



SENADO FEDERAL

AVISO N° 69, DE 2015

(Nº 877/2015, na origem)

Aviso nº 877-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 9 de novembro de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2734/2015 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 026.025/2014-0, na Sessão Ordinária de 28/10/2015, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Presidência serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,

A blue ink signature of Aroldo Cedraz de Oliveira, followed by the name and title.
AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal
Praça dos Três Poderes, Senado Federal
Brasília - DF

GRUPO I - CLASSE V - Plenário

TC 026.025/2014-0 [Apensos: 004.222/2015-6, 046.492/2012-7]

Natureza: Monitoramento

Órgão: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DOS ACÓRDÃOS 1.647/2010, 1.793/2011 e 2.601/2011, TODOS DO PLENÁRIO, ACERCA DOS SISTEMAS SIASG E COMPRASNET. NÃO CUMPRIMENTO E NÃO MONITORAMENTO DE ALGUMAS DETERMINAÇÕES ENVOLVENDO O SERPRO. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RELAÇÃO CONTRATUAL ENTRE O SERPRO E OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. DETERMINAÇÃO À SEGECEX PARA REALIZAR FISCALIZAÇÃO PREVISTA NOS ACÓRDÃOS 906/2009, 3.348/2012 E 2.393/2013, TODOS DO PLENÁRIO. ALTO ÍNDICE (89,8%) DE CUMPRIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DAS DEMAIS DELIBERAÇÕES MONITORADAS. CONTRIBUIÇÃO PARA O APRIMORAMENTO DOS SISTEMAS DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES FEDERAIS. ENCERRAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Por registrar com propriedade as principais ocorrências havidas no andamento deste processo, resumindo os fundamentos das peças até então acostadas aos autos, adoto como relatório a instrução da equipe responsável pela análise do processo (peça 69), *in verbis*:

“1. INTRODUÇÃODeliberações

1.1. A presente fiscalização foi autorizada por meio dos comandos contidos, respectivamente, nos itens 9.6 e 9.18 dos Acórdãos 1.647/2010 e 1.793/2011, ambos do Plenário do TCU. Adicionalmente, o Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário, por meio do item 9.4, determinou à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) que prosseguisse no monitoramento do subitem 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário.

Visão geral do objeto

1.2. Após a realização de um levantamento incial para conhecer as bases de dados dos sistemas Siasg e Comprasnet (TC 012.538/2009-1, Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário), foi feita auditoria para avaliar a consistência e a confiabilidade dos dados desses sistemas (TC 011.643/2010-2, Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário).

1.3. Em virtude de comando expresso no item 9.2.1 do Acórdão 656/2011-TCU-Plenário, foi feito a priori o monitoramento do subitem 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário (TC 014.474/2011-5, Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário) com vistas a verificar a questão da utilização de dispositivos de envio automático de lances (robôs) em pregões eletrônicos realizados no Portal Comprasnet. Este monitoramento considerou a deliberação em implementação e assinou prazo de sessenta dias para que a SLTI/MP adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento do que estabelecem o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e o parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 5.450/2005 acerca da observância do princípio constitucional da isonomia.

1.4. Os Acórdãos em monitoramento contêm determinações e recomendações que tratam, dentre outros assuntos, de aspectos de regras de negócio, segurança da informação e cadastros dos sistemas Comprasnet e Siasg.

1.5. É importante registrar ainda que, com intuito de verificar o cumprimento do disposto no art. 7º da Lei 10.520/2002, com base nos registros dos bancos de dados Siasg e Comprasnet, foi realizada auditoria específica, que também efetuou o monitoramento dos subitens 9.2.1.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.5.1.1, 9.7.1 e 9.8.1 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, haja vista a potencial influência das respectivas providências adotadas sobre o objeto da auditoria. Segue quadro resumo do resultado do monitoramento já efetuado, consubstanciado no Acórdão 754/2015-TCU-Plenário:

<<<TABELA NO ORIGINAL >>>

Quadro 1 – Situação de atendimento às deliberações– Acórdão 795/2011-TCU-Plenário

1.6. O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) é a ferramenta de apoio informatizado aos processos de compras e contratações, as quais são geridas operacionalmente pelos gerentes das Unidades Administrativas de Serviços Gerais (Uasg) de cada órgão da Administração Pública Federal (APF).

1.7. Fazem uso do Siasg, compulsoriamente, todos os integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), sendo que é permitida a inscrição facultativa de outros órgãos e entidades da APF. De acordo com os arts. 1º e 2º do Decreto 1.094/1994, os órgãos e unidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional devem obrigatoriamente utilizar o sistema em seus procedimentos de compras e contratações.

1.8. O Comprasnet é o portal de compras do Governo Federal na internet que permite, mediante acesso ao sítio www.comprasnet.gov.br, a realização de pregões eletrônicos, a obtenção de informações sobre licitações e contratos realizados pela APF, tais como a legislação vigente e os editais publicados, além da opção para o cadastramento dos fornecedores no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), onde é feita a verificação da regularidade fiscal das empresas licitantes, entre outras coisas.

1.9. O portal oferece ainda, como informações de acesso livre ao público em geral, consultas a avisos e resultados de licitações, a extratos de contratos celebrados, a informações sobre o fornecimento de materiais e serviços para a Administração, além da possibilidade de acompanhamento de pregões e cotações eletrônicas cadastrados no sistema.

1.10. Como informações franqueadas aos fornecedores, embora abertas à consulta pública, oferece cadastramento prévio, consulta ao registro cadastral, simulador de pregão e conexão com os portais dos órgãos de arrecadação tributária.

1.11. Dessa forma, o Comprasnet funciona como ferramenta de apoio informatizado para a realização de cotações eletrônicas, pregões presenciais e eletrônicos e intenções de registro de preços. Dessas funcionalidades, a mais utilizada e relevante é a realização de pregões eletrônicos.

Objetivo

1.12. O presente trabalho tem por objetivo avaliar o cumprimento e a implementação das deliberações constantes dos Acórdãos 1.647/2010, 1.793/2011 e 2.601/2011, todos do Plenário do TCU, com vistas a contribuir para o aprimoramento do Sistema de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e do sistema Comprasnet, principais instrumentos gerenciadores de licitações e compras no âmbito do Governo Federal.

Metodologia

1.13. Para a realização deste trabalho, foram seguidos os normativos institucionais que tratam das fiscalizações no âmbito do TCU, em especial os documentos intitulados ‘Padrões de Monitoramento’, aprovado pela Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009, e ‘Normas de Auditoria do TCU’ (NAT), aprovada por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, posteriormente alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011.

1.14. Durante a fase de planejamento desta fiscalização, foi realizada a leitura dos relatórios de auditoria que deram origem aos Acórdãos 1.647/2010, 2.601/2011 e 1.793/2011, todos do Plenário do TCU e, para definição do escopo do trabalho, foi feita avaliação da viabilidade de monitoramento de cada deliberação.

1.15. O art. 8º da Resolução TCU 265/2014 assim dispõe:

Art. 8º Serão monitoradas:

I - as determinações previstas no Art. 2º desta Resolução, obrigatoriamente;

II - as recomendações previstas no Art. 6º desta Resolução, a critério do Tribunal, do Relator ou da unidade responsável técnica; e

III - as ações constantes de plano de ação encaminhado ao Tribunal pela unidade jurisdic ionada.

1.16. Dessa forma, com base nas disposições contidas no art. 8º da Resolução TCU 265/2014, algumas deliberações dos acórdãos supramencionados, não foram monitoradas, conforme segue:

1.17. Itens 9.1.2, 9.1.10 e 9.1.11 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário: determinações à SLTI/MP que tratam de cumprimento de normativos na liquidação de despesas, monitoramento técnico de execução contratual e aplicação de sanções por descumprimento de obrigações contratuais (Contrato 45/2005). Essas determinações, por tratarem de cumprimento de normativos e de um Contrato muito antigo, não foram monitoradas;

1.18 Itens 9.7 e 9.8 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário: recomendações aos órgãos do Poder Legislativo e ao Ministério da Defesa que explicitam alguns procedimentos essenciais para condução de suas contratações, seja com relação ao uso do sistema de registro de preços, seja com relação ao planejamento da contratação ou à fase de habilitação dos fornecedores, seja com relação ao cadastramento de seus contratos no Siasg. Essas recomendações, em síntese, tratam de mero cumprimento de normativos, o que levou esta unidade técnica a decidir pelo seu não monitoramento. Vale salientar que os itens 9.7.1 e 9.8.1 deste Acórdão foram monitorados no âmbito do TC 015.239/2012-8 (item 9.9 do Acórdão 754/2015-TCU-Plenário), que tratou do cumprimento do disposto no art. 7º da Lei 10.520/2002, nos registros dos bancos de dados Siasg e Comprasnet;

1.19 Itens 9.9 e 9.10 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário: recomendações cujo monitoramento demandaria esforço considerável por parte da equipe de fiscalização, por envolver toda a Justiça Eleitoral, bem como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, o que levou esta unidade técnica a decidir pelo seu não monitoramento;

1.20 Item 9.13 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário: determinação à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, à Superintendência Regional da Paraíba do Instituto de Colonização e Reforma Agrária e à Fundação Universidade de Brasília que observem estritamente os limites de valores previstos para as modalidades de licitação, em cumprimento ao disposto no art. 23, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993. Como versa sobre mero cumprimento de Lei e cujo monitoramento exigiria esforço considerável da equipe de fiscalização para analisar uma amostra de licitações realizadas em órgãos que não constituíram o foco da auditoria original, esta unidade técnica decidiu pelo não monitoramento desta deliberação.

1.21 Ainda na fase de planejamento, para a coleta dos planos de ação atualizados, bem como das demais informações e documentos necessários, foram encaminhados ofícios para as seguintes instituições: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), ambos do Ministério do Planejamento, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco do Brasil (BB), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e Casa Civil da Presidência da República (peças 3, 7, 8, 9, 28, 29, 32, 33 e 34).

1.22 A etapa de execução incluiu a análise das informações e dos documentos encaminhados para comprovar o atendimento das determinações e das recomendações exaradas no âmbito dos acórdãos mencionados, ressaltando-se que os documentos considerados como evidências foram

inc luídos como peças eletrônicas nos autos do processo. Nos casos em que a análise realizada não foi suficiente para comprovar o cumprimento ou implementação da deliberação monitorada, foram aplicadas outras técnicas de auditoria, tais como entrevistas com gestores, testes de sistema e observação direta.

1.23 Registre-se, por oportuno, que também foi realizada reunião de encerramento com os gestores da SLTI/MP, em 12/3/2015, para apresentar as conclusões obtidas pela equipe quanto ao atendimento ou não das deliberações monitoradas.

Processos conexos

1.24 No que diz respeito aos TCs 012.538/2009-1, 011.643/2010-2 e 014.474/2011-5, cumpre registrar que algumas peças desses processos foram utilizadas como evidências nos presentes autos.

1.25 No TC 015.239/2012-8, realizou-se monitoramento dos subitens 9.2.1.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.5.1.1, 9.7.1 e 9.8.1 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário e seus resultados (item 9.9 do Acórdão 754/2015-TCU-Plenário) foram aproveitados no âmbito deste monitoramento.

1.26 Quanto ao TC 046.492/2012-7, não apresentou nenhum reflexo direto sobre esta fiscalização. Ele foi apensado ao presente processo com base no comando contido no Acórdão 1141/2013-TCU-Plenário de forma a subsidiar o exame que viria a ser empreendido neste processo acerca do uso de robôs em pregões eletrônicos. Configura-se como mais um dos vários casos já analisados no âmbito do TC 014.474/2011-5.

2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

ACÓRDÃO 1.647/2010-TCU-Plenário

2.1 DETERMINAÇÕES À SLTI/MP

Determinação 9.1.1: no prazo de noventa dias implemente mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis em seus processos de execução/pagamento que permitam verificar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados, incluindo-os em seus editais e contratos, em conformidade com o art. 3º da Lei 8.666/1993.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.1.1. Durante a auditoria, ao avaliar o processo de execução referente ao Contrato 45/2005, não foram identificadas informações que permitissem, de forma direta e objetiva, a comparação entre os produtos que deveriam ser desenvolvidos para cada demanda ou ordem de serviço (peça 43, p. 35).

2.1.2. Concluiu-se, então, que o processo administrativo formalizado que documentava a execução do supramencionado contrato não permitia aferição dos produtos efetivamente entregues relacionados aos pagamentos executados (peça 43, p. 36).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.3. Em resposta ao Ofício 816/2014-TCU/Sefti (peça 3), a SLTI/MP encaminhou uma planilha que informa a situação da implementação das deliberações relativas aos Acórdãos 1.647/2010 e 1.793/2011, ambos do Plenário do TCU.

2.1.4. Com relação ao item em análise, a SLTI/MP indica que a determinação encontra-se implementada, uma vez que substituiu o contrato que apresentava problema pelo Contrato 74/2010, celebrado com o Serpro em novembro de 2010 (peça 49, p. 1).

Análise

2.1.5. Importante ressaltar que o Contrato 74/2010 supramencionado já foi objeto de análise por esta Secretaria no âmbito do TC 022.241/2010-8, que tratou de auditoria para avaliar uma amostra de contratos de tecnologia da informação (TI) firmados entre órgãos da APF e o Serpro.

2.1.6. No relatório da mencionada auditoria, conclui-se que diversos dos problemas relatados na contratação anterior foram continuados na nova contratação. Segue trecho do relatório que elucida tal afirmação (peça 50, p. 6-7):

[...]

B.1.2.1. Indefinição dos serviços de produção

85. O modelo de pagamento constante do Contrato 45/2005 previu, na celebração inicial, remuneração mediante parcela mensal fixa para os serviços de produção de sistemas dos Anexos II a XII (Anexo 5, fls. 159-164). O pagamento de parcela mensal fixa impede que flutuações nos volumes de produção dos sistemas sejam apuradas tempestivamente durante a execução contratual, o que pode resultar em cobrança injusta para a contratante, conforme a própria CGTI/SPOA/MP afirmou em documento anterior à celebração do segundo termo aditivo (Anexo 5, v. 2, fl. 517). Ademais, não constava dos Anexos II a XII a indicação de métrica, seja baseada em unidade de negócio, seja em unidade de consumo de insumos (espaço em disco, uso de circuitos de comunicação etc.), ou a indicação de meta (percentual de disponibilidade, tempo de resposta médio etc.) que tenha sido utilizada na estimativa de dimensionamento dos citados serviços e, por conseguinte, que pudesse ser usada para a determinação dos preços contratados. Cabe ressaltar que o serviço de produção do sistema Siape do Anexo I do Contrato 45/2005 não apresentou a citada falha, pois adotou métrica baseada em unidade de negócio para fins de sua mensuração, qual seja o número de registros processados no sistema (Anexo 5, v. 4, fl. 969).

86. A inserção gradativa de indicadores e metas para o serviço de produção de sistemas dos Anexos I, II, III, V, VI, VII, VIII, X, XI, XII (Anexo 5, v. 4-5, fls. 963-967, 1.010-1.013, 1.017-1.024, 1.056-1.059, 1.081, 1.104-1.105, 1.115-1.117, 1.147, 1.149 e 1.151-1.152) e as alterações na mensuração dos serviços de produção dos Anexos IV, parte do V, IX, XIII e XIV (Anexo 5, v. 4-5, fls. 1.039, 1.058, 1.145, 1.160 e 1.165), empreendidas nos termos aditivos que se seguiram, resultaram em melhorias na mensuração dos citados serviços. Mesmo assim, o modelo de remuneração dos serviços de produção de sistemas dos Anexos II, III, parte do V, VI, VII, VIII, X, XI e XII (Anexo 5, v. 4-5, fls. 1.016, 1.030, 1.058, 1.089, 1.110, 1.135, 1.147, 1.150 e 1.152) continuou sendo baseado no pagamento de parcela mensal fixa, sem que constasse dos autos analisados a indicação da métrica de mensuração dos serviços para fins de formação de seus preços.

87. Cumpre ressaltar que a irregularidade persistiu na contratação que sucede o Contrato 45/2005, sendo o pagamento de parcela mensal utilizado em todos os anexos do Contrato 74/2010, sem a utilização de métricas para dimensionamento dos serviços prestados, inclusive naqueles anexos que foram remunerados no Contrato 45/2005 com base em unidade de negócio ou unidade de processamento e/ou armazenamento (Anexo 4, v. 1, fl. 159, CD 5, arquivos da pasta ‘\Anexos de Serviço’).

B.1.2.2. Serviços de manutenção e desenvolvimento – pagamento por hora

88. No Contrato 45/2005 e nos aditivos que se seguiram, foram constatadas falhas no método de mensuração dos serviços de manutenção de sistemas, os quais foram remunerados por parcela fixa mensal (consoante registrado no achado ‘D’ – Modelo de pagamento não vinculado a resultados) e por homem/hora, bem como no método de mensuração do serviço de desenvolvimento de sistemas do Anexo III, que deixou de ser remunerado por ponto de função e passou a ser faturado por homem/hora.

89. Os serviços de manutenção de sistemas de diversos anexos foram inicialmente remunerados por parcela mensal fixa (Anexo 5, fls. 159-163) e passaram a ser remunerados por homem/hora gradativamente: no primeiro termo aditivo – Anexos IV e VIII – (Anexo 5, v. 1-2, fls. 404 e 472), no segundo termo aditivo – Anexos III e XIII – (Anexo 5, v. 3, fls. 647 e 795), no terceiro aditivo – alterados os Anexos II, IX, X, XI, XII e incluído o Anexo XIV – (Anexo 5, v. 5, fls. 1.016, 1.145, 1.147, 1.150, 1.152 e 1.165) e, assim, continuaram no quarto e último termo aditivo (Anexo 5, v. 4-5, fls. 1.016, 1.030, 1.039, 1.135, 1.147, 1.150, 1.152, 1.160 e 1.165). Já o serviço de desenvolvimento de sistemas do Anexo III começou sendo remunerado por ponto de função

(Anexo 5, fl. 160) e passou a ser remunerado por homem/hora desde o segundo aditivo (Anexo 5, v. 3, fl. 647).

90. Como evidência de que essa situação perdurou até o último aditivo do Contrato 45/2005, citam-se os serviços de manutenção de sistemas dos Anexos II, III, IV, VIII, XII e XIV, faturados nos meses de abril e junho de 2010 (Anexo 6, v. Principal-2, fls. 80, 122, 155, 342, 547 e 620).

91. **Destaca-se que a contratação que sucedeu o Contrato 45/2005 previu que os serviços de manutenção de alguns Anexos (IV e VIII) continuassem sendo mensurados por homem/hora** (Anexo 4, v. 1, fl. 159, CD 5, arquivos da pasta ‘\Anexos de Serviço’). (grifos nossos)

2.1.7. O TCU, por meio do item 9.2 do Acórdão 2.393/2011-TCU-Plenário (peça 50, p. 72), decorrente do TC 022.241/2010-8, entendeu que o contrato que sucedeu aquele analisado durante a auditoria do sistema Siasg, Contrato 74/2010, ainda apresentava falhas em relação à indefinição dos quantitativos em diversos dos serviços contratados.

2.1.8. Constata-se que houve melhorias em alguns serviços, como os de desenvolvimento e manutenção de sistemas, em que a irregularidade relacionada à indefinição do fator de ajuste que dificultava a mensuração dos serviços efetivamente prestados foi parcialmente sanada na nova contratação, que adotou modelo de contagem de pontos de função aderente ao CPM 4.3 (peça 50, p. 9).

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 1);
- b) Relatório do Acórdão 2.393/2011-TCU-Plenário (peça 50, p. 6-7).

Conclusão

2.1.9. Apenas parte dos problemas encontrados durante a auditoria foi de fato sanada na nova contratação realizada pela SLTI/MP, a despeito do que o órgão informou em resposta à equipe de auditoria.

Proposta de encaminhamento

2.1.10. Considerar a determinação 9.1.1 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário parcialmente cumprida.

Determinação 9.1.3: ao contratar desenvolvimento de software utilizando a métrica de Análise de Pontos de Função, abstenha-se de utilizar cálculo de fator de ajuste, de modo a impossibilitar alterações na remuneração da funcionalidade medida, por se basear em interpretação subjetiva dos níveis das características gerais de sistemas, em desacordo com o previsto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e art. 2º, VIII, da IN SLTI/MP nº 4/2008.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.1.11. Durante a auditoria, constatou-se nas medições relativas ao Contrato 45/2005, vigente à época, a utilização de fator de ajuste para a contagem dos pontos de função executados sem memória de cálculo para os valores de ajuste utilizados (peça 43, p.40-41).

2.1.12. Considerou-se tal prática reprovável por agregar fator multiplicativo subjetivo ao quantitativo medido e por não fazer parte da norma ISO 14143, além de estar em desuso pelo mercado, devido, também, à obsolescência dos níveis de características gerais de sistemas (peça 43, p. 41).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.13. Idem aos comentários e providências especificados em cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário (parágrafos 2.1.3 e 2.1.4 deste relatório).

Análise

2.1.14. Como já descrito no parágrafo 2.1.8 deste relatório, houve melhoria no modelo contratual em relação ao fator de ajuste antes adotado para a contagem dos pontos de função. No novo modelo, adotou-se como referência o manual de contagem na versão 4.3 (peça 50, p. 9).

2.1.15. Dessa forma, considera-se que o contrato que sucedeu o analisado no âmbito da auditoria, Contrato 74/2010, sanou o problema apontado, podendo a presente determinação ser considerada cumprida.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 2);
- b) Relatório do Acórdão 2.393/2011-TCU-Plenário (peça 50, p. 6-7).

Conclusão

2.1.16. O problema relativo à adoção de fator de ajuste na metodologia de cálculo de pontos de função foi sanado no novo modelo contratual.

Proposta de encaminhamento

2.1.17. Considerar a determinação 9.1.3 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.1.4: abstenha-se de definir regras de negócio para seus sistemas que descumprem comandos normativos vigentes, como o estipulado no art. 7º do Decreto 5.450/2005, utilizando, caso entenda necessário, prerrogativas para a atribuição de regramento complementar, como as atribuídas pelo art. 31 do citado decreto, no caso do exemplo do pregão eletrônico, dando a devida publicidade, de forma a garantir a isonomia entre os licitantes.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.1.18. Foram detectadas falhas na implementação da fase de encerramento aleatório, que não era fortuita ou incerta para todos os licitantes, em descumprimento ao art. 24, § 7º, do Decreto nº 5.450/2005 (peça 43, p. 54).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.19. Em resposta ao Ofício 816/2014-TCU/Sefti (peça 3), a SLTI/MP informa que a regra de encerramento aleatório encontra-se agora implementada no sistema (peça 49, p. 3-4).

Análise

2.1.20. Na versão mais atual do documento que especifica as regras de negócio do Pregão, verifica-se que a fase de encerramento de um item contempla agora um período aleatório com duração de zero a trinta minutos (peça 67, p. 33), em conformidade com o preconizado art. 24, § 7º, do Decreto nº 5.450/2005.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 3-4).

Conclusão

2.1.21. O problema primordial que a determinação buscava solucionar encontra-se devidamente sanado.

Proposta de encaminhamento

2.1.22. Considerar a determinação 9.1.4 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.1.5: no prazo de noventa dias, inclua, no sistema Comprasnet, regra de negócio que impossibilite que, para um dado certame, um mesmo usuário atue como pregoeiro e como autoridade competente, como definido no Decreto 5.450/2005, art. 8º, incisos IV, V, e VI e como estabelece a regra geral da Lei 9.784/1999, art. 56, § 1º.

Determinação 9.1.6: verifique e corrija, para os sistemas computacionais de sua gestão, eventuais falhas ao princípio de segregação de funções, de modo a impedir a delegação de que trata o art. 13,

II, da Lei nº 9.784/1999 e de forma a observar o princípio geral do art. 56, § 1º, do mesmo diploma legal.

Situação que levou à proposição das deliberações

2.1.23. Constatou-se que era possível a atribuição simultânea dos perfis ‘pregoeiro’ e ‘homologador’ para um mesmo usuário do Comprasnet, além de terem sido coletados exemplos de certames em que um mesmo usuário executou atos atribuídos aos dois perfis supramencionados (peça 43, p. 57).

2.1.24. Esta situação gerava também uma incompatibilidade em relação à decisão de recursos administrativos. Uma vez que a autoridade competente (perfil denominado homologador no sistema Comprasnet) possui atribuições de decidir os recursos contra os atos do pregoeiro, far-se-ia necessário que os dois perfis de usuários (pregoeiro e homologador) no sistema Comprasnet fossem segregados (peça 43, p. 55).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.25. Em resposta ao Ofício 816/2014-TCU/Sefti (peça 3), a SLTI/MP informa que a falha aponta na auditoria foi sanada com a implementação da Demanda 033032. Além disso, ressalta que o sistema contempla a integralidade dos requisitos contido no art. 8º do Decreto 5.450/2005 (peça 49, p. 4-5).

Análise

2.1.26. Durante os trabalhos de campo realizados na execução do monitoramento, foram realizados diversos testes no sistema de forma a evidenciar o avanço na solução de diversos problemas apontados durante a auditoria.

2.1.27. Em relação às determinações em análise, tentou-se atribuir os perfis necessários para a atuação como pregoeiro e autoridade competente a um mesmo usuário do sistema. Conforme evidenciado por meio da tela do sistema Senha-Rede que demonstra o resultado da ação, não é mais possível atribuir os dois mencionados perfis a um mesmo usuário.

Evidências

- Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 4-5);
- Tela do sistema Senha-Rede (peça 51).

Conclusão

2.1.28. O problema que as determinações visavam corrigir foi sanado, sendo que o sistema atual não permite a atribuição dos mencionados perfis conflitantes a um mesmo usuário.

Proposta de encaminhamento

2.1.29. Considerar as determinações 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário cumpridas.

Determinação 9.1.7: ao registrar ocorrências no sistema Sicaf, segregue-as, em obediência aos princípios da eficiência e da transparência, de forma a não reunir sobre um mesmo ‘tipo de ocorrência’ sanções que possuam fundamentos jurídicos distintos e, consequentemente, efeitos diferentes sobre os fornecedores, possibilitando o armazenamento do período de suspensão ou impedimento.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.1.30. Evidenciou-se que o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) possuía apenas dois tipos de registro para ocorrências impeditivas de licitar ou contratar com a Administração Pública: ‘002 - suspensão’ e ‘021 – Suspensão órgãos não integrantes do Sisg’. Portanto, ocorrências impeditivas de licitar e contratar distintas eram registradas com o mesmo código (peça 43, p. 61).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.31. Na planilha que contém o status de todas as deliberações dos acórdãos monitorados, a SLTI/MP considera que esta determinação encontra-se cumprida com a implementação da Demanda 25694, uma das funcionalidades do novo sistema Sicaf, implantado em 18/1/2011 (peça 49, p. 6-7)

Análise

2.1.32. Além do informado pela SLTI/MP na supramencionada planilha, foram analisadas as regras de negócio atualmente implementadas no sistema Sicaf, enviadas em resposta ao Ofício 816/2014-TCU/Sefti (peça 3).

2.1.33. Nas regras de negócio relativas a ocorrências no sistema, verifica-se que as mesmas foram segregadas em dez tipos, contemplando desde casos de advertência até algumas espécies de impedimento para licitar (peça 52, p. 5).

2.1.34. Não há mais apenas dois tipos de registro para as ocorrências impeditivas para licitar, como demonstra o documento de regras de negócio (peça 52, p. 5), o que permite considerar que a nova versão do sistema cumpre a determinação em análise.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 6-7);
- b) Documento de regras de negócio do sistema Sicaf (peça 52, p. 5).

Conclusão

2.1.35. O Sicaf foi adaptado para contemplar vários tipos de impedimentos para licitar, o que é suficiente para atendimento da presente deliberação.

Proposta de encaminhamento

2.1.36. Considerar a determinação 9.1.7 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.1.8: de acordo com o princípio da eficiência e de modo a evitar que fornecedores impedidos possam ser habilitados em pregões eletrônicos, inclua, no prazo de noventa dias, mecanismo no sistema Comprasnet que avise aos pregoeiros, oportunamente, caso empresas vencedoras da fase competitiva do pregão possuam registro de suspensão ou impedimento, de acordo com os registros do Sicaf.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.1.37. Não foram encontradas, nas regras de negócio do Comprasnet, dispositivos que alertassem os pregoeiros acerca de suspensões de empresas no decorrer do pregão, ficando por iniciativa exclusiva dos gestores a consulta manual ao Sicaf, em fase posterior aos lances (peça 43, p. 60).

2.1.38. Constatou-se a ocorrência de problema decorrente da falha no sistema no Pregão Eletrônico 155/2009 do STJ (Uasg 50.001), em que o pregoeiro, após aceitar a oferta de licitante, teve que inabilitá-lo, após consulta ao Sicaf (peça 43, p. 60).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.39. A SLTI/MP considera que o problema foi solucionado com a implementação da Demanda 25694, que disponibilizou um link no Comprasnet para que o pregoeiro possa consultar o CNPJ de um fornecedor no Sicaf (peça 49, p. 9-10).

Análise

2.1.40. Nota-se que o intuito da determinação não foi disponibilizar interface no sistema Comprasnet para que o usuário, no caso o pregoeiro, efetuasse a consulta do fornecedor no sistema de cadastro, o Sicaf.

2.1.41. Na verdade, a leitura do texto da determinação deixa claro que o objetivo era a implementação de mecanismo automático que realizasse a consulta das empresas vencedoras e trouxesse a informação para o pregoeiro.

2.1.42. Assim, entende-se que a mera disponibilização de um link para consulta da situação do fornecedor no sistema Comprasnet não cumpre o comando da determinação, pois a consulta permanece dependente de iniciativa do pregoeiro, motivo pelo qual julga-se que a determinação não pode ser considerada cumprida.

Evidências

a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 9-10).

Conclusão

2.1.43. Não foi automatizada a etapa de consulta ao cadastro de fornecedores para avaliar a existência de impedimento de licitar, tendo sido apenas disponibilizado link para consulta.

Proposta de encaminhamento

2.1.44. Considerar a determinação 9.1.8 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário não cumprida.

Determinação 9.1.9: no prazo de noventa dias, inclua mecanismo no sistema Siasg que impeça o registro de dispensa de licitação com fulcro nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93 em valores superiores aos legalmente permitidos.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.1.45. Constatou-se que o sistema Siasg permitia que fossem registradas dispensas de licitação com valores superiores aos máximos estabelecidos na Lei 8.666/93, art. 24, incisos I e II. Tal impropriedade permitia cadastro errôneo de dispensa de licitação, pela remissão a inciso incorreto ou, ainda, dispensas de licitação ilegais (peça 43, p. 66).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.46. A SLTI/MP alega ter cumprido a presente determinação por meio da implementação da Demanda 42665, que inseriu o controle exigido na deliberação no sistema (peça 49, p. 10).

Análise

2.1.47. Testes substantivos foram executados no sistema com o objetivo de verificar a implementação da determinação em análise. O procedimento consistiu em tentar cadastrar uma dispensa de licitação no sistema com base no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93, que possui limite de R\$ 8.000,00.

2.1.48. Verificou-se, conforme tela capturada do sistema (peça 53), que o Siasg não permite, retornando mensagem de erro pertinente, que se refere a cadastramento de dispensa com valor acima do valor estabelecido pela legislação.

Evidências

a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 10);

b) Tela do sistema Siasg (peça 53).

Conclusão

2.1.49. O sistema não permite mais a inserção de dispensa de licitação em valores acima dos permitidos pela legislação.

Proposta de encaminhamento

2.1.50. Considerar a determinação 9.1.9 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.1.12: nos termos do Decreto 1.048/1994, art. 2º, incisos I e II, assegure suporte de consultas às informações das licitações aos gestores e aos interessados, de modo dinâmico, confiável e eficaz, por meio, por exemplo, das orientações constantes no item 1 do Acórdão 371/2008-Plenário, de forma a superar as atuais deficiências de pesquisa do portal Comprasnet, a exemplo das seguintes: impossibilidade de pesquisa de editais cujos objetos sejam complexos ou raros (item 9.1.12.1); impossibilidade de pesquisa textual no conteúdo dos editais, contratos, atas e demais atos administrativos (item 9.1.12.2); impossibilidade de acesso aos modelos de gestão

contratual disponíveis em editais e contratos administrativos (item 9.1.12.3); impossibilidade de acesso aos editais com mais de dois anos de divulgação (item 9.1.12.4).

Situação que levou à proposição da deliberação

2.1.51. Em virtude da necessidade de gestores e da sociedade em geral consultar editais, especialmente aqueles que possuam objetos complexos ou raros, foram avaliados os mecanismos de consulta a tais documentos disponibilizados no Comprasnet.

2.1.52. Verificou-se que as consultas do Comprasnet não disponibilizavam um meio de se obter tais informações, o que poderia frustrar a confecção de melhores licitações, bem como a troca de experiência entre gestores (peça 43, p. 72).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.53. Por meio de planilha enviada em resposta ao Ofício 816/2014-TCU/Sefti (peça 3), a SLTI/MP alega que abriu a Demanda 83408 junto ao Serpro, com previsão de conclusão em março de 2015 para a implementação das funcionalidades determinadas (peça 49, p. 10-11).

Análise

2.1.54. Por meio de entrevistas e testes no sistema realizados nos trabalhos de campo do presente monitoramento, durante a sua fase de execução, constatou-se que, na verdade, o objetivo da demanda mencionada pela SLTI/MP é disponibilizar o link para o edital da licitação no extrato de publicação do Diário Oficial.

2.1.55. Nota-se, então, que a demanda mencionada na resposta da SLTI/MP não encontra nexo direto com a determinação ora em análise.

2.1.56. Verificou-se, ainda, que as pesquisas do sistema ainda são realizadas em alguns campos normalizados que devem ser inseridos quando do cadastro da licitação no sistema, como, por exemplo, objeto do certame.

2.1.57. Já o conteúdo dos editais, apesar destes encontrarem-se armazenados de forma digital no sistema, não pode ser pesquisado, o que impede que a determinação seja considerada cumprida, uma vez que seu intuito era justamente disponibilizar consulta ao conteúdo dos editais cadastrados no sistema.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 10-11);
- b) Consultas realizadas no sistema durante os trabalhos de campo;
- c) Entrevista com os gestores responsáveis.

Conclusão

2.1.58. Não foram disponibilizados novos mecanismos de pesquisa que possibilitem aos usuários do sistema Comprasnet encontrarem informações do conteúdo dos editais.

Proposta de encaminhamento

2.1.59. Considerar a determinação 9.1.12 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e seus subitens não cumpridos.

Determinação 9.1.13: no prazo de noventa dias adote meios de prover isonomia entre os licitantes do pregão eletrônico, em relação a possível vantagem competitiva que alguns licitantes podem obter ao utilizar dispositivos de envio automático de lances (robôs).

Determinação 9.1 do Acórdão 2.601/2011-Plenário: assinar, com fundamento no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, o prazo de 60 (sessenta) dias para que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adote as providências necessárias ao exato cumprimento do que estabelecem o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e o parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 5.450/2005 acerca da observância do princípio constitucional da isonomia, mediante a busca de alternativas, além da ação mencionada nos itens 5

e 6 da Nota Técnica 112/DLSG/SLTI/MP, para implementação rápida de mecanismos inibidores do uso de dispositivos de envio automático de lances em pregões eletrônicos conduzidos via portal Comprasnet, estabelecendo, se for o caso, instruções complementares sobre a matéria, conforme preconiza o art. 31 do Decreto nº 5.450/2005.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.1.60. À época do Levantamento que gerou o Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário (TC 012.538/2009-1), o TCU já era abordado, por meio de diversas representações, acerca de possíveis prejuízos à isonomia em pregões eletrônicos quando um dos licitantes dispunha de dispositivos de envio automático de lances. À época, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), gestora do sistema, já tinha conhecimento desse tipo de uso, entretanto a solução adotada (dispositivos *captcha*) era facilmente contornada por robôs que faziam o reconhecimento automático das imagens que supostamente impediriam o envio de lances no prazo estabelecido pelas regras de negócio do sistema (peça 43, p. 73).

2.1.61. Nesse sentido, o Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, em seu subitem 9.1.13, determinou à SLTI/MP que adotasse meios para prover isonomia entre licitantes em relação à possível vantagem competitiva que alguns poderiam obter ao utilizar robôs. Naquela oportunidade não foram exemplificadas sugestões de implementação da referida deliberação, ficando a cargo do órgão gestor estudar o que poderia ser feito.

2.1.62. Contudo, no âmbito do TC 019.116/2010-1, o TCU recomendou à SLTI/MP que considerasse a possibilidade de, no cumprimento do subitem 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, utilizar as seguintes possibilidades (Acórdão 5.432/2010-TCU-1ª Câmara):

1.6.1. tempo mínimo entre lances subsequentes, de forma que a possível utilização de robôs por um licitante não se constitua em vantagem competitiva que elimine a isonomia no certame;

1.6.2. percentual de redução mínimo entre lances subsequentes, no intuito de que a possível utilização de robôs por um licitante provoque uma redução significativa de preço em relação ao lance anterior.

2.1.63. Entretanto, diante do quadro que permanecia, o TCU determinou, por meio do Acórdão 656/2011-TCU-Plenário, que a Sefti procedesse, de imediato, ao monitoramento do subitem 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário.

2.1.64. A equipe de monitoramento identificou que, até aquele momento, a SLTI/MP trabalhava com a possibilidade de alteração da sistemática dos pregões eletrônicos, algo que demandaria alteração de normativos vigentes, especialmente do Decreto 5.450/2005. Em termos tecnológicos, a solução adotada não se mostrava suficiente, pois alterações das imagens da solução de *captcha* eram, com o tempo, aprendidas pelos robôs (TC 014.474/2011-5, peça 15, p. 5).

2.1.65. Como conclusão, a equipe de monitoramento considerou a deliberação em implementação e propôs que fossem adotadas outras medidas além daquelas em curso, inclusive por meio de instruções normativas, para que se aumentasse a incerteza de vitória de um licitante que apenas cobria os lances com margem insignificante ao da proposta momentaneamente vencedora (Decreto 5.450/2005, art. 31, parágrafo único).

2.1.66. Seguem trechos do relatório do monitoramento que retratam a situação encontrada à época (TC 014.474/2011-5, Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário):

3.10. ... em pregões eletrônicos conduzidos via portal Comprasnet:

a) é possível aos usuários de dispositivos de envio automático de lances (robôs) a remessa de lances em frações de segundo após o lance anterior, o que ocorre durante todo o período de iminência do pregão;

b) com a possibilidade de cobrir lances em frações de segundo, o usuário do robô pode ficar à frente do certame na maior parte do tempo, logrando assim probabilidade maior (e real) de ser o licitante com o lance vencedor no momento do encerramento do pregão, que é aleatório;

c) ciente dessa probabilidade, que pode chegar a ser maior que 70%, o licitante usuário do robô pode simplesmente cobrir os lances dos concorrentes por alguns reais ou apenas centavos, não representando, portanto, vantagem de cunho econômico para a Administração.

2.1.67. Nesta linha, foi prolatado, como resultado do monitoramento do item 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, o Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário, que, em seu item 9.1, assinou prazo de sessenta dias para que a SLTI/MP adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento do que estabelecem o art. 3º da Lei 8.666/1993 e o parágrafo único do art. 5º do Decreto 5.450/2005 acerca da observância do princípio constitucional da isonomia.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.1.68. A SLTI/MP editou a IN 3/2011, a qual foi posteriormente alterada pela IN 3/2013. A seguir transcreve-se trecho da IN SLTI/MP 3/2011, em versão consolidada (grifos nossos, peça 68):

Art. 1º-A O instrumento convocatório **poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta.** (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 4 de outubro de 2013)

Art. 2º Na fase competitiva do pregão, em sua forma eletrônica, o intervalo entre os lances enviados pelo mesmo licitante **não poderá ser inferior a vinte (20) segundos e o intervalo entre lances não poderá ser inferior a três (3) segundos.** (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 4 de outubro de 2013)

Art. 3º Os lances enviados em desacordo com o artigo 2º desta norma serão descartados automaticamente pelo sistema.

Análise

2.1.69. Seguem trechos do relatório do monitoramento que orientam quanto às alterações que deveriam ser efetuadas pela SLTI/MP (TC 014.474/2011-5, Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário):

5.6. Para o caso em tela, considera-se propício que normativo do MP verse sobre a persecução da isonomia dos licitantes envolvidos, considerando o uso de dispositivos para inserção automática de lances e operadores humanos no mesmo certame, o que, no caso em análise, está diretamente relacionado com a ampliação da competitividade.

5.7. Conforme descrito no item 3 deste relatório, é possível que um licitante utilizando robô tenha resposta extremamente rápida com relação a outro participante, em percentuais que chegam a 90% de vantagem.

5.8. Além da busca pela isonomia, a solução a ser adotada deve evitar que licitantes tentem apenas cobrir o lance de concorrentes com percentual ínfimo, estimulando-os a apresentar lances que efetivamente reduzam o preço ofertado. Em outras palavras, o mecanismo a ser implementado deverá aumentar a incerteza de um licitante na vitória do certame, mesmo para aqueles que contam com um robô para efetuar lances. Essa regra deve, portanto, possibilitar que o risco de apenas cobrir uma determinada proposta por poucos reais (ou mesmo centavos) não compense, devido à probabilidade razoável de que o certame se encerre por conta do tempo aleatório de até trinta minutos da última etapa da fase competitiva do pregão eletrônico (Decreto 5.450/2005, art. 7º).

...

5.11. Assim, entende-se que o MP deve definir a forma pela qual será perseguido o princípio da isonomia no pregão eletrônico, o que poderá envolver adoção de medidas que diminuam a vantagem competitiva atualmente existente a favor dos licitantes que utilizam robôs, em detrimento dos demais que não utilizam esse recurso. Tal definição pode vir a ser regulamentada por instrução complementar, nos termos do art. 31 do Decreto 5.450/2005, que definiria como a SLTI entende que garantirá a isonomia entre todos os licitantes e introduziria regras adicionais para a inibição ou limitação do uso dos robôs.

5.12. Essa regulamentação também propiciaria, por via indireta, a persecução da competitividade do certame, pela possibilidade de um operador humano competir com o robô. Na via finalística da licitação, também ajudaria na busca pelo melhor preço para a administração pública, na medida em que aumentaria a incerteza do licitante que utiliza robô, atualmente seguro em apenas cobrir discretamente os demais lances ofertados.

2.1.70. Constata-se que a versão inicial da IN previa apenas o intervalo mínimo de vinte segundos entre lances de um mesmo licitante. Nota-se que a SLTI/MP adicionou (art. 1º da IN SLTI/MP 3/2013 alterou a redação do art. 2º da IN SLTI/MP 3/2011) intervalo mínimo de três segundos entre quaisquer lances, além de facultar ao comprador o estabelecimento de diferença mínima entre os valores dos lances ofertados (art. 1º-A da IN SLTI/MP 3/2011) (peça 68).

2.1.71. Importa ressaltar que o tema é controverso e ainda não há uma pacificação de entendimentos entre as entidades que discutem o tema relacionado ao uso de robôs em certames públicos sobre qual seria a melhor solução para o suposto problema. Há quem defende a disponibilização de robôs a todos os licitantes, o que, de certa forma, traria isonomia à competição, e também os que defendem a adoção de mecanismos que proíba definitivamente o uso de robôs.

2.1.72. Contudo, independentemente da discussão acerca da possibilidade de uso ou não de robôs, está evidenciado que os objetivos explicitados acima (medidas que diminuam a vantagem competitiva antes existente a favor dos licitantes que utilizam robôs e que evitem que licitantes tentem apenas cobrir o lance de concorrentes com percentual ínfimo) foram cumpridos com a edição da IN SLTI/MP 3/2013 e, inclusive, as sugestões do Acórdão 5.432/2010-TCU-1ª Câmara foram consideradas (intervalos mínimos e valores mínimos).

2.1.73. Na fase de execução dos trabalhos do presente monitoramento, foram realizadas entrevistas com os gestores que informaram que foi implantada nova funcionalidade no sistema Comprasnet, conforme preconizado pelo novo normativo (IN SLTI/MP 3/2013). Para verificar a devida implementação da regra no sistema, testou-se o envio de lances em intervalos menores do que o intervalo estabelecido no normativo. Na tela capturada no sistema, verifica-se que o mesmo retorna o erro ao usuário impedindo que o lance seja considerado válido na condução do certame (peça 54).

2.1.74. Após o estabelecimento desta sistemática, percebe-se que o TCU tem sido menos demandado em relação ao eventual uso de robôs que comprometam a isonomia de pregões eletrônicos realizados pelo portal do Comprasnet.

2.1.75. Ressalta-se que o portal de compras do Banco do Brasil, Licitações-e, adotou as possibilidades constantes na IN SLTI/MP 3/2013 (Cartilha disponível em http://www.licitacoes-e.com.br/aop/lct/help/pt_br/site_intro/CartilhaComprador.pdf). Sobre a solução adotada pelo Banco do Brasil, o TCU prolatou o Acórdão 3.040/2014-TCU-Plenário, que considerou cumprido o item 9.3 do Acórdão 1.216/2014-TCU-Plenário, o qual havia emitido comando semelhante ao ora monitorado para o Banco do Brasil S/A.

2.1.76. Assim, entende-se que a SLTI/MP tomou providências para que o Comprasnet possibilite aos gestores, quando da condução de pregões eletrônicos, estabelecerem parâmetros que reduzem a vantagem competitiva que os dispositivos automáticos de envio de lances podem ter.

Evidências

- a) IN SLTI/MP 3, de 4 de outubro de 2013 (peça 68);
- b) Tela capturada do Sistema Comprasnet (peça 54).

Conclusão

2.1.77. A SLTI/MP normatizou e implementou nova funcionalidade no sistema Comprasnet de modo a aperfeiçoá-lo e tornar mais isonômica a competição, o que foi suficiente para atendimento das deliberações ora analisadas.

Proposta de encaminhamento

2.1.78. Considerar as determinações 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.1 do Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário cumpridas.

2.2 RECOMENDAÇÕES À SLTI/MP

Recomendação 9.2.1: ao contratar desenvolvimento de software utilizando a métrica de Análise de Pontos de Função, evite adotar, como único guia de referência para contagens, o Manual de Práticas de Contagem do Ifpug, adicionando ao contrato cláusulas complementares que elucidem pontos em aberto, abordando, por exemplo, tópicos como: diferenciação, em sua fórmula de cálculo, dos custos dos pontos de função para desenvolvimento de novas funcionalidades daqueles relativos a supressões ou alterações de funcionalidades existentes (item 9.2.1.1); diferenciação, em sua fórmula de cálculo, dos custos de pontos de função para o desenvolvimento completo de uma funcionalidade (todas as fases do ciclo de desenvolvimento) daqueles necessários à execução de apenas uma fase do ciclo (9.2.1.2); adoção de uma tabela de itens não mensuráveis (item 9.2.1.3); definição das fronteiras a serem utilizadas nas contagens (item 9.2.1.4); políticas para definição de novas fronteiras, contagem de recursos reutilizáveis, remuneração de requisitos não funcionais e resolução de impasses acerca das contagens (item 9.2.1.5).

Situação que levou à proposição da deliberação

2.2.1. Foram constatadas diversas falhas no modelo e na execução do Contrato 45/2005, que suportava o desenvolvimento dos sistemas auditados. Dentre as falhas, podem ser citadas a ausência de diferenciação do tipo de intervenção a ser executada no sistema, indefinição das fronteiras utilizadas nas contagens, inexistência de política para remuneração de requisitos não funcionais, dentre outros (peça 43, p. 37-38).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.2. A SLTI/MP indica que a determinação encontra-se implementada, uma vez que substituiu o contrato que apresentava problema pelo Contrato 74/2010, celebrado com o Serpro em novembro de 2010 (peça 49, p. 14-17).

2.2.3. Acompanha seu esclarecimento informação sobre a publicação, em novembro de 2010, de um roteiro de contagem de pontos de função, elaborado pela SLTI/MP em parceria com os órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), e que contempla, entre outros aspectos, as orientações dos subitens 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.1.3 e 9.2.1.5. Com relação ao 9.2.1.4, a SLTI/MP entende que depende do objeto do contrato e, portanto deve ser especificado claramente em cláusula contratual.

Análise

2.2.4. Conforme já relatado na análise da determinação 9.1.1, constata-se que o modelo contratual atual apresentou melhorias em alguns serviços, como os de desenvolvimento e manutenção de sistemas, em que a irregularidade relacionada à indefinição do fator de ajuste que dificultava a mensuração dos serviços efetivamente prestados foi parcialmente sanada na nova contratação, que adotou modelo de contagem de pontos de função aderente ao CPM 4.3 (peça 50, p. 9).

2.2.5. Na análise da determinação 9.1.3 (parágrafos 2.1.14 e 2.1.15 deste relatório), considerou-se que os problemas relativos à utilização de fatores de ajuste na contratação de desenvolvimento de softwares encontram-se sanados com o novo modelo adotado no contrato atual, uma vez que o instrumento adota atualmente modelo de contagem aderente ao CPM 4.3.

2.2.6. Dessa forma, considera-se que o contrato que sucedeu o analisado no âmbito da auditoria, Contrato 74/2010, sanou o problema apontado.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 14-17);
- b) Relatório do Acórdão 2.393/2011-TCU-Plenário (peça 50).

Conclusão

2.2.7. O contrato atual adota nova sistemática de contagem, aderente ao CPM. 4.3

Proposta de encaminhamento

2.2.8. Considerar a recomendação 9.2.1 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário implementada.

Recomendação 9.2.2: habilite a função de envio de avisos no sistema de pregão eletrônico do Comprasnet durante a suspensão do certame, de modo a possibilitar que o pregoeiro envie comunicações aos fornecedores, como aquelas relacionadas ao andamento do certame.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.2.9. Verificou-se que o sistema não permitia ao pregoeiro o envio de avisos aos licitantes enquanto o pregão estava suspenso, o que poderia causar diversos inconvenientes, como a perda do prazo para microempresas enviarem lances de desempates após a etapa de aceitação (peça 43, p. 44).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.10. Segundo resposta encaminhada pela SLTI/MP, a presente recomendação havia sido implementada com a implantação da Demanda 42665. Contudo, em entrevista realizada com os gestores responsáveis pelo sistema, constatou-se que a citada demanda não trata, na verdade, do envio de comunicações aos fornecedores no sistema Comprasnet.

2.2.11. Solicitou-se, então, novamente, agora por meio do Ofício de Requisição 2-652/2014 (peça 45), evidências da implementação da recomendação em tela ou justificativas para sua não implementação.

2.2.12. Em resposta, encaminhada por meio do Ofício 405/DELOG/SLTI/MP (peça 46), a SLTI/MP informa, em suma, que a implementação da recomendação em análise não é conveniente nem oportuna e não resolveria os problemas elencados no achado de auditoria que subsidiou a presente recomendação. Isto porque a irregularidade, segundo aquela Secretaria, se deu em virtude de falha do pregoeiro, por não ter adotado os procedimentos de acordo com o descrito nos manuais.

Análise

2.2.13. Na análise empreendida pela SLTI/MP sobre a condução do pregão citado como falho na auditoria, percebe-se que, de fato, o mesmo não foi suspenso. O pregoeiro não realizou o procedimento de suspensão, disponível no sistema, conforme preconiza o manual. Tal fato é demonstrado na sequência de atos (peça 46, p. 3-4).

2.2.14. É fato que, caso o pregoeiro tivesse procedido como determina o manual, todos os licitantes receberiam o aviso de suspensão com a provável data de reinício das atividades, visto que, para suspender a licitação, o sistema exige que se informe uma data de retomada das atividades.

2.2.15. Diante deste cenário, a SLTI/MP finaliza sua argumentação expondo o seguinte entendimento (peça 46, p. 5):

Diante do exposto não é conveniente e oportuna a referida alteração no Comprasnet, pois permitiria ao Pregoeiro, realizar movimentações indevidas ou prestação de informações que não ficariam registradas na ata do certame, e não evitaria a ocorrência de situação similar ao caso analisado.

2.2.16. Compartilha-se o entendimento esposado pela SLTI/MP quanto à recomendação ora em análise. Dessa forma, entende-se que a falha detectada na auditoria decorreu, na verdade, da não aplicação dos corretos procedimentos definidos em manuais pelo pregoeiro e não pela incapacidade do sistema emitir avisos enquanto o sistema encontra-se suspenso.

2.2.17. Assim, considera-se que a justificativa apresentada pelo órgão deve ser acatada e a presente recomendação deve ser considerada prejudicada.

Evidências

a) Ofício 405/DELOG/SLTI/MP (peça 46).

Conclusão

2.2.18. Consideram-se válidos os argumentos apresentados pela SLTI/MP. A presente recomendação não possui mais objeto a ser analisado.

Proposta de encaminhamento

2.2.19. Considerar a recomendação 9.2.2 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário não aplicável.

Recomendação 9.2.3: instrua os pregoeiros, por meio de treinamentos e de atualização do manual do pregoeiro, para que, no âmbito dos pregões operacionalizados pelo Comprasnet, expeçam comunicados ou avisos aos licitantes, em tempo útil, mantendo-os informados acerca das próximas etapas do certame, especialmente aquelas sem prazo definido, como a de aceitação de objeto.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.2.20. Em virtude de diversos potenciais problemas decorrentes da falta de comunicação entre pregoeiro e licitantes, em especial em relação ao envio de avisos para manter, constantemente, todos os participantes, informados a respeito de novas movimentações no certame, entendeu-se necessário exarar a presente recomendação (peça 43, p. 44-45).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.21. Em resposta encaminhada para atender ao Ofício 816/2014-TCU/Sefti (peça 3), a SLTI/MP informa ter implantado funcionalidades de envio automatizado de avisos nos procedimentos de suspensão e reabertura do certame (peça 49, p. 20-12).

Análise

2.2.22. Nota-se que o problema a ser endereçado era o mesmo relatado na recomendação anterior. Como ficou constatado que, na verdade, o problema decorreu de falha na aplicação dos procedimentos pelo pregoeiro e não por deficiências no sistema, o mesmo raciocínio pode ser aqui utilizado.

2.2.23. Caso o pregoeiro adote corretamente os procedimentos, em todas suspensões e reaberturas do certame, os fornecedores serão notificados, não havendo que se falar em falhas ou oportunidades de melhoria, neste caso específico, no sistema.

2.2.24. Assim, entende-se que se perdeu o objeto de análise da presente recomendação, assim como ocorrido na deliberação anterior.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 20-12);
- b) Ofício 405/DELOG/SLTI/MP (peça 46).

Conclusão

2.2.25. A presente recomendação perdeu o objeto de análise, não cabendo conclusão acerca de sua implementação.

Proposta de encaminhamento

2.2.26. Considerar a recomendação 9.2.3 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário não aplicável.

Recomendação 9.2.4: avalie a possibilidade de incluir no sistema Comprasnet, nas opções do fornecedor, informações tempestivas acerca dos certames em que este está participando, permitindo a ele identificar as próximas etapas em que sua ação pode ser necessária, para os diversos pregões em que esteja cadastrado.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.2.27. Em virtude da ausência de uma tela que apresentasse as informações consolidadas a respeito de todos os certames que um determinado fornecedor está participando, entendeu-se pertinente a implementação de funcionalidade no sistema que permitisse uma visualização desta maneira (peça 43, p. 46).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.28. Em resposta ao Ofício 816/2014-TCU/Sefti (peça 3), a SLTI/MP apresentou os seguintes argumentos a respeito desta recomendação (peça 43, p. 21):

Atualmente o fornecedor recebe todas as informações referente aos pregões que está participando, indicando as etapas que deverá atuar. Inclusive os pregões agendados, suspensos, em andamento e finalizados.

Análise

2.2.29. Para testar a implementação informada pela SLTI/MP, durante os trabalhos de campo foram coletadas algumas telas do sistema que corroboram a informação prestada.

2.2.30. Na tela inicial de acesso de fornecedores, tem-se as opções iniciais básicas, dentre elas, acompanhar a aceitação/habilitação/admissibilidade (peça 55). Clicando nesta opção, abre-se uma tela com informações a respeito de todos os certames em que o fornecedor encontra-se cadastrado, com um conjunto de informações sucinto de cada um dos pregões (peça 56).

2.2.31. Por fim, ao se clicar em um dos certames listados, é apresentada outra tela com todos os itens da licitação escolhida, podendo o fornecedor agir da maneira que lhe for mais apropriada (peça 57).

2.2.32. Constatou-se, assim, que o comando da recomendação foi atendido, uma vez que existe agora no sistema uma tela para o fornecedor que consolida as informações a respeito de todos os certames em que está participando, melhorando sobremaneira a usabilidade do sistema.

Evidências

a) Telas do sistema (peças 55-57).

Conclusão

2.2.33. O sistema apresenta informações consolidadas para o fornecedor sobre todos os certames em que este se encontra cadastrado.

Proposta de encaminhamento

2.2.34. Considerar a recomendação 9.2.4 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário implementada.

Recomendação 9.2.5: verifique a conveniência e oportunidade de realizar estudo com o objetivo de aprimorar a usabilidade do sítio Comprasnet, de acordo com as boas práticas de mercado, a exemplo de evitar: retorno vazio para órgãos e entidades que utilizam outros sistemas (item 9.2.5.1); existência de órgãos duplicados em consultas (item 9.2.5.2); pesquisa de pregões presenciais restritivas (item 9.2.5.3); necessidade de multiplicar quantitativos durante inserção de proposta (item 9.2.5.4).

Situação que levou à proposição da deliberação

2.2.35. Em virtude da constatação de diversas oportunidades de melhoria de usabilidade no sistema Comprasnet, concluiu-se que o sistema poderia não estar sendo uma ferramenta eficiente para os usuários, razão pela qual foi exarada a presente recomendação (peça 43, p. 49).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.36. A respeito destes itens, a SLTI/MP encaminhou a seguinte resposta (peça 49, p. 21-22):

Item 9.2.5.1: o atendimento à determinação desse item restou prejudicado, uma vez que não é possível obter o retorno para órgãos e entidades que utilizam outros sistemas, devido a grande diversidade de sistemas existentes. Para permitir a troca de informações com outros órgãos, estão disponibilizadas estruturas XML para os módulos SIDEC, SICON, SISPP e CATMAT.

Item 9.2.5.2: não se verificou a incidência de órgãos duplicados;

Item 9.2.5.3: verifica-se que o pregão presencial tem caído em desuso ao longo do tempo, o que coaduna com a legislação vigente. Por esse motivo, as atualizações têm sido priorizadas para o pregão eletrônico, onde se verifica o pleno atendimento desse item;

Item 9.2.5.4: o sistema funciona atualmente da seguinte forma: o fornecedor envia os dois valores (unitário e global). Portanto, o próprio fornecedor faz essa multiplicação. Se assim não for, e o sistema fizer essa multiplicação, caso o fornecedor informe um valor unitário errado, o sistema considerará, baseado no valor unitário informado, um valor global errado. Com isso, o fornecedor poderá alegar que o sistema o levou ao erro.

Análise

2.2.37. Verifica-se que, em relação ao primeiro item, a SLTI/MP alega inviabilidade técnica. Em virtude do grande número de sistemas existentes, a implementação de funcionalidade que retorne qual sistema o órgão utiliza, mostra-se de fato, inviável.

2.2.38. Quanto à incidência de retorno duplicado para pesquisa de órgãos, não há mais incidência deste tipo de inconsistência. Sobre os pregões presenciais, justifica a inviabilidade de se implementar novas funcionalidades para a modalidade com base na baixa taxa de uso deste tipo de licitação, o que de fato se verifica.

2.2.39. Por último, tem-se a possibilidade aventada de o sistema calcular o valor global de acordo com o quantitativo de cada item. A SLTI/MP alega que, caso implementasse a funcionalidade, poderia haver casos de informação errada de preço unitário, que refletiria no preço global. Segundo a SLTI/MP, o fornecedor poderia, então, culpar o sistema por tê-lo induzido ao erro. Portanto, o órgão considera que a necessidade de preencher os dois campos mostra-se, na verdade, como uma etapa de conferência necessária para que o fornecedor não envie informações erradas ao sistema.

2.2.40. Nota-se, então, que apenas foi, de fato, resolvido o problema relativo ao retorno duplicado em pesquisas. As demais alterações propostas não foram implementadas, tendo sido devidamente justificadas, fato que faz com que deva se considerar a recomendação em tela não mais aplicável.

Evidências

a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 21-22).

Conclusão

2.2.41. A recomendação em tela não mais se aplica, tendo em vista as justificativas apresentadas pelo órgão.

Proposta de encaminhamento

2.2.42. Considerar a recomendação 9.2.5 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário não aplicável.

Recomendação 9.2.6: mantenha atualizada a documentação de sistemas e de usuários, conforme boas práticas (Cobit 4.1, objetivo de controle AI6.5), considerando a criação de artefatos para os sistemas antigos, especialmente aqueles críticos e complexos, como o Siasg, a exemplo dos seguintes documentos: dicionário e modelo de dados do Siasg (item 9.2.6.1); casos de uso e regras de negócio do Siasg (item 9.2.6.2); documento de requisitos não funcionais do Comprasnet (item 9.2.6.3); documento de visão do DW-Siasg (item 9.2.6.4); manual de usuário do Sicaf (item 9.2.6.5).

Situação que levou à proposição da deliberação

2.2.43. Foram encontradas deficiências nas atualizações de artefatos, tais como manual de usuário e documentação de sistemas (peça 43, p. 51).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.44. A SLTI/MP enviou as seguintes informações a respeito da documentação de sistemas e usuários (peça 49, p. 25-27):

O sistema de compras possui legado das informações considerando os artefatos dos sistemas antigos. Os módulos do sistema SIASG por serem muito antigos originalmente não possuem documentação, porém a medida que este vem sendo manutenido, a equipe de desenvolvimento vem confeccionando documentos das funcionalidades alteradas.

Atualmente, o desenvolvimento de sistemas pelo SERPRO utiliza-se do padrão PSDS, que é compatível com o atendimento das determinações exaradas pelo TCU, inclusive quanto à atualização de documentação dos sistemas.

Está disponível no Portal de Compras do Governo Federal o manual do SICAF, no endereço www.comprasgovernamentais.gov.br - Gestor de Compras - Publicações - Manuais SIASGNet.

Análise

2.2.45. Nota-se que a justificativa enviada pelo órgão auditado apresenta como principal argumento para a deficiência na documentação do sistema, o fato de existir um legado de artefatos de sistemas antigos que não foram documentados à época de seu desenvolvimento.

2.2.46. De fato, não faz sentido documentar agora um sistema muito antigo que, possivelmente, será migrado para plataforma baixa, devido ao enorme esforço que a tarefa demandaria. Assim, na migração e nos novos desenvolvimentos, todos os procedimentos relativos ao processo de desenvolvimento de software do Serpro deverão ser respeitados, fazendo com que os novos sistemas sejam devidamente documentados, visto que, segundo a SLTI/MP, a etapa de documentação é parte do processo de desenvolvimento de sistemas do Serpro.

2.2.47. Por último, no que diz respeito ao manual de usuário para o sistema Sicaf, procede a informação sobre a existência de documento de auxílio ao usuário para a utilização do sistema, disponível online.

Evidências

a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 25-27).

Conclusão

2.2.48. As justificativas para não implementar a recomendação em análise procedem, uma vez que desenvolver documentação para um sistema legado que deverá, em um futuro próximo, ser descontinuado, de fato não é eficiente. Apenas em relação ao manual de usuário para o Sicaf, a SLTI/MP cumpriu a recomendação.

Proposta de encaminhamento

2.2.49. Considerar a recomendação 9.2.6 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário não aplicável.

Recomendação 9.2.7: de modo a evitar equívocos de interpretação, disponibilize as restrições de consulta e convenções relacionados ao DW-Siasg, mencionadas, por exemplo, no documento de especificação de regras de negócio.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.2.50. Pelo fato de o DW-Siasg ser um banco de dados obtido por meio de extração personalizada dos sistemas originais (módulos do Siasg), é importante, ao utilizar os resultados das consultas, considerar o conjunto de regras/restrições que se encontravam listadas no documento de especificação de regras de negócio do sistema. Dessa forma, entendeu-se oportuna a promoção da publicidade deste documento aos usuários deste sistema (peça 43, p. 27-28).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.51. A SLTI/MP informa que somente possuem acesso ao DW-Siasg os servidores que participam de treinamento específico para sua utilização. Segundo o órgão, tal medida tem como resultado evitar equívocos de interpretação e dar tratamento adequado às informações obtidas por este sistema (peça 49, p. 27).

Análise

2.2.52. A tratativa dada pelo órgão de fato mitiga os riscos de má interpretação dos resultados obtidos por meio da extração de dados da ferramenta. Uma vez que se trata de sistema específico que demanda usuários com maior nível de conhecimento para usufruir de seus resultados, considera-se adequada a solução dada pela SLTI/MP.

2.2.53. Com o treinamento prévio dos usuários, pode-se garantir que os mesmos conheçam as limitações do sistema, conhecendo as bases de dados que o alimentam, e mitigar os riscos decorrentes da má interpretação dos resultados apresentados pelo DW-Siasg.

Evidências

a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 27).

Conclusão

2.2.54. As justificativas apresentadas pela SLTI/MP (liberação de acesso ao sistema apenas àqueles que participam de treinamento específico) são consideradas suficientes para atendimento da presente deliberação.

Proposta de encaminhamento

2.2.55. Considerar a recomendação 9.2.7 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário implementada.

Recomendação 9.2.8: verifique a conveniência e oportunidade de atualizar a Portaria Normativa SLTI/MP 4/2002, para que inclua os novos perfis de usuários disponíveis no sistema.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.2.56. Foram detectados perfis cadastrados no sistema diferentes daqueles listados na portaria que tratava de normatizar o controle de acesso (peça 43, p. 32).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.57. Sobre a presente recomendação, a SLTI/MP limitou-se a informar que havia iniciado a atualização do normativo, que tinha data prevista de conclusão para janeiro de 2015 (peça 49, p. 28).

Análise

2.2.58. Até a finalização dos trabalhos de campo do presente monitoramento, a SLTI/MP informava que a atualização do normativo ainda não havia sido finalizada. Não foi disponibilizada à equipe de monitoramento qualquer minuta da norma ou algo similar.

Evidências

a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 28).

Conclusão

2.2.59. Não foi evidenciada ação do órgão para atualizar a Portaria Normativa SLTI 4/2002, o que induz a considerar a presente deliberação como não implementada.

Proposta de encaminhamento

2.2.60. Considerar a recomendação 9.2.8 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário não implementada.

Recomendação 9.2.9: de forma a possibilitar o intercâmbio de informações de ocorrências de licitantes entre os distintos cadastros de fornecedores, notadamente as impeditivas de licitar e contratar, implemente procedimentos de envio remoto, por exemplo, utilizando *web services*.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.2.61. Relatou-se na auditoria que o sistema Sicaf não contemplava o registro de ocorrências, a exemplo das impeditivas de contratar, de órgãos ou entidades não integrantes do Sisg e que optaram por ter cadastro próprio nos termos da Lei 8.666/1993, art. 34, § 2º. Tal fato também ocorria para os cadastros pertencentes às outras esferas administrativas (peça 43, p. 64).

2.2.62. A falta de um cadastro unificado de ocorrências possibilitaria a contratação de pessoa impedida de licitar e contratar com a Administração Pública, a exemplo das sanções previstas no art. 7º da Lei 10.520/2002 e do inciso IV do art. 87 da Lei 8.666/1993 (peça 43, p. 64).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.2.63. A respeito da presente recomendação, a SLTI/MP enviou as seguintes informações (peça 49, p. 28-29):

Em implementação pela demanda 84141, que irá integrar, via web service, o sistema do TCU/CNJ, e pela demanda 85025 que possibilitará aos Gestores Públicos do SISG possibilidade de consultar o CEIS - CGU, por intermédio de link que será criado no Portal de Compras Governamentais - Comprasnet. Previsão para conclusão desta demanda em 2015.

Análise

2.2.64. Nota-se que encontram-se em implementação, com previsão de conclusão em 2015, as demandas que visam integrar o sistema com os bancos de dados do TCU, CNJ e CGU. Estes são, de fato, os principais bancos de informações sobre empresas inabilitadas em âmbito nacional.

2.2.65. Contudo, nota-se que o comando da recomendação sugere também a integração com bases de outras esferas administrativas, como estados e municípios. Entende-se que os esforços de integração, após concluídas as iniciativas em andamento, devem continuar para promover uma rede nacional de informações e evitar que o poder público contrate empresas que foram punidas e não devem celebrar contratos com os entes públicos.

Evidências

a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 28-29).

Conclusão

2.2.66. Verifica-se que há tratativas em andamento para integração com três bases em nível federal, com previsão para conclusão em 2015.

Proposta de encaminhamento

2.2.67. Considerar a recomendação 9.2.9 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário em implementação.

2.3 RECOMENDAÇÃO À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Recomendação 9.3: promova ações com vistas a propor projeto legislativo com o objetivo de tornar efetivas as sanções suspensivas e de declaração de inidoneidade a fornecedores previstas na legislação, tendo em vista a falta de obrigatoriedade de alimentação de um cadastro único de sancionados pelos diversos órgãos e entidades das esferas administrativas.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.3.1. Na mesma linha das falhas descritas para a recomendação 9.2.9, concluiu-se na auditoria que a ausência de um cadastro único de inabilitados a contratar com o poder público impossibilitava consignar efetividade à legislação que impede que empresas com tais restrições participem de seus processos licitatórios (peça 43, p. 63-64).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.3.2. Por meio do Ofício 0927/2014-TCU/Sefti (peça 33), questionou-se a Casa Civil a respeito das tratativas dadas à presente recomendação. Em resposta, encaminhada por meio do Ofício 808/SE-C.Civil/PR (peça 39), informa-se que a recomendação foi implementada, com a edição da Lei 12.846/2013.

Análise

2.3.3. O supramencionado ato normativo, Lei 12.846/2013, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.

2.3.4. O art. 23 do mencionado normativo assim dispõe:

Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder

Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

2.3.5. Constatou-se que o dispositivo criou a obrigação para todos os entes da República de alimentar um sistema único de cadastro de empresas inidôneas e suspensas. Considera-se, então, que a recomendação em análise foi atendida.

Evidências

a) Lei 12.846/2013.

Conclusão

2.3.6. Considera-se que o art. 23 da Lei 12.846/2013 deu pleno atendimento ao comando da recomendação em análise.

Proposta de encaminhamento

2.3.7. Considerar a recomendação 9.3 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário implementada.

ACÓRDÃO 1.793/2011-TCU-Plenário

Com intuito de verificar o cumprimento do disposto no art. 7º da Lei 10.520/2002, com base nos registros dos bancos de dados Siasg e Comprasnet, foi realizada auditoria específica, que também efetuou o monitoramento dos subitens 9.2.1.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.5.1.1, 9.7.1 e 9.8.1 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, haja vista a potencial influência das respectivas providências adotadas sobre o objeto da auditoria (TC 015.239/2012-8). O quadro resumo do resultado deste monitoramento, consubstanciado no Acórdão 754/2015-TCU-Plenário, encontra-se no parágrafo 1.5 deste relatório.

2.4 DETERMINAÇÕES À SLTI/MP

Determinação 9.2.1.2: oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a respeitarem os limites previstos no art. 8º, caput e § 3º, do Decreto 3.931/2001.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.1 No âmbito das contratações registradas no módulo de registro de preços do Siasg (SISRP), foram identificadas 9.430 ocorrências de aquisições cuja soma dos empenhos emitidos pela unidade administrativa de serviços gerais (Uasg) contratante superava em 25% o valor máximo estabelecido pelo no art. 8º, caput e § 3º, do Decreto 3.931/2001, normativo regulamentador do Sistema de Registro de Preços (SRP) e que estava vigente à época em que o Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foi prolatado.

2.4.2 Verificou-se, também, que o módulo Sistema de Minuta de Empenho (Sisme) do Siasg somente criticava as quantidades registradas nos empenhos emitidos por unidades gerenciadoras da ata de registro de preços ou por demais participantes do certame licitatório, não havendo qualquer validação no que tange às aquisições feitas por órgãos e entidades que não fizeram parte do planejamento conjunto da licitação.

2.4.3 Constatou-se, ainda, que mesmo os controles que validavam as quantidades dos bens e serviços empenhados eram insuficientes para a evitar a irregularidade em questão, tendo em vista a inexistência de críticas dos valores monetários dos empenhos que excediam o quantitativo máximo permitido no referido Decreto, o que possibilitava que qualquer órgão emitisse empenhos cuja a soma dos valores fosse superior a 25% do valor registrado na respectiva ata de registro de preço.

2.4.4 Ante o exposto, o Plenário do TCU deliberou pela expedição das medidas contidas nos itens 9.2.1.2, 9.2.3 e 9.5.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.5 Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.2.1.2 do referido acórdão havia sido atendido da seguinte forma (peça 15, p. 4):

2.4.5.1 por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), em 25/8/2011;

2.5.2 mediante mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Sistema de Administração de Serviços Gerais (Siasg) a todas as unidades usuárias do sistema, em 29/8/2011.

Análise

2.4.8 Preliminarmente, cabe ressaltar que o Decreto 3.931/2001 foi revogado pelo Decreto 7.892/2013, que, por sua vez, manteve o limite de 100% do quantitativo registrado na ata de registro de preços em aquisições realizadas por órgão ou entidade da Administração Pública Federal (APF) não participante do certame, conforme disposto no § 3º do art. 22. Entende-se, portanto, que o novo regulamento de contratações mediante registro de preços não altera a necessidade de atendimento da deliberação ora analisada.

2.4.9 O Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração, conforme informado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15), recomendava o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.8 e 9.3.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário. Consta à peça 16, p. 1-3, a cópia deste Ofício-Circular enviada à Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

2.4.10 Quanto à mensagem enviada por meio do ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9), cabe explicitar o seu funcionamento. Conforme consta do item 2.3.31 do Relatório que deu origem ao citado acórdão, o referido módulo permite a troca de mensagens eletrônicas por meio dos terminais do Siasg, entre os gestores de compras, para a realização de consultas e divulgação de informações de interesse do setor. Esse serviço possibilita agilizar a divulgação de orientações normativas do órgão central, por meio de avisos e circulares, que podem ser simultaneamente transmitidos aos órgãos e entidades da administração federal em todo o território nacional.

2.4.11 Assim sendo, considerando que o ‘Comunica’ é um canal informatizado de alcance nacional e amplamente utilizado pelos gestores de compras do Siasg, entende-se que a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio desse módulo foi suficiente para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 4);
- b) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- c) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.4.12 O novo regulamento do SRP não altera a necessidade de atendimento da deliberação ora analisada e as providências adotadas pela SLTI/MP foram consideradas suficientes para atendê-la.

Proposta de encaminhamento

2.4.13 Considerar a determinação 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.1.3: oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg, quando se tratar de contratação mediante adesão à ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, *caput*, do Decreto 3.931/2001 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.14 No que tange a contratações de bens realizadas mediante registro de preço, foram detectadas diversas ocorrências em que a soma dos valores de minutas de empenhos relativas a um determinado item fornecido pela empresa contratada era superior à soma dos preços das quantidades registradas em ata.

2.4.15 Em especial, destacaram-se dois casos em que a soma das quantias empenhadas por Uasgs que adquiriram determinado bem superaram muito o limite de valor e de quantitativo consignados na ata de registro de preços correspondente (23.482,78% e 229,76% respectivamente). Ademais, muitas das minutas de empenho emitidas para essas aquisições foram feitas por Uasgs que não tinham participado da licitação que culminou na assinatura das atas de registro de preços, isto é, foram emitidas por Uasgs ‘caronas’.

2.4.16 À época da auditoria, avaliou-se que uma possível causa para a ocorrência desse tipo de prática consistia na relativa facilidade de adesão às atas de registro de preços por parte dos ‘caronas’, conforme possibilitava o *caput* do art. 8º do Decreto 3.931/2001, vigente à época da auditoria que culminou no Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

2.4.17 Apesar de as situações anteriormente mencionadas não terem sido caracterizadas, por si só, como irregularidades à época da auditoria, elas demonstram que os fornecedores daqueles itens venderam um quantitativo muito maior do que o inicialmente previsto pelo conjunto de Uasgs que participaram do planejamento da licitação para registro de preços.

2.4.18 Nesse sentido, concluiu-se que a adesão indiscriminada às atas poderia acarretar contratações menos vantajosas do ponto de vista econômico, tendo em vista que se o quantitativo desses órgãos estivesse incluído no total a ser licitado, o fornecedor teria condições de oferecer um preço inferior, proporcionando maior economia de escala para a APF. Ademais, poderia haver o risco de conluio entre os gestores do órgão gerenciador da ata e determinado licitante, o que fere o princípio da isonomia e da moralidade pública, ambos insculpidos no *caput* do art. 3º da Lei 8.666/1993.

2.4.19 Ante o exposto, o Plenário do TCU de liberou pela expedição das medidas contidas nos itens 9.2.1.3 e 9.5.1.3 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.20 Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 4), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.2.1.3 do referido acórdão foi atendido por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Siasg a todas as unidades usuárias.

Análise

2.4.21 De início, cabe destacar que, diferentemente do regulamento antigo do SRP (Decreto 3.931/2001), o Decreto 7.892/2013 impôs um quantitativo máximo de bens ou serviços que podem ser adquiridos por meio de adesões a atas de registro de preços. Com efeito, o art. 22, § 4º, da aludida norma dispõe que:

O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

2.4.22 Embora ainda se considere elevado o limite global de 500% do quantitativo de bens e de serviços registrados em ata que podem ser adquiridos por um conjunto de órgãos ou entidades não participantes da licitação, entende-se que a mencionada alteração no regulamento do SRP consiste em um passo importante no combate à prática das adesões indiscriminadas a atas de registro de preços no âmbito da APF.

2.4.23 A despeito disso, o novo Decreto não dispensa a necessidade de as instituições públicas federais continuarem realizando ampla pesquisa de mercado visando comprovar a vantajosidade da contratação por meio de registro de preços, conforme se depreende da leitura do art. 7º, *caput*, c/c art. 9º, inciso XI, do Decreto 7.892/2013, razão pela qual persiste a obrigatoriedade de cumprimento da deliberação ora analisada.

2.4.24 Dessa forma, a exemplo da análise realizada para avaliar o cumprimento do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, entende-se que o Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio do módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9) foram suficientes para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 4);
- b) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- c) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.4.25 O novo regulamento do SRP não altera a obrigatoriedade de cumprimento da deliberação ora analisada e as providências adotadas pela SLTI/MP foram consideradas suficientes para atendê-la.

Proposta de encaminhamento

2.4.26 Considerar a determinação 9.2.1.3 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.1.4: oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, *caput*, e § 2º, do Decreto 3.931/2001.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.27 Foram identificadas 321 ocorrências de contratos celebrados entre a APF e fornecedores mediante SRP após o fim da vigência da ata que registrava o preço do bem ou do serviço adquirido, mesmo considerando eventuais prorrogações do prazo de validade do aludido documento, o que ia de encontro ao disposto no art. 4º, *caput*, c/c o § 2º do Decreto 3.931/2001.

2.4.28 Considerando a legislação afeta ao registro de preços vigente à época da auditoria, entende-se que o propósito de se estabelecer a validade da ata de registro de preços era definir um limite de tempo no qual os preços registrados para o bem ou serviço estivessem compatíveis com aqueles praticados no mercado, a fim de preservar a vantajosidade da contratação, sobretudo do ponto de vista econômico.

2.4.29 Ante o exposto, o Plenário do TCU decretou a expedição das medidas contidas nos itens 9.2.1.4, 9.2.4 e 9.5.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.30 Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 5), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.2.1.4 do referido acórdão foi atendido por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Siasg a todas as unidades usuárias.

Análise

2.4.31 O novo regulamento do SRP manteve o prazo de validade da ata de registro de preços previsto no Decreto 3.931/2001, isto é, não superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações. Nesse sentido, considerando que o referido prazo estabelece um limite temporal após o qual torna-se juridicamente impossível celebrar novos contratos com base nos preços praticados em uma determinada ata, entende-se que a fundamentação normativa que deu origem ao item 9.2.1.4 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário não foi alterada à luz do novo regulamento que rege a matéria, motivo pelo qual persiste a necessidade do cumprimento da deliberação ora analisada.

2.4.32 Assim sendo, a exemplo da análise realizada para avaliar o cumprimento do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, entende-se que o Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio do módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9) foram suficientes para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 5);
- b) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- c) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.4.33 O novo regulamento do SRP não altera a obrigatoriedade de cumprimento da deliberação ora analisada e as providências adotadas pela SLTI/MP foram consideradas suficientes para atendê-la.

Proposta de encaminhamento

2.4.34 Considerar a determinação 9.2.1.4 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.1.5: oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, *caput*, e parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.35 Durante a execução da auditoria, foram identificados diversos casos em que a APF realizou contratações de empresas que constavam do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), mantido pela Controladoria Geral da União (CGU). Essa conduta é tipificada como crime, tanto por parte dos gestores quanto das empresas licitantes, conforme disposto no *caput* e no parágrafo único do art. 97 da Lei 8.666/1993.

2.4.36 Apesar de o Ceis não ser completo, pois, à época, não incluía registros de sanções de todos os estados e municípios brasileiros, verificou-se a existência de registros de sanções a empresas que não constavam no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf). Como o Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário já havia tratado do assunto, entendeu-se que cabia apenas determinar aos órgãos governantes superiores que orientassem os órgãos sob sua jurisdição a verificar a existência de registros impeditivos da contratação de determinado fornecedor no Ceis.

2.4.37 Ante o exposto, o Plenário do TCU de liberou pela expedição das medidas contidas nos itens 9.2.1.5 e 9.5.1.5.1 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.38 Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 5), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.2.1.5 do referido acórdão foi atendido por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Siasg a todas as unidades usuárias.

Análise

2.4.39 A exemplo da análise realizada para avaliar o cumprimento do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, entende-se que o Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio do módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9) foram suficientes para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 5);
- b) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- c) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.4.40 As providências adotadas pela SLTI/MP para atender a determinação contida no item 9.2.1.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foram suficientes.

Proposta de encaminhamento

2.4.41 Considerar a determinação 9.2.1.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.1.6: oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema Sicaf, a fim de certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.42 A partir da execução de cruzamento de dados, foram encontradas 3.921 minutias de empenho que tinham como favorecidas, à época de suas respectivas emissões, empresas em que pelo menos um de seus sócios era servidor público do próprio órgão contratante. Também foram identificados indícios de 733 contratos firmados com empresas que teriam entre seus sócios servidores públicos pertencentes aos quadros funcionais das próprias instituições contratantes. Ressalte-se que a participação de servidor público em licitações, ainda que indireta, é vedada pelo inciso III do art. 9º da Lei 8.666/1993.

2.4.43 Durante a auditoria, entendeu-se que, em função do seu vínculo econômico e financeiro com o fornecedor, o servidor público do órgão contratante que possui a condição de sócio da licitante participa indiretamente do certame. Ademais, considerou-se que a vedação estabelecida no aludido dispositivo legal era objetiva e, portanto, a irregularidade em questão independia da existência ou não de atuação do servidor no processo licitatório.

2.4.44 Registre-se, por oportuno, que algumas dessas ocorrências foram averiguadas de forma mais aprofundada. Em certos casos, os indícios foram confirmados. Em outros, verificou-se a existência de resultados falso-positivos, devido, principalmente, a informações desatualizadas sobre a composição societária das empresas constantes da base do CNPJ.

2.4.45 Ante o exposto, o Plenário do TCU de liberou pela expedição das medidas contidas nos itens 9.2.1.6 e 9.5.1.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.46 Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 5), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.2.1.6 do referido acórdão foi atendido por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Siasg a todas as unidades usuárias.

Análise

2.4.47 A exemplo da análise realizada para avaliar o cumprimento do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, entende-se que o Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio do módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9) foram suficientes para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 5);

- b) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- c) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.4.48 As providências adotadas pela SLTI/MP para atender a determinação contida no item 9.2.1.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foram suficientes.

Proposta de encaminhamento

2.4.49 Considerar a determinação 9.2.1.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.1.7: oriente os órgãos integrantes do Sisg a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.50 Foram identificados cinco contratos que não foram registrados no Siasg pelos órgãos públicos contratantes, mais especificamente no módulo Sistema de Gestão de Contratos (Sicon).

2.4.51 Essa prática sinaliza desconformidade com recorrentes comandos inseridos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a exemplo do art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010, que determinam a todos os órgãos da Administração Pública Federal, integrantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social, e de investimento das estatais, a registrarem os respectivos contratos no Siasg. Além disso, tais órgãos deixaram de atender a determinações expressas do TCU para que procedessem à adequação desses cadastramentos.

2.4.52 No entanto, entendeu-se que não era possível criar controles no próprio Siasg que obrigasse os administradores a cadastrarem todos os contratos firmados no referido sistema. Primeiro porque o Siasg apenas reflete as informações do mundo real, não sendo ele responsável por gerar os próprios contratos. Segundo porque existem situações nas quais os próprios contratos são facultativos, pois são passíveis de serem substituídos por outros instrumentos, não sendo necessários para emissão de notas de empenho ou ordens bancárias.

2.4.53 Ante o exposto, o Plenário do TCU de liberou pela expedição das medidas contidas nos itens 9.2.1.7 e 9.5.1.9 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.54 Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 5-6), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.2.1.7 do referido acórdão foi atendido por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Siasg a todas as unidades usuárias.

Análise

2.4.55 A exemplo da análise realizada para avaliar o cumprimento do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, entende-se que o Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio do módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9) foram suficientes para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 5-6);
- b) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- c) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.4.56 As providências adotadas pela SLTI/MP para atender a determinação contida no item 9.2.1.7 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foram suficientes.

Proposta de encaminhamento

2.4.57 Considerar a determinação 9.2.1.7 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.2.1: oriente os órgãos integrantes do Sisg acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção à Orientação Normativa – AGU 21, de 1/4/2009.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.58 Mediante pesquisa realizada na base de dados de empenhos do exercício de 2010 (até 13/7/2010) do sistema Siafi, foram encontrados empenhos emitidos a fornecedores que haviam sido contratados por meio de adesões a atas de registro de preço estadual ou municipal. Tal prática contraria a Orientação Normativa 21, de 1/4/2009, da Advocacia Geral da União (AGU), cuja fundamentação se baseia na ausência de previsão legal para esse tipo de adesão, violando, assim, o princípio da legalidade expresso no caput do art. 37 da Constituição Federal.

2.4.59 Entendeu-se, também, que os requisitos a serem observados no âmbito de uma licitação federal são mais amplos que os de uma licitação de outra esfera de governo. Nesse sentido, a adesão à ata de registro de preço gerenciada por órgão estadual, municipal ou distrital pode não atender aos requisitos que o gestor público federal obrigatoriamente deve seguir caso ele opte por efetuar a compra mediante processo licitatório, sem adesão à referida ata.

2.4.60 No que tange à jurisprudência do TCU sobre o assunto, não foi encontrada, à época da auditoria, posicionamento acerca da validade jurídica da adesão à ata de registro de preço gerenciada por entes estaduais, municipais ou distritais. Verificou-se, ainda, que parte da doutrina entendia ser viável tal prática, embora possa ser sustentada, sob aspecto jurídico, a necessidade de norma autorizativa específica.

2.4.61 Ante o exposto, concluiu-se pela impossibilidade de que instituições públicas federais façam adesões a atas de registro de preços provenientes de outras esferas administrativas, motivando, assim, a determinação ora em análise. Diante disso, o TCU deliberou pela expedição da determinação e da recomendação contidas nos itens 9.2.2.1 e 9.5.1.4 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, respectivamente.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.62 Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 6), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.2.2.1 do referido acórdão foi atendido por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Siasg a todas as unidades usuárias.

2.4.63 A SLTI/MP também informou que o MP não concede a usuário do Siasg perfil de inclusão de atas de registros de preços cujos pregões foram realizados por esfera estadual, municipal ou distrital.

Análise

2.4.64 O § 8º do art. 22 do Decreto 7.892/2013 dispõe que ‘É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual’. Nesse sentido, o entendimento que subsidiou o item 9.2.2.1 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foi positivado em vista do novo regulamento do SRP, motivo pelo qual reforça-se a necessidade de cumprimento da deliberação ora analisada.

2.4.65 Diante disso, a exemplo da análise realizada para avaliar o cumprimento do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, entende-se que o Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio do módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9) foram suficientes para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 6);
- b) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- c) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.4.66 As providências adotadas pela SLTI/MP para atender a determinação contida no item 9.2.2.1 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foram suficientes.

Proposta de encaminhamento

2.4.67 Considerar a determinação 9.2.2.1 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.2.2: oriente os órgãos integrantes do Sisg a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.68 Foram identificadas 659 ocorrências de contratos cujos termos aditivos acresceram em 25% o valor contratado em um intervalo de até 180 dias contados da celebração inicial. Entendeu-se que o uso de todo o percentual de acréscimo possibilitado pelo art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 em prazo tão exíguo sugeria falha de planejamento das quantidades que deveriam ser contratadas, o que ia de encontro à diretriz presente no art. 8º da referida lei, bem como contrariava a jurisprudência do TCU à época da execução da auditoria (Acórdãos 838/2004, 2.094/2004, 117/2006, 304/2006, todos do Plenário).

2.4.69 Além disso, considerou-se que essa conduta pode ter comprometido a lisura do procedimento licitatório que deu origem à contratação possivelmente subdimensionada, caso algum dos licitantes soubesse de antemão das pretensões de acréscimo da Administração.

2.4.70 Ante o exposto, o TCU deliberou pela expedição da determinação e da recomendação contidas nos itens 9.2.2.2 e 9.5.1.7 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, respectivamente.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.71 Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 6), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.2.2.2 do referido acórdão foi atendido por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Siasg a todas as unidades usuárias.

Análise

2.4.72 A exemplo da análise realizada para avaliar o cumprimento do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, entende-se que o Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio do módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9) foram suficientes para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 6);
- b) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- c) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.4.73 As providências adotadas pela SLTI/MP para atender a determinação contida no item 9.2.2.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foram suficientes.

Proposta de encaminhamento

2.4.74 Considerar a determinação 9.2.2.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.3: promova alterações no sistema Siasg com vistas a impedir que as Uasgs emitem empenhos cuja soma de seus valores seja superior ao limite máximo estabelecido no art. 8º, § 3º, do Decreto 3.931/2001, explicitando o valor máximo a ser empenhado para cada item, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.75 Situação já descrita na análise da determinação 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário (parágrafos 2.4.1 a 2.4.4 deste relatório).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.76 A SLTI/MP informou que o ‘Siasg não mais permite que o participante extraordinário (carona) emita empenhos em quantidade superior a 100% da quantidade licitada (empenho original)’ (peça 15, p. 4). E acrescentou que o sistema bloqueia tentativas de compra superior a 100% da quantidade originalmente contratada (peça 15, p. 7 e peça 49, p. 32).

2.4.77 Durante os trabalhos de campo, em entrevista realizada com os gestores responsáveis, a equipe de monitoramento também foi informada a respeito da implementação do limite máximo a ser empenhado em cada ata.

2.4.78 Contudo, informou-se que tal controle é realizado por meio dos empenhos realizados no Siasg. Logo, entidades não pertencentes ao Sisg que realizam empenho fora deste sistema e aderem a atas, não se submetem a este tipo de controle, a exemplo das empresas estatais.

Análise

2.4.79 Por meio da tela capturada (peça 58) em simulação realizada no sistema durante os trabalhos de campo, nota-se que o sistema criticou, no momento de criar uma minuta de empenho no Siasg, a adesão a uma ata em que a quantidade adquirida ultrapassava o limite de cinco vezes a quantidade prevista no item.

2.4.80 Tal limitador foi implementado em decorrência da publicação do Decreto 7.892/2013, que prescreveu, no art. 22, §4º, a seguinte limitação:

O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

2.4.81 Importa ressaltar que o controle do quantitativo já adquirido, como informado pelos gestores responsáveis, é realizado por meio do total empenhado no sistema Siasg, aplicando-se às entidades que emitem empenho por meio deste sistema. No caso de entidades que não realizam empenho no Siasg, o sistema não aplica os controles pertinentes, não limitando então o quantitativo máximo de contratação vinculado a uma ata de registro de preços.

2.4.82 Apesar da possibilidade de adesão além do limite permitido, por entidades que não realizam empenhos por meio do Siasg, entende-se que o escopo da presente determinação restringe-se ao Siasg. Assim, considera-se que a SLTI/MP já implantou os controles possíveis para mitigar a ocorrência de adesões acima dos limites estabelecidos, em concordância com o comando da deliberação em análise.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 4, 6-7);
- b) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 32);
- c) Tela capturada do Siasg (peça 58);
- d) Decreto 7.892/2013.

Conclusão

2.4.83 Verifica-se que houve evolução normativa sobre o tema relacionado ao limite de adesões a atas de registros de preços, tendo sido publicado o Decreto 7.892/2013, que limitou as adesões ao quíntuplo dos quantitativos inicialmente previstos.

2.4.84 Tal limitação foi implementada no sistema, que impõe limites ao quantitativo contratado com base nos empenhos realizados no Siasg.

Proposta de encaminhamento

2.4.85 Considerar a determinação 9.2.3 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.4: implante controles no sistema Siasg de modo a não permitir a aquisição de bens e serviços oriundos de adesão a registro de preço após o fim da vigência da respectiva ata, de forma a observar o disposto no art. 15, § 3º, da Lei 8.666/1993 e ao art. 4º, *caput* e § 2º, do Decreto 3.931/2001, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.86 Situação já descrita na análise da determinação 9.2.1.4 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário (parágrafos 2.4.27 a 2.4.29 deste relatório).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.87 A SLTI/MP informou que o ‘sistema não mais permite geração de empenhos originais fora da vigência da ata’ (peça 15, p. 5, 7).

Análise

2.4.88 Em tela capturada durante os testes realizados em campo (peça 59), verifica-se que o sistema critica a emissão de nota de empenho para uma ata com vigência expirada, apontando a mensagem de erro ‘VIGÊNCIA DA ATA JÁ EXPIROU’.

2.4.89 Considera-se, então, que tal controle é suficiente para limitar a ocorrência das irregularidades relatadas no achado de auditoria que deu origem à presente determinação.

Evidências

- Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 5, 7);
- Tela capturada (peça 59).

Conclusão

2.4.90 Foi inserido controle no Siasg para crítica da data de validade da ata de registro de preços, que impossibilita emissão de empenho quando da vigência expirada.

Proposta de encaminhamento

2.4.91 Considerar a determinação 9.2.4 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.5: crie controles no sistema Comprasnet a fim de impedir que participem de um certame empresas cujos sócios sejam membros da respectiva comissão de licitação, em cumprimento ao art. 9º, inciso III e § 4º, da Lei 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.92 Executou-se procedimento de auditoria, por meio de cruzamento de dados, com o intuito de identificar se membros de comissões de licitação (pregoeiros, membros da equipe de apoio, homologadores, etc registrados no Comprasnet), estariam participando de forma indireta de licitações das quais fossem os próprios responsáveis, mantendo algum tipo de relação com as empresas licitantes.

2.4.93 Foram encontrados dez pregões em que a situação acima descrita de fato havia ocorrido, fato que motivou a presente deliberação (peça 47, p. 46-47).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.94 Conforme Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP, a SLTI/MP informou que, com a implantação do novo Sicaf, em janeiro/2011, o sistema faz essa verificação no Siapé, acusando a existência de CPF de servidor da APF na composição societária das empresas licitantes (peça 15, p. 7).

2.4.95 Questionados os gestores em entrevista, os mesmos informaram que o sistema não criticava a presença de empresas com sócios que participam da comissão de licitação do certame.

Análise

2.4.96 Constatou-se nos trabalhos de campo que o sistema emite apenas avisos relacionados a empresas participantes que possuam sócios em comum entre elas e de que um sócio de empresa participante é servidor público. Realizada simulação no sistema verificou-se que realmente o mesmo não apresenta críticas se um membro da comissão de licitação de um determinado certame fizer parte do quadro societário de uma empresa fornecedora na mesma licitação.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 7);
- b) Entrevista com os gestores;
- c) Testes no sistema.

Conclusão

2.4.97 Verifica-se que a situação atualmente encontrada é a mesma identificada durante a auditoria, concluindo-se, que não foram envidados esforços para dar cumprimento à presente determinação.

Proposta de encaminhamento

2.4.98 Considerar a determinação 9.2.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário não cumprida.

Determinação 9.2.6: crie controles no sistema Siasg de forma a não permitir o registro de licitações em modalidades incompatíveis com os valores previstos na legislação, em atenção ao princípio da legalidade contido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto nos incisos I e II do art. 23 da Lei 8.666/1993.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.99 Como resultado da execução do procedimento de cruzamento de dados durante a auditoria, que visava verificar se haviam sido realizadas licitações em modalidades incompatíveis com o valor estimado da contratação, foram identificadas 123 ocorrências cujos valores estimados estavam superiores ao limite máximo estabelecido pela Lei de Licitações para a modalidade utilizada. Desses certames, identificaram-se 114 convites e nove tomadas de preços que foram realizados com valores estimados acima daqueles previstos nos incisos I e II do art. 23 da Lei 8.666/1993 (peça 47, p. 55).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.100 A situação encontrada aqui é similar à relatada no parágrafo 2.1.46 deste relatório. A diferença somente refere-se aos limites, que aqui são relacionados à modalidade licitatória. Em entrevista com os gestores, informou-se que, por meio da mesma demanda, a SLTI/MP implementou tais controles.

Análise

2.4.101 Foram efetuados testes no sistema de forma a verificar os controles e críticas no caso de inserção de valores maiores do que os previstos nas respectivas modalidades.

2.4.102 O sistema apresentou resultados pertinentes de recusa de valores acima dos permitidos pela legislação para cadastro das licitações em cada uma das modalidades testadas (peça 53).

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 8);
- b) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 33);
- c) Testes no sistema (peça 53).

Conclusão

2.4.103 O sistema não permite mais a inserção de modalidades de licitação em valores acima dos permitidos pela legislação.

Proposta de encaminhamento

2.4.104 Considerar a determinação 9.2.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.7: implemente controle no sistema Comprasnet que impeça o uso da prerrogativa de efetuar lance de desempate em pregões, conforme art. 44, § 2º, da Lei Complementar 123/2006, para microempresas e empresas de pequeno porte que não se enquadrem em faturamento condizente com o definido no art. 3º da mencionada Lei Complementar, utilizando como referência o somatório de ordens bancárias sacadas no último exercício, constantes no sistema Siafi, ou institua controles compensatórios com vistas a evitar essa irregularidade.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.105 Foram encontradas diversas ocorrências de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) que, apesar de serem beneficiárias de ordens bancárias em somatório superior ao limite estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da Lei Complementar 123/2006 (lance desempate), utilizaram o benefício previsto no art. 44, § 2º, da referida lei no âmbito de processos licitatórios (peça 47, p. 57).

2.4.106 Identificou-se o caso de um fornecedor que efetuou o lance de desempate em um certame realizado em 2009 mesmo tendo faturamento superior a R\$ 10 milhões no ano anterior. Verificou-se, ainda, que algumas empresas usufruíram irregularmente deste benefício em várias licitações num período superior a um ano (peça 47, p. 58).

2.4.107 Ante o exposto, o Plenário do TCU deliberou pela expedição das medidas contidas nos itens 9.2.7, 9.2.8, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.108 Conforme Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP, a SLTI/MP informou que o Comprasnet é integrado à base Receita Federal do Brasil (RFB), da qual extrai a informação de faturamento bruto (exercício anterior) que enquadra uma empresa como ME/EPP, a fim de materializar a prerrogativa de se efetuar lance de desempate em pregões (peça 15, p. 8).

2.4.109 A SLTI/MP entende que o mecanismo sugerido por esta determinação identificaria os valores recebidos junto ao Governo Federal, contudo não identificaria os valores recebidos junto à iniciativa privada, persistindo a possibilidade de contratação de uma empresa indevidamente declarada ME/EPP (peça 15, p. 8).

2.4.110 Em entrevista com os gestores responsáveis pelo sistema, os mesmos informaram que não foram dadas tratativas a respeito da presente determinação, uma vez que a situação atual permite que a RFB aprimore sua base de dados de forma a garantir que as informações repassadas via sistema ao Sicaf reflita a verdadeira situação cadastral das empresas.

2.4.111 Foi abordado ainda o fato de a atualização cadastral junto à RFB acontecer com periodicidade anual, o que, segundo os gestores da SLTI/MP, é um prazo longo, uma vez que uma empresa poderia atingir faturamento superior ao permitido para micro e pequenas empresas em apenas um mês e continuar usufruindo dos benefícios na licitação por mais onze meses.

Análise

2.4.112 Entende-se que assiste razão à SLTI/MP quando informam que não possuem responsabilidade sobre o cadastro de empresas, de competência da RFB.

2.4.113 A solução paliativa determinada consistia em fazer um cruzamento com as ordens bancárias, fato que, como o próprio relatório de auditoria constata, somente controlaria o faturamento das empresas junto a órgãos públicos que utilizam o Siafi.

2.4.114 Com o advento da nota fiscal eletrônica, a RFB pode agora controlar, com critérios temporais bem menores, o faturamento das micro e pequenas empresas. Assim, a solução mais adequada para o problema mostra-se na gestão mais eficiente do cadastro de empresas por parte da Receita Federal.

2.4.115 Com uma gestão mais eficiente, o cadastro disponibilizado pela RFB ao Sicaf estaria sempre atualizado, impedindo que as empresas que superarem o limite de faturamento das micro e pequenas usufruam dos benefícios concedidos àquele nicho de empresas nos certames públicos.

2.4.116 Uma vez que a situação atual, com o advento da nota fiscal eletrônica e possibilidade de um controle maior da RFB sobre o cadastro de empresas, difere sobremaneira daquela encontrada durante a auditoria, entende-se que a deliberação em tela perdeu seu objeto, não se justificando mais o esforço de realizar cruzamento com as ordens bancárias do Siafi para sanar o problema de uso indevido do lance de desempate.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 8);
- b) Entrevista com gestores.

Conclusão

2.4.117 Verifica-se que, com o advento da nota fiscal eletrônica, a Secretaria da Receita Federal do Brasil pode promover uma gestão mais adequada de seu cadastro de empresas, fornecendo informações mais fidedignas ao Sicaf, de modo que as micro e pequenas empresas que ultrapassem o limite de faturamento não usufruam dos benefícios assegurados àquele nicho empresarial nos certames públicos.

Proposta de encaminhamento

2.4.118 Considerar a determinação 9.2.7 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário não aplicável.

Determinação 9.2.8: em observância ao art. 44 da Lei Complementar 123/2006, para modalidades de licitação diferentes de pregão eletrônico, oriente os integrantes do Sisg a verificar no Portal da Transparéncia (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, se o somatório dos valores das ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, extrapola o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mencionada Lei Complementar.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.119 Situação já descrita na análise da determinação anterior (item 9.2.7, parágrafos 2.4.105 a 2.4.107 deste relatório).

2.4.120 Considerando que, à época da auditoria, era possível verificar os valores pagos às pessoas físicas e jurídicas por meio de consulta ao Portal da Transparéncia (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>) dos gastos diretos do Governo Federal, o Plenário do TCU deliberou pela expedição desta determinação e da determinação constante do item 9.5.1.8 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário (peça 47, p. 59).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.121 Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.2.8 do referido acórdão foi atendido por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Siasg a todas as unidades usuárias.

Análise

2.4.122 A exemplo da análise realizada para avaliar o cumprimento do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, entende-se que o Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio do módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9) foram suficientes para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- c) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15, p. 9);
- d) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- e) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.4.123 As providências adotadas pela SLTI/MP para atender a determinação contida no item 9.2.8 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foram suficientes.

Proposta de encaminhamento

2.4.124 Considerar a determinação 9.2.8 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

Determinação 9.2.9: em conjunto com a STN/MF, crie controles para restringir que membros do Sisg efetuem empenhos diretamente no sistema Siafi, em desacordo com o art. 2º da IN – SLTI/MP 1/2002, ou institua controles compensatórios com vistas a evitar a ocorrência dessa irregularidade.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.4.125 Os órgãos integrantes do Sisg devem realizar o cadastro de seus empenhos pelo Siasg, conforme dispõe o art. 2º da IN SLTI/MP 1/2002.

2.4.126 Entretanto, na auditoria foram identificados empenhos emitidos por integrantes do Sisg diretamente no sistema Siafi durante o exercício de 2010. Tal prática impedia que regras estabelecidas para os membros do Sisg fossem verificadas no sistema Siasg, prejudicando a integridade de seus dados (peça 47, p. 62).

2.4.127 O registro direto no Siafi permitia, por exemplo, que a identificação da compra não fosse feita ou, se realizada, restringia-se a campo texto no sistema, o que impossibilitava, mais uma vez, a verificação da compra por meio de controles automatizados.

2.4.128 Ante o exposto, o Plenário do TCU deliberou pela expedição das medidas contidas nos itens 9.2.9 e 9.2.14 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.4.129 Os gestores responsáveis pelo Siasg informaram em entrevista que foram implementados controles no sistema, de forma que o Siafi bloqueie a emissão de empenhos diretamente neste sistema de execução financeira.

2.4.130 O fluxo necessário agora passa pela criação de uma nota de empenho no Siasg, necessariamente vinculada a um procedimento licitatório já finalizado, para que, somente depois, sejam cadastrados os devidos documentos no Siasg para que possa ser dado início à execução financeira do contrato por meio do Siafi.

Análise

2.4.131 As funcionalidades informadas foram testadas durante os trabalhos de campo. Inicialmente tentou-se criar um empenho diretamente no Siafi, sem antes ter feito o procedimento correto no Siasg. A tela capturada do Siafi apresenta a mensagem de erro que informa que a emissão da nota de empenho é permitida somente por meio do Siasg ou do portal (peça 60).

Evidências

a) Tela capturada (peça 60).

Conclusão

2.4.132 Constata-se, então, que os controles demandados na presente determinação foram implantados nos sistemas, de forma que a emissão de empenho diretamente no Siafi foi bloqueada.

Proposta de encaminhamento

2.4.133 Considerar a determinação 9.2.9 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário cumprida.

2.5 RECOMENDAÇÕES À SLTI/MP

Recomendação 9.3.1: promova alterações no módulo SISRP do sistema Siasg, a fim de que sejam registradas as informações de todas as empresas que vierem a ser convocadas pela Administração para fornecimento de bem ou prestação de serviço decorrente de registro de preços, de modo que não sejam perdidas as informações dos primeiros convocados quando houver a necessidade de emitir empenhos para os demais fornecedores, à semelhança do preconizado no objetivo de controle AI 2.3 - Controle e Auditabilidade do Aplicativo - do Cobit 4.1.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.5.1. A auditoria detectou inconsistências nas informações do Sistema de Registro de Preços (SISRP) do Siasg. O procedimento de auditoria executado visava verificar se, em compras decorrentes de registro de preços constantes do Siasg, os favorecidos das minutas de empenho emitidas pelos órgãos contratantes eram fornecedores que não estavam incluídos na respectiva ata (peça 47, p. 15).

2.5.2. Verificou-se que, pelo fato de o sistema não consignar todos os dados, segundo a ordem de colocação dos licitantes, mas apenas o do primeiro colocado, fazia com que, nos casos em que era necessário convocar o segundo ou posteriores classificados, estes não figuravam como fornecedores na ata analisada. Tratava-se, então, de inconsistência de informações do sistema, não sendo possível analisar se havia irregularidade na convocação dos fornecedores (peça 47, p. 15-16).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.5.3. Na planilha da SLTI/MP, registra-se que esta recomendação foi atendida e que ‘atualmente o sistema permite que haja alteração do CNPJ quando há necessidade de emitir empenhos para os demais fornecedores que não o primeiro – caso de remanescentes’. Isto é feito mantendo todos os registros de empenhos já realizados (peça 49, p. 34-35).

2.5.4. Ademais, nos trabalhos de campo, os gestores responsáveis pelo Siasg informaram que os problemas relatados na auditoria foram solucionados com a implantação do módulo de formação de cadastro reserva no Comprasnet.

2.5.5. A documentação que aborda as funcionalidades e define o fluxo de informações neste módulo encontram-se no manual acostado aos autos na peça 61.

Análise

2.5.6. Segundo o manual do módulo de formação de cadastro reserva no Comprasnet, a autoridade competente, no momento de homologação, terá disponível a ferramenta de formação de cadastro reserva (peça 61, p. 2).

2.5.7. No momento em que a autoridade competente convoca os fornecedores para formação do cadastro, o sistema envia e-mail para todos os fornecedores que não tiveram suas propostas recusadas.

2.5.8. Na visão do fornecedor, será agora disponibilizada a opção de registrar intenção de participar do cadastro reserva (peça 61, p. 6). Decorrido o prazo para que os fornecedores registrem intenção de participar do cadastro reserva, resta agora à autoridade competente realizar a gestão do cadastro (peça 61, p. 11).

2.5.9. Ao finalizar as operações, o sistema cria uma lista com todos os fornecedores aptos ao fornecimento dos itens cadastrados na ata, de forma que o histórico de fornecimento não se perca, nem haja dúvidas a respeito da execução contratual no caso de convocação do segundo e demais colocados, uma vez que todas as informações destes fornecedores agora constarão da ata.

Evidências

- a) Planilha da SLTI/MP (peça 49, p. 34-35);
- b) Manual do cadastro reserva (peça 61).

Conclusão

2.5.10. Foram sanados os problemas de cadastro reserva em registros de preço.

Proposta de encaminhamento

2.5.11. Considerar a recomendação 9.3.1 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário implementada.

Recomendação 9.3.2.2: promova alterações no sistema Comprasnet visando possibilitar a consulta da quantidade de vezes em que as empresas participantes de um certame licitatório foram anteriormente desclassificadas e permitir acesso às respectivas atas, com o intuito de subsidiar a instauração de processos administrativos contra aquelas que vêm recorrentemente infringindo atos tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002;

Situação que levou à proposição da deliberação

2.5.12. À época da auditoria, foram constatadas diversas situações de empresas que, recorrentemente, desistiram do certame licitatório de forma repentina e injustificada após serem convocadas pelo pregoeiro para o encaminhamento de documentação de habilitação ou de planilhas de preços ajustadas aos seus lances. Essa conduta, além de ser passível de sanção legal, conforme disposto no art. 7º da Lei 10.520/2002, acabava retardando o andamento das licitações, bem como tinha o potencial de frustrar o certame ou provocar contratações por valores potencialmente inflacionados.

2.5.13. Entendeu-se, ainda, que reiteradas desclassificações injustificadas de um mesmo conjunto de empresas sem qualquer ação dos órgãos e entidades contratantes sugeria uma expectativa de impunidade perante a Administração. Concluiu-se, portanto, que os gestores das instituições públicas contratantes, por dever de ofício, deveriam proceder à abertura de processo administrativo contra as empresas que estivessem incorrendo nesse tipo de infração, sob pena de sofrerem sanções administrativas e penais previstas na legislação pertinente (art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, incisos VIII e IX, da Lei 8.443/1992).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.5.14. Essa recomendação foi analisada no bojo do TC 015.239/2012-8, sendo que no relatório da fiscalização, a SLTI/MP, em resposta a expediente encaminhado por esta Secretaria no âmbito daquela fiscalização, informou que havia aberto uma demanda junto ao seu fornecedor de soluções de TI para implementar a demandada funcionalidade. No item 9.9 do Acórdão 754/2015-TCU-Plenário (resultante daquela fiscalização), esta recomendação foi considerada em implementação.

2.5.15. Na planilha mais atualizada encaminhada pela SLTI/MP (peça 49, p. 36), o órgão informa que a demanda foi devidamente implantada e disponibilizada em 2013.

Análise

2.5.16. Nota-se que, conforme informa o órgão auditado, foi aberta demanda para disponibilizar a informação sobre empresas desclassificadas durante a condução do processo licitatório no Comprasnet e tal demanda foi concluída em 2013.

2.5.17. Em entrevista realizada com os gestores, os mesmos informaram que a funcionalidade encontrava-se disponível no sistema. Contudo, não foi possível simular tais avisos em virtude da longa sequência de passos necessários.

2.5.18. No documento que define as regras de negócios do pregão eletrônico (peça 67), tem-se que, a partir da versão 8.0, o sistema apresenta uma lista contendo as ocorrências de desclassificação do fornecedor em licitações anteriores.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 36);
- b) Regra de negócio pregão (peça 67).

Conclusão

2.5.19. Considera-se que se implementou no sistema a funcionalidade demandada na recomendação.

Proposta de encaminhamento

2.5.20. Considerar a recomendação 9.3.2.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário implementada.

Recomendação 9.3.3: estabeleça a obrigatoriedade de divulgação prévia de intenção de compra no módulo de Intenção de Registro de Preços, para membros do Sisg, antes da realização de licitações para registro de preços, a fim de possibilitar maior economia de escala, em harmonia com o princípio da economicidade estabelecido no caput do art. 70 da Constituição Federal.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.5.21. Constatou-se relativa facilidade de adesão a atas de registro de preços por parte dos ‘caronas’, conforme possibilitava o *caput* do art. 8º do Decreto 3.931/2001, vigente à época da auditoria que culminou no Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário. Ademais, a ausência de obrigatoriedade na utilização da opção ‘Intenção de Registro de Preço’ (IRP) para membros do Sisg não estimulava a participarem da fase de planejamento da compra compartilhada, de forma a potencializar maior economia aos cofres públicos face ao ganho de escala. Portanto, foi proposta recomendação à SLTI/MP para tornar essa sistemática obrigatória.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.5.22. A SLTI/MP alega que a recomendação encontra-se atendida com a publicação do Decreto 7.892/2013 (peça 49, p. 37).

Análise

2.5.23. De fato, o supramencionado normativo infra legal estabeleceu um capítulo específico que trata da intenção de registro de preços, definindo os procedimentos e responsabilidades pelo processo, que é operacionalizado por meio do Siasg.

2.5.24. O Decreto estabelece a obrigatoriedade de registro prévio da intenção e, no § 1º do art. 4º, define que a divulgação de intenção de registro de preços poderá ser dispensada, desde que devidamente justificada pelo órgão gerenciador.

2.5.25. Importante frisar que qualquer órgão ou entidade que tiver interesse em receber informações sobre intenções de registro de preços, basta que se cadastre no módulo de intenção de registro de preços na linha de fornecimento de seu interesse.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 37);
- b) Decreto 7.892/2013, art. 4º.

Conclusão

2.5.26. O art. 4º do Decreto 7.892/2013 estabeleceu a obrigatoriedade da divulgação prévia da intenção de registro de preços, dando cumprimento à presente recomendação.

Proposta de encaminhamento

2.5.27. Considerar a recomendação 9.3.3 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário implementada.

Recomendação 9.3.4: aprimore a consulta ao cadastro de ocorrências do Sicaf para refletir a situação real das empresas, inclusive quanto às suas respectivas matrizes e filiais, a partir do número raiz do CNPJ informado, com vistas a garantir a sua efetividade quanto às sanções administrativas aplicadas à pessoa jurídica da empresa, englobando todos os seus demais estabelecimentos.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.5.28. Constatou-se que as ocorrências de eventuais sanções registradas no Sicaf não se estendiam às filiais ou à matriz da empresa. Em outras palavras, quando se verificava no Sicaf que determinado fornecedor era inidôneo perante a APF, o sistema não informava que as suas filiais também eram inidôneas e vice-versa. Dessa forma, entendeu-se que, diante da declaração de inidoneidade da empresa pela Administração, decorrente da prática de alguma ilicitude (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e art. 46 da Lei 8.443/1992), seria razoável que essa sanção alcançasse toda a empresa, incluindo a matriz e suas filiais.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.5.29. A SLTI/MP informa que a recomendação foi atendida em 2014, quando o sistema teria sido adaptado para filtrar CNPJ de matrizes e filiais (peça 49, p. 38).

Análise

2.5.30. Nos trabalhos de campo, foram realizadas consultas no Siasg com vistas a testar a implementação da funcionalidade de pesquisa de ocorrências com base na raiz do CNPJ, funcionalidade agora disponível no sistema. Na tela inicial (peça 63), deve-se escolher a opção de pesquisa por raiz de CNPJ.

2.5.31. Em seguida, deve-se informar a matriz do CNPJ e clicar no botão pesquisar. O resultado (peça 64) apresentará todas as empresas filiais vinculadas a um CNPJ raiz pesquisado. Para a obtenção da informação de ocorrências, basta clicar sobre qualquer uma das empresas listadas que o sistema exibirá sua lista de ocorrências (peça 65).

2.5.32. Considera-se que a implementação da pesquisa por raiz de CNPJ disponibilizou importante funcionalidade para os gestores públicos e atendeu às expectativas de melhoria no sistema demandadas na recomendação em análise.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 38);
- b) Telas capturadas do Siasg (peças 63, 64 e 65).

Conclusão

2.5.33. Considera-se implantada a funcionalidade de pesquisa de ocorrências por raiz de CNPJ no Siasg.

Proposta de encaminhamento

2.5.34. Considerar a recomendação 9.3.4 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário implementada.

Recomendação 9.3.5: oriente os órgãos e entidades sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impedidores de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.5.35. Verificou-se que determinado ente da APF contratou empresa condenada por improbidade administrativa, prática que afronta o art. 12 da Lei 8.429/1992. A sentença condenatória da referida

empresa constava no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa, instituído pela Resolução CNJ 44/2007 (peça 47, p. 45).

2.5.36. Cabe destacar, ainda, a baixa quantidade de registros de condenações inseridos no referido cadastro por membros do Poder Judiciário de alguns estados da Federação, fato que possivelmente impossibilitou que fossem encontrados outros contratos celebrados com fornecedores que se encontravam nessa situação. Entendeu-se que a consulta prévia por gestores da APF a este Cadastro consistia em uma medida importante para se evitar a contratação de empresas que foram condenadas por esse ilícito.

2.5.37. Diante disso, o Plenário do TCU deliberou, entre outras medidas, pela expedição das recomendações contidas nos itens 9.3.5, 9.5.1.5.2 e 9.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.5.38. Conforme consta do plano de ação de cumprimento do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, consignado na Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15), de 27/9/2011, a SLTI/MP informou que o subitem 9.3.5 do referido acórdão foi atendido por meio de ofícios encaminhados aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e mensagem enviada no módulo ‘Comunica’ do Siasg a todas as unidades usuárias.

Análise

2.5.39. A exemplo da análise realizada para avaliar o cumprimento do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, entende-se que o Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP encaminhado aos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos do Sisg e a mensagem enviada pela SLTI/MP por meio do módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16, p. 5-9) foram suficientes para orientar os seus órgãos jurisdicionados a observarem a deliberação ora analisada.

Evidências

- a) Nota Técnica 223-DLSG/SLTI-MP (peça 15);
- b) Ofício-Circular 23/DLSG/SLTI-MP (peça 16);
- c) Mensagem enviada pela SLTI/MP no módulo ‘Comunica’ do Siasg (peça 16).

Conclusão

2.5.40. As providências adotadas pela SLTI/MP para atender a determinação contida no item 9.3.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foram suficientes.

Proposta de encaminhamento

2.5.41. Considerar a recomendação 9.3.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário implementada.

Recomendação 9.3.6: defina tipologia para os termos aditivos contratuais a serem inseridos no Siasg, de forma a identificar unicamente cada um deles, a exemplo dos aditivos de valores, de vigência, de repactuação, entre outros possíveis, efetuando crítica dos dados em função de cada tipo de aditivo celebrado, em atenção ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.5.42. Durante a auditoria, buscou-se identificar registros de contratos na base de dados do Siasg cujos aditivos suplantavam o percentual de 25%, o que contraria o art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993. Os resultados observados indicaram grande quantidade de casos, 2.609 registros, possivelmente irregulares (peça 47, p. 54).

2.5.43. Contudo, em virtude da constatação nos trabalhos de campo de cadastramento errado, valores digitados incorretamente, inserção, no valor do aditivo, do valor total da contratação, dentre outras falhas, optou-se por recomendar a definição de tipologia para os campos relativos aos aditivos contratuais (peça 47, p. 54-55).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.5.44. Em resposta mais recente enviada pela SLTI/MP, o órgão informou que a recomendação encontra-se em implementação (peça 49, p. 38):

O sistema está em processo de implantação. Atualmente está disponível os seguintes tipos de termos aditivos: supressão, acréscimo, apostilamento e vigência. Falta atender somente a repactuação. Demanda nº 55884. *Estimado para 2015

Análise

2.5.45. Em entrevista com os gestores, houve questionamento a respeito da implantação das mencionadas funcionalidades no sistema, tendo sido informado que as mesmas ainda se encontram em desenvolvimento.

Evidências

- a) Planilha SLTI/MP (peça 49, p. 38);
- b) Entrevistas com os gestores.

Conclusão

2.5.46. Algumas tipologias foram implementadas no sistema, porém outras estão em processo de desenvolvimento.

Proposta de encaminhamento

2.5.47. Considerar a recomendação 9.3.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário em implementação.

2.6 RECOMENDAÇÕES AO DEST/MP, AO CNJ e AO CNMP

2.6.1. Considerando que as providências adotadas para a implementação de cada um dos subitens do item 9.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário pelos órgãos destinatários (Dest/MP, CNJ e CNMP) são idênticas, será feita apenas uma única análise para todos os subitens.

Recomendação 9.5.1.1: orientem, conforme o caso, as entidades ou órgãos sob sua atuação acerca da necessidade de autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais previstos no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992.

Recomendação 9.5.1.2: orientem, conforme o caso, as entidades ou órgãos sob sua atuação, quando se tratar de contratações mediante o Serviço de Registro de Preço (SRP), a respeitarem os limites previstos no art. 8º, *caput*, e § 3º, do Decreto 3.931/2001.

Recomendação 9.5.1.3: orientem, conforme o caso, as entidades ou órgãos sob sua atuação, quando se tratar de contratação mediante adesão à ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, *caput*, do Decreto 3.931/2001 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário.

Recomendação 9.5.1.4: orientem, conforme o caso, as entidades ou os órgãos sob sua atuação acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Recomendação 9.5.1.5.1: orientem, conforme o caso, as entidades ou órgãos sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, em atenção ao art. 97, *caput*, e parágrafo único, da Lei 8.666/1993, além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, a existência de registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>).

Recomendação 9.5.1.5.2: orientem, conforme o caso, as entidades ou os órgãos sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, em atenção ao art. 97, *caput*, e parágrafo único, da Lei 8.666/1993, além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, a existência de registros impeditivos da contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ.

Recomendação 9.5.1.6: orientem, conforme o caso, as entidades ou órgãos sob sua atuação, a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema Sicaf a fim de certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão/entidade contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993.

Recomendação 9.5.1.7: orientem, conforme o caso, as entidades ou os órgãos sob sua atuação a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

Recomendação 9.5.1.8: orientem, conforme o caso, as entidades ou os órgãos sob sua atuação a verificarem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, se o somatório dos valores das ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, extrapola o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mencionada Lei Complementar.

Recomendação 9.5.1.9: orientem, conforme o caso, as entidades ou órgãos sob sua atuação, a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010.

Recomendação 9.5.2: orientem, conforme o caso, as entidades ou órgãos sob sua atuação, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, *caput*, e § 2º, do Decreto 3.931/2001.

Situações que levaram à proposição das deliberações

2.6.2. Para a recomendação 9.5.1.1, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.5.12 e 2.5.13 deste relatório.

2.6.3. Para a recomendação 9.5.1.2, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.1 a 2.4.4 deste relatório.

2.6.4. Para a recomendação 9.5.1.3, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.14 a 2.4.19 deste relatório.

2.6.5. Para a recomendação 9.5.1.4, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.58 a 2.4.61 deste relatório.

2.6.6. Para a recomendação 9.5.1.5.1, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.35 a 2.4.37 deste relatório.

2.6.7. Para a recomendação 9.5.1.5.2, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.35 a 2.4.37 deste relatório.

2.6.8. Para a recomendação 9.5.1.6, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.42 a 2.4.45 a deste relatório.

2.6.9. Para a recomendação 9.5.1.7, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.68 a 2.4.70 deste relatório.

2.6.10. Para a recomendação 9.5.1.8, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.105 a 2.4.107 deste relatório.

2.6.11. Para a recomendação 9.5.1.9, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.50 a 2.4.53 deste relatório.

2.6.12. Para a recomendação 9.5.2, a situação é a mesma que foi descrita nos parágrafos 2.4.27 a 2.4.29 deste relatório.

Providências adotadas e comentários dos gestores

1) Dest/MP

2.6.13. Por meio do Ofício 1481/MP/SE/Dest (peça 13, p. 1-4), de 21/10/2014, o Dest/MP informou que, em cumprimento ao item 9.5 e subitens do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, expediu o Ofício 590/2011/MP/SE/Dest, de 24/8/2011, a todas as entidades e órgãos sob sua atuação (peça 13, p. 5-7). A relação das 95 empresas que receberam o referido ofício está acostada à peça 20 dos autos.

2) CNJ

2.6.14. Mediante o Ofício 505/SG/2014 (peça 21, p. 1-2), de 12/10/2014, o CNJ informou que encaminhou, em 26/9/2011, o Ofício-Circular 358/SG – SCI/2011 que dava ciência do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, em especial do item 9.5, aos presidentes dos tribunais regionais eleitorais (peça 22), dos tribunais regionais federais (peça 23) e dos tribunais regionais do trabalho (peça 24). Além disso, o CNJ enviou o Ofício-Circular 657/GP – SCI/2011 (peça 25) dando ciência do item 9.5 do mencionado acórdão aos presidentes dos seguintes órgãos: Superior Tribunal Militar, Conselho da Justiça Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho e Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

3) CNMP

2.6.15. O presidente da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do CNMP (CCAF/CNMP) informou, por meio do Memorando 14/2014/CCAF/CNMP (peça 26), que a publicidade dos acórdãos do TCU que contenham recomendação ao CNMP de orientar as entidades e órgãos sob sua jurisdição seria feita mediante inserção de sua referência/extrato de conteúdo no Manual do Ordenador de Despesas em meio virtual (peça 27), acompanhado de *e-mails* informativos aos grupos eletrônicos já constituídos pela CCAF/CNMP.

Análise

2.6.16. Preliminarmente, cabe ressaltar que, quanto às recomendações 9.5.1.2, 9.5.1.3 e 9.5.2 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, que foram embasadas no antigo regulamento do SRP (Decreto 3.931/2001), as análises realizadas nos parágrafos 2.4.8, 2.4.21 a 2.4.23 e 2.4.31 deste relatório mostram que as eventuais implementações dessas deliberações não vão de encontro à nova regulamentação (Decreto 7.892/2013). Ademais, no que tange à recomendação 9.5.4, vale destacar que o § 8º do art. 22 do Decreto 7.892/2013 reforça o entendimento que deu origem a essa deliberação, motivo pelo qual a sua implementação ainda pode ser conveniente e oportuna pelos órgãos que a receberam.

2.6.17. A recomendação 9.5.1.1 foi analisada no bojo do TC 015.239/2012-8 e o item 9.9 do Acórdão 754/2015-TCU-Plenário resultante considerou esta recomendação implementada pelo Dest/MP e pelo CNJ, porém não implementada pelo CNMP, conforme descrito no Quadro 1 do presente relatório (parágrafo 1.5).

2.6.18. Passadas essas considerações, analisam-se as providências adotadas por cada um dos órgãos para implementar as recomendações contidas nos subitens do item 9.5 do citado acórdão (Dest/MP, CNJ e CNMP).

2.6.19. Quanto às medidas colocadas em prática pelo Dest/MP, entende-se que o Ofício 590/2011/MP/SE/Dest, encaminhado às 95 empresas sob sua jurisdição, foi suficiente para alertar as entidades sobre a necessidade de cumprir os subitens do item 9.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

2.6.20. Em relação às providências adotadas pelo CNJ, considera-se que o encaminhamento do referido acórdão por meio de ofícios também é suficiente para orientar os órgãos sob atuação do Conselho a observarem os procedimentos descritos nos subitens do item 9.5 do acórdão mencionado.

2.6.21. No que diz respeito às ações empregadas pelo CNMP, verificou-se que o Manual do Ordenador de Despesas, disponível para consulta no *link* (http://www.cnmp.mp.br/portal/images/COMPLETO_Manual do Ordenador WEB.pdf), contempla, de fato, as recomendações inseridas nos itens 9.5 e subitens do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário (peça 27, p. 117, 122-124). Dessa forma, tendo em vista que esse documento é público e de fácil acesso aos gestores dos órgãos do Ministério Público, entende-se que o referido manual consiste em um meio adequado para que o CNMP seja capaz de transmitir aos seus jurisdicionados as práticas determinadas e recomendadas pelo TCU, em especial nos subitens do item 9.5 do aludido acórdão.

Evidências

- a) Ofício 1481/MP/SE/Dest (peça 13, p. 1-4);
- b) Cópia do Ofício 590/2011/MP/SE/Dest encaminhado às empresas estatais federais (peça 13, p. 5-7);
- c) Relação das 95 empresas que receberam o Ofício 590/2011/MP/SE/Dest (peça 20);
- d) Ofício 505/SG/2014 enviado pela Secretaria-Geral do CNJ à Sefti/TCU (peça 21, p. 1-2);
- e) Ofício-Circular 358/SG – SCI/2011 encaminhado aos tribunais regionais eleitorais (peça 22);
- f) Ofício-Circular 358/SG – SCI/2011 encaminhado aos tribunais regionais federais (peça 23);
- g) Ofício-Circular 358/SG – SCI/2011 encaminhado aos tribunais regionais do trabalho (peça 24);
- h) Ofício-Circular 657/GP – SCI/2011 (peça 25);
- i) Memorando 14/2014/CCAF/CNMP (peça 26);
- j) Manual do Ordenador de Despesa do CNMP (peça 27).

Conclusão

2.6.22. As providências adotadas pelo Dest/MP, CNJ e CNMP para atender as recomendações contidas nos subitens do item 9.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foram suficientes.

Proposta de encaminhamento

2.6.23. Considerar implementadas as recomendações contidas nos subitens 9.5.1.1, 9.5.1.2, 9.5.1.3, 9.5.1.4, 9.5.1.5.1, 9.5.1.5.2, 9.5.1.6, 9.5.1.7, 9.5.1.8, 9.5.1.9 e 9.5.2 do item 9.5 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

2.7 RECOMENDAÇÃO AO CNJ

Recomendação 9.6: verifique as razões da incompletude do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (Resolução – CNJ 44/2007), corrigindo suas falhas de alimentação, por tratar-se de importante meio de defesa da Administração Pública contra contratações de condenados por improbidade administrativa, em garantia à eficácia das sanções previstas no art. 12 da lei 8.429/1992.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.7.1. Situação já descrita nos parágrafos 2.5.35 a 2.5.37 deste relatório.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.7.2. Por meio do Ofício 505/SG/2014 (peça 21, p. 1-2), o CNJ informou que, em 26/3/2014, foi assinado o Termo de Cooperação Técnica 8/2014 (peça 81-89) com o objetivo de conjugar esforços para o aperfeiçoamento e a manutenção do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI).

Análise

2.7.3. Inicialmente importa ressaltar que o CNJ não encaminhou evidências que possam demonstrar que o órgão evidiu esforços para realizar a verificação dos motivos da incompletude do cadastro e

nem informou ter dado tratativas para avaliar a integridade das informações contidas nesta base de dados.

2.7.4. O supramencionado termo de cooperação técnica sem dúvidas tende a contribuir com o aperfeiçoamento do processo de alimentação da base de dados do CNCIAI. Os órgãos que celebraram o termo são: Conselho Nacional de Justiça, Corregedoria Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Conselho da Justiça Federal, Superior Tribunal Militar, Corregedoria da Justiça Militar da União e Tribunal de Contas da União.

2.7.5. Nota-se que os principais órgãos que aplicam penalidades que devem constar do cadastro assinaram o termo de cooperação, o que faz com que a expectativa é de que este seja de fato devidamente alimentado e sirva de base para a exclusão dos inabilitados dos certames públicos.

2.7.6. Contudo, por não se ter noticiado qualquer tratativa para verificar os problemas na base de dados relatados na auditoria, entende-se que a recomendação em tela pode ser considerada parcialmente implementada.

Evidências

a) Ofício 505/SG/2014 (peça 21).

Conclusão

2.7.7. Considera-se que a recomendação em tela foi parcialmente implementada por não ter sido realizada análise dos motivos da incompletude da base de dados.

Proposta de encaminhamento

2.7.8. Considerar a recomendação 9.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário parcialmente implementada.

2.8 RECOMENDAÇÃO AO BANCO DO BRASIL E À CAIXA

Recomendação 9.11: recomendar ao Banco do Brasil S/A e à Caixa Econômica Federal que orientem os usuários de seu sistema de pregão eletrônico a verificar no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte, que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar nº 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mencionada Lei Complementar.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.8.1. Situação já descrita na análise da determinação 9.2.7 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário (parágrafos 2.4.105 a 2.4.107 deste relatório).

2.8.2. Considerando que, à época da auditoria, era possível verificar os valores pagos às pessoas físicas e jurídicas por meio de consulta ao Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>) dos gastos diretos do Governo Federal, o Plenário do TCU deliberou pela expedição desta determinação (peça 47, p. 59).

Providências adotadas e comentários dos gestores

Caixa

2.8.3. Conforme consta do Ofício 24/2011/Sucot (peça 32, p. 1-2), de 4/11/2011, a Caixa Econômica Federal informou que, por meio da Comunicação Eletrônica Gelic 24/2011 (peça 32, p. 3-8), orientou as Gerências de Filial de Logística, unidades responsáveis pela condução das licitações da empresa, a forma de realizar a pesquisa recomendada no item da determinação ora em análise.

Banco do Brasil

2.8.4. Por meio do Ofício 2014/02729, de 4/12/2014, a Diretoria de Governo do Banco do Brasil informou que a recomendação contida no item 9.11 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foi

implementada, indicando como evidência a orientação consignada na seção ‘Links Úteis’ do sítio www.licitacoes-e.com.br (peça 40, p. 1).

Análise

2.8.5. No que diz respeito às providências adotadas pela Caixa, a Comunicação Eletrônica Gelic 24/2008 encaminhada pela Superintendência Nacional de Contratações às diversas Gerências de Filial Logística da entidade apresenta um roteiro contendo os passos necessários para realizar a consulta no Portal da Transparência das ordens bancárias recebidas por microempresas e empresas de pequeno porte que participem de licitações promovidas pela Caixa (peça 32, p. 4-8). Adicionalmente, conforme consta do referido documento, tal orientação deveria ser repassada a todos os empregados de cada unidade (peça 32, p. 3).

2.8.6. Nesse sentido, considerando que a comunicação enviada tem grande abrangência no âmbito da entidade e que o roteiro elaborado é bem detalhado de forma a ser aplicado pelos funcionários da Caixa durante a fase de habilitação dos processos licitatórios, entende-se que essas medidas foram suficientes para cumprir o item 9.11 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

2.8.7. Relativamente à medida empregada pelo BB, entende-se que a providência adotada pela entidade é suficiente para cumprir o item do Acórdão ora em análise, pois a inclusão do texto da referida recomendação na página inicial do sistema Licitações-e consiste em meio eficaz para orientar todos os usuários do sistema a realizarem a pesquisa no Portal da Transparência das ordens bancárias recebidas no ano anterior pelas micro e pequenas empresas que quiseram utilizar o benefício previsto no art. 44 da Lei Complementar 123.

Evidências

- a) Ofício 24/2011/Sucot (peça 32, p. 1-2);
- b) Comunicação Eletrônica Gelic 24/2011 (peça 32, p. 3-8);
- c) Ofício 2014/02729 (peça 40).

Conclusão

2.8.8. As providências adotadas pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil para atender a recomendação contida no item 9.11 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário foram suficientes.

Proposta de encaminhamento

2.8.9. Considerar a recomendação 9.11 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário implementada.

2.9 RECOMENDAÇÃO À RFB

Recomendação 9.12: recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que avalie a possibilidade de criação de controle que verifique o somatório de ordens bancárias sacadas constantes no sistema Siafi com vistas a identificar e excluir empresas optantes de programas como o Simples Nacional que não possuam condição de faturamento correspondente ao enquadramento de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Resolução - CGSN 15/2007, art. 3º, II, ‘a’.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.9.1. Situação já descrita na análise da determinação 9.2.7 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário (parágrafos 2.4.105 a 2.4.107 deste relatório).

2.9.2. Devido ao enquadramento inadequado como ME ou EPP (faturamento não condizente com o definido no art. 3º da Lei Complementar 123/2006), constatou-se a possibilidade de que essas empresas estivessem usufruindo irregularmente da prerrogativa de efetuar lance de desempate em pregões, conforme art. 44, § 2º, da Lei Complementar 123/2006. Por essa razão, o TCU fez a recomendação em análise (peça 47, p. 59).

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.9.3. Situação já descrita nos parágrafos 2.4.108 e 2.4.111 deste relatório.

Análise

2.9.4. Análise já empreendida nos parágrafos 2.4.112 a 2.4.116 deste relatório.

Evidências

a) Entrevista com gestores.

Conclusão

2.9.5. Verifica-se que, com o advento da nota fiscal eletrônica, a Secretaria da Receita Federal do Brasil pode promover uma gestão mais adequada de seu cadastro de empresas, fornecendo informações mais fidedignas ao Sicaf, de modo que as micro e pequenas empresas que ultrapassem o limite de faturamento não usufruam dos benefícios assegurados àquele nicho empresarial nos certames públicos.

Proposta de encaminhamento

2.9.6. Considerar a recomendação 9.12 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário não aplicável.

2.10 DETERMINAÇÃO A OUTROS ÓRGÃOS

Determinação 9.14: determinar aos seguintes órgãos e entidades que observem o cumprimento do art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002 e lancem seus empenhos por meio do Siasg, ao contrário do ocorrido no exercício de 2010 quando foram encontrados empenhos efetuados diretamente no Siafi: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Cinemateca Brasileira, Datasus/MS, Departamento de Polícia Federal, Fundação Oswaldo Cruz, Fundação Universidade de Brasília, Fundação Universidade do Amazonas, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Fundo Nacional de Saúde, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Nacional do Seguro Social, Instituto Nacional de Meteorologia, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia da Bahia, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia de Brasília, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia do Espírito Santo, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia de Minas Gerais, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Hospital da Lagoa, Hospital Geral de Jacarepaguá, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério dos Transportes, Ministério do Turismo, Universidade Federal do Pará e Universidade Federal da Paraíba.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.10.1. Situação já descrita na análise da determinação 9.2.9 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário (parágrafos 2.4.125 a 2.4.128 deste relatório).

2.10.2. À época da auditoria, considerou-se pertinente a emissão de alerta aos integrantes do Sisg que registraram empenhos diretamente no sistema Siafi.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.10.3. Foram consideradas as providências adotadas pela SLTI/MP e pela STN, já descritas nos parágrafos 2.4.129 e 2.4.130 deste relatório.

Análise

2.10.4. Conforme análise já empreendida no parágrafo 2.4.131 deste relatório, constatou-se que foram implantados controles nos sistemas Siafi e Siasg de forma que a emissão de empenho diretamente no Siafi foi bloqueada.

Evidências

a) Tela capturada (peça 60).

Conclusão

2.10.5. Diante da atual impossibilidade de se efetuar empenhos diretamente no Siafi, conclui-se pela perda de objeto da presente recomendação.

Proposta de encaminhamento

2.10.6. Considerar a recomendação 9.14 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário não aplicável.

2.11. ACÓRDÃO 2.601/2011-TCU-Plenário

Determinação 9.2.1: tão logo conclua o processo de identificação da alternativa definitiva para coibir a utilização de ferramenta de envio automático de lances nos pregões eletrônicos operacionalizados no sistema Comprasnet, mencionado nos itens 5 e 6 da Nota Técnica 112/DLSG/SLTI/MP, dê ciência das respectivas conclusões e propostas de implementação a este Tribunal;

Determinação 9.2.2: enquanto não for implementada a alternativa definitiva conforme item anterior, encaminhe mensalmente a este Tribunal documento informando as medidas que estão sendo tomadas com relação ao cumprimento do subitem 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário; no prazo de noventa dias implemente mecanismos transparentes, seguros e rastreáveis em seus processos de execução/pagamento que permitam verificar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados, incluindo-os em seus editais e contratos, em conformidade com o art. 3º da Lei 8.666/1993.

Situação que levou à proposição da deliberação

2.11.1. Em virtude de comando expresso no item 9.2.1 do Acórdão 656/2011-TCU-Plenário, foi feito a priori o monitoramento do subitem 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário (TC 014.474/2011-5, Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário) com vistas a verificar a questão da utilização de dispositivos de envio automático de lances (robôs) em pregões eletrônicos realizados no Portal Comprasnet.

2.11.2. Este monitoramento considerou a deliberação em implementação e o respectivo Acórdão exigiu uma solução definitiva para a questão por meio do item 9.2.1. A fim de que fosse possível o acompanhamento concomitante, o TCU expediu ainda a determinação 9.2.2, ambas ora em análise.

Providências adotadas e comentários dos gestores

2.11.3. Em relação à informação periódica das ações, a SLTI/MP encaminhou ao TCU, no âmbito do TC 014.474/2011-5, as peças 18, 20 a 25, 27, 29 a 35, 46 a 53. Na última peça mencionada, informa as tratativas dadas ao problema, que são aquelas já relatadas nos parágrafos 2.1.68 a 2.1.76 deste relatório.

Análise

2.11.4. Quanto à primeira determinação, nota-se que a SLTI/MP encaminhou periodicamente as informações a respeito das tratativas que estavam sendo implementadas para corrigir o problema da isonomia nas licitações conduzidas pelo Comprasnet, dando cumprimento ao comando do Acórdão.

2.11.5. Em relação à solução definida, conforme já relatado nos parágrafos 2.1.68 a 2.1.76 deste relatório, a SLTI/MP publicou novo normativo e implementou funcionalidades no sistema de modo a trazer mais isonomia à competição nas licitações.

2.11.6. Há agora intervalo mínimo de valor e de tempo para o envio de lances no sistema, conforme já relatado nos mencionados parágrafos. Tais medidas tendem a efetivamente aumentar a isonomia nos certames conduzidos por meio do Comprasnet.

Evidências

- a) IN SLTI/MP 3, de 4 de outubro de 2013 (peça 68);
- b) Tela capturada do Sistema Comprasnet (peça 54).

Conclusão

2.11.7. A SLTI/MP enviou periodicamente informações ao TCU sobre as tratativas dadas para corrigir os problemas de isonomia nos certames conduzidos por meio do Comprasnet, publicou

novo normativo e implementou funcionalidades no sistema que tornaram a competição mais isonômica.

Proposta de encaminhamento

2.11.8. Considerar as determinações 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário cumpridas.

3. BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES

3.1. Dentre os benefícios alcançados em decorrência do atendimento das deliberações contidas nos Acórdãos ora monitorados, podem ser listados:

3.1.1 melhorias nos contratos de desenvolvimento de software celebrados pela SLTI/MP, em virtude da alteração dos modelos de gestão e mecanismos de mensuração dos serviços prestados;

3.1.2 implementação correta nos sistemas das regras de negócio contidas nos normativos que regem as contratações públicas;

3.1.3 aperfeiçoamento das regras de controle de acesso aos sistemas Siasg e Comprasnet, fortalecendo os controles e mitigando possibilidades de ocorrências de erros e fraudes;

3.1.4 disponibilização adequada de informações aos gestores e empresas licitantes de modo a melhorar a usabilidade do sistema Comprasnet;

3.1.5 promoção da isonomia na condução dos certames públicos, com a publicação de normativo e implementação de regras no sistema que mitigam as vantagens competitivas decorrentes da utilização de robôs para envio de lances.

4. CONCLUSÃO

4.1. O Quadro 2 apresenta a situação do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações exaradas no Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, constatada durante o presente monitoramento.

Item	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.1.1			X		
9.1.3	X				
9.1.4	X				
9.1.5	X				
9.1.6	X				
9.1.7	X				
9.1.8				X	
9.1.9	X				
9.1.12.1				X	
9.1.12.2				X	
9.1.12.3				X	
9.1.12.4				X	
9.1.13	X				
9.2.1.1	X				
9.2.1.2	X				
9.2.1.3	X				

9.2.1.4	X				
9.2.1.5	X				
9.2.2					X
9.2.3					X
9.2.4	X				
9.2.5.1					X
9.2.5.2					X
9.2.5.3					X
9.2.5.4					X
9.2.6					X
9.2.7	X				
9.2.8				X	
9.2.9		X			
9.3	X				
Quantidade	15	1	1	6	7
Percentual	50,0%	3,3%	3,3%	20%	23,4%

Quadro 2 – Situação de atendimento às deliberações – Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário.

4.2. O Quadro 3 apresenta a situação do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações direcionadas à SLTI/MP no âmbito do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, constatada durante o presente monitoramento.

Item	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.2.1.2	X				
9.2.1.3	X				
9.2.1.4	X				
9.2.1.5	X				
9.2.1.6	X				
9.2.1.7	X				
9.2.2.1	X				
9.2.2.2	X				
9.2.3	X				
9.2.4	X				
9.2.5				X	
9.2.6	X				
9.2.7					X
9.2.8	X				
9.2.9	X				
9.3.1	X				
9.3.2.2	X				
9.3.3	X				

9.3.4	X				
9.3.5	X				
9.3.6		X			
Quantidade	18	1	0	1	1
Percentual	85,6%	4,8%	0%	4,8%	4,8%

Quadro 3 – Situação de atendimento às deliberações SLTI/MP – Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário

4.3. O Quadro 4 apresenta a situação do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações direcionadas aos demais órgãos (Dest/MP, BB, CEF, RFB, CNJ e CNMP) no âmbito do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, constatada durante o presente monitoramento.

Item	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.5.1.1	X				
9.5.1.2	X				
9.5.1.3	X				
9.5.1.4	X				
9.5.1.5.1	X				
9.5.1.5.2	X				
9.5.1.6	X				
9.5.1.7	X				
9.5.1.8	X				
9.5.1.9	X				
9.5.2	X				
9.6			X		
9.11	X				
9.12					X
9.14					X
Quantidade	12	0	1	0	2
Percentual	80%	0%	6,7%	0%	13,3%

Quadro 4 – Situação de atendimento às deliberações a outros órgãos – Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário

4.4. O Quadro 5 apresenta a situação do cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário, constatada durante o presente monitoramento.

Item	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.1	X				
9.2.1	X				
9.2.2	X				
Quantidade	3	0	0	0	0

Percentual	100%	0%	0%	0%	0%
------------	------	----	----	----	----

Quadro 5 – Situação de atendimento às deliberações – Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário

4.5. Em um contexto amplo, foram encontrados avanços nos sistemas que controlam as aquisições públicas, em decorrência do cumprimento/implementação das deliberações dos acórdãos monitorados. Mecanismos de controle de acesso e usabilidade dos sistemas foram aperfeiçoados, os contratos foram aprimorados e proporcionada maior isonomia nos certames com as novas regras que mitigam o impacto da utilização de robôs para envio de lances nos certames.

4.6. Percebe-se que o panorama geral de cumprimento e implementação das deliberações contidas nos acórdãos monitorados é bastante positivo. De um total de 69 deliberações monitoradas, 62 foram consideradas cumpridas/implementadas, em cumprimento/implementação, parcialmente cumpridas/implementadas ou que não mais se aplicam, ou seja, quase 90%.

4.7. Dessa forma, entende-se que os objetivos buscados pelas fiscalizações realizadas nos sistemas Siasg e Comprasnet, materializados nos comandos dos Acórdãos 1.793/2011-TCU-Plenário e 2.601/2011-TCU-Plenário, já podem ser considerados alcançados, não havendo necessidade de novos monitoramentos das citadas deliberações.

4.8. Em relação ao Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, para as deliberações que ainda não se encontram cumpridas ou implementadas (26.6%), entende-se que existem justificativas suficientes apresentadas pelos gestores, de forma a se descartar a necessidade de realizar novas determinações ou reiterações, assim como a proposição de aplicação de multas em virtude dos descumprimentos. Entende-se prudente, contudo, requisitar ao órgão gestor que envie a este Tribunal relatório final sobre o atendimento às deliberações consignadas como não atendidas neste monitoramento.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III do Regimento Interno do TCU, com as seguintes propostas:

5.1.1 Considerar cumpridas/implementadas as deliberações 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.9, 9.1.13, 9.2.1, 9.2.4, 9.2.7 e 9.3 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.2.1.2, 9.2.1.3, 9.2.1.4, 9.2.1.5, 9.2.1.6, 9.2.1.7, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.6, 9.2.8, 9.2.9, 9.3.1, 9.3.2.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.5 e subitens e 9.11 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário;

5.1.2 Considerar parcialmente cumpridas/implementadas as deliberações 9.1.1 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário;

5.1.3 Considerar não cumpridas/ não implementadas as deliberações 9.1.8, 9.1.12 e seus subitens e 9.2.8 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.2.5 e seus subitens do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário;

5.1.4 Considerar em implementação as recomendações 9.2.9 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.3.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário;

5.1.5 Considerar insubstinentes as deliberações 9.2.2, 9.2.3, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.2.7, 9.12 e 9.14 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário;

5.1.6 Determinar à SLTI/MP que envie a este Tribunal, no prazo de trinta dias após o encerramento do cronograma constante em seu plano de ação para cumprimento das deliberações do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, relatório final sobre o atendimento às deliberações consignadas como não atendidas neste monitoramento (itens 9.1.1, 9.1.8, 9.1.12, 9.2.8 e 9.2.9 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário);

5.1.7 Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à SecexAdministração, ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, à RFB, ao CNMP, ao CNJ, ao Dest/MP e à SLTI/MP;

5.1.8 Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Sr. Orlando Monteiro Espíndola da Cunha e à Sra. Ariane Guebel de Alencar,

Procuradores da República no Distrito Federal, a fim de subsidiar a instrução do Inquérito Civil 1.16.000.002999/2011-77, instaurado na Procuradoria da República do Distrito Federal;

5.1.9 Juntar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos autos ao TC 011.643/2010-2, no qual foi proferido o Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, nos termos do inciso II do art. 5º da Portaria Segecex 27, de 19/10/2009;

5.1.10 Apensar os presentes autos ao TC 012.538/2009-1, no qual foi proferido o Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, nos termos do inciso II do art. 5º da Portaria Segecex 27, de 19/10/2009.”

2. O encaminhamento obteve a anuênciadas chefias da unidade instrutiva (peças 70-71).
3. É o relatório.

VOTO

Trata-se de monitoramento com base no art. 35 da Resolução-TCU 259/2014, c/c arts. 8º e 9º da Resolução-TCU 265/2014, cujo objetivo é avaliar o cumprimento e a implementação de deliberações constantes dos **Acórdãos 1.647/2010, 1.793/2011 e 2.601/2011, todos do Plenário**, com vistas a contribuir para o aprimoramento do Sistema de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e do sistema ComprasNet (atualmente Compras Governamentais), principais instrumentos gerenciadores de licitações e compras no âmbito do Governo Federal, debatendo aspectos de regras de negócio, segurança da informação e cadastros dos referidos sistemas, dentre outros assuntos.

2. Adianto que acompanho na íntegra as análises efetuadas pela unidade técnica, incorporando às minhas razões de decidir a instrução transcrita no Relatório que antecede este Voto, sem prejuízo de tecer as considerações adicionais que julgo pertinentes.

3. Mais antiga das deliberações monitoradas, o **Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário** tratou de levantamento de auditoria na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) com o objetivo de conhecer o conjunto de sistemas informatizados que compõem ou auxiliam o portal atualmente denominado Compras Governamentais, em que é disponibilizada plataforma para a realização de pregões eletrônicos no âmbito do governo federal. As determinações e recomendações prolatadas versaram sobre pontos específicos que, pela relevância ou criticidade, necessitavam de atuação imediata por parte da SLTI/MPOG.

4. No tocante ao precitado Acórdão, 15 determinações/recomendações foram classificadas como cumpridas/implementadas (9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.9, 9.1.13, 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.1.3, 9.2.1.4, 9.2.1.5, 9.2.4, 9.2.7 e 9.3). Outras sete (9.2.2, 9.2.3, 9.2.5.1, 9.2.5.2, 9.2.5.3, 9.2.5.4 e 9.2.6), relacionadas ao envio de avisos, à usabilidade do sistema e aos artefatos de documentação, foram tidas como não mais aplicáveis, em razão de superveniência de fatos que tornaram inexequível a implementação de tais recomendações, motivo pelo qual devem ser tornadas insubstinentes, sem necessidade de reformulação da deliberação original.

5. A recomendação atinente ao intercâmbio de informações de ocorrências de licitantes entre os distintos cadastros de fornecedores (9.2.9), foi considerada em implementação, uma vez que as providências para sua efetivação ainda estão em curso. Verifico que tal deliberação equivale à Ação 10/2014 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), que por sua vez é continuidade da Ação 11/2013. Deste modo, parece-me desnecessária qualquer providência adicional no âmbito do presente processo, uma vez que o atendimento da recomendação depende da conjugação de esforços de diversos órgãos e entidades da Administração.

6. Seis deliberações não foram cumpridas/implementadas (9.1.8, 9.1.12.1, 9.1.12.2, 9.1.12.3, 9.1.12.4 e 9.2.8). No meu entender, o item 9.1.8 guarda estreita relação com o supracitado item 9.2.9, pois ambos abordam a inclusão no sistema de mecanismo para consultar o registro de suspensão ou impedimento das empresas licitantes. Já o item 9.1.12 trata da pesquisa às informações das licitações. Quanto a isso, a SLTI/MPOG alegou que a demanda 83.408 incluiria as funcionalidades determinadas; todavia, a unidade instrutiva consignou que a demanda mencionada não encontra nexo direto com a determinação em análise, de tal modo que, ao cabo, não foram disponibilizados novos mecanismos de pesquisa que possibilitem aos usuários do sistema encontrarem informações do conteúdo dos editais. Por fim, no que diz respeito ao item 9.2.8, verifico que, muito embora não constem do item 6.4 da Portaria Normativa SLTI/MPOG 4/2002, os perfis “con-geral” e “naoinspect” estão previstos no Manual de Orientação para Cadastramento e Habilitação de Usuário no Siasg, versão de 2006, podendo ser considerada de menor relevância a não atualização da referida Portaria.

7. Enfim, uma determinação do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário foi avaliada parcialmente cumprida (9.1.1) e outras três não foram monitoradas (9.1.2, 9.1.10 e 9.1.11). Coincidemente, tais deliberações referem-se ao contrato 45/2005, celebrado com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), cujo objeto era o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas relacionados ao Siasg. De fato, boa parte da fiscalização referente a esse Acórdão teve como foco o referido contrato. Eis os achados a ele relacionados: impossibilidade de rastrear serviços executados, uso impróprio da métrica de análise de pontos de função, uso de fator de ajuste não objetivo e falhas no monitoramento técnico.

8. Consta nos autos que o contrato 45/2005 foi sucedido pelo contrato 74/2010 e que ambos já foram objeto de análise pela unidade instrutiva em outro processo (TC 022.241/2010-8), que tratou de auditoria para avaliar dois contratos de prestação de serviços pelo Serpro (além do contrato 45/2005, e seu sucessor, firmado com o MPOG, também o contrato 2/2009 firmado com o Ministério da Fazenda). O processo foi apreciado por meio do Acórdão 2.393/2013-TCU-Plenário e resultou numa série de determinações e recomendações aos órgãos envolvidos.

9. Devo mencionar, ainda, o Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário, acerca de consulta formulada pelo Ministro da Fazenda sobre proposta de nova sistemática de contratação de serviços estratégicos de informática junto ao Serpro, no esteio da Lei 12.249/2010. Em tal deliberação prevaleceu o posicionamento do Min. José Jorge, no sentido de não conhecer da consulta (por versar sobre caso concreto) e de determinar à Segecex que incluisse análises sobre o objeto da consulta nas ações com vistas a dar cumprimento ao Acórdão 906/2009-TCU-Plenário.

10. De se ressaltar que consta no bojo do supracitado Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário que esta Corte promoveu, em setembro daquele ano, o evento “Encontro com o Mercado Privado de TI: Contratações Públicas de TI”, ocasião em que foram apresentados não só casos de sucesso nas aquisições da área, mas também as principais deficiências nessas contratações, com destaque para o desconforto expresso pelo mercado de TI em relação à Lei 12.249/2010.

11. A unidade instrutiva registrou ainda que foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) pela Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Assespro). No sítio Notícias do STF, foi publicada nota sobre a ADI 4.829 informando que, dentre as ilações formuladas pela requerente, a Assespro sustenta que a Lei 12.249/2010 representaria intervenção excessiva do Estado na atividade econômica, que concederia privilégios indevidos à empresa pública e que faria cativo o mercado representado pela União. De acordo com a nota, outro argumento trazido pela autora da ação foi que:

“(...) o artigo 67 da Lei 12.249/2010 deixa a cargo dos ministros da Fazenda e do Planejamento a definição de serviços estratégicos que serão beneficiados com a dispensa de licitação. Para a associação, tal dispositivo permitiu aos ministros ‘legislar’ sobre quais serviços podem ser dispensados de licitação. ‘Entretanto, de acordo com o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, a criação de normas gerais de licitação e contratação compete exclusivamente ao Poder Legislativo da União’, sustenta a entidade. ‘Quando um ministro do Estado da Fazenda ou do Planejamento qualifica um tipo de serviço como estratégico, o mesmo está, na realidade, criando uma nova hipótese de dispensa de licitação, o que é inconstitucional, visto que compete exclusivamente ao Poder Legislativo da União a criação de normas sobre licitação e contratação pública’. E, nesta linha, outro ponto de flagrante inconstitucionalidade refere-se à abertura de novas hipóteses de dispensa de licitação mediante a mera discricionariedade do Poder Executivo. Ou seja, mediante a definição pelo ministro do que venham a ser ‘serviços estratégicos’, afirmou a associação.”

12. Ultimamente, esta Corte tem se deparado com diversos processos que abordam situações nas quais empresas estatais figuram como sócias minoritárias em empresas privadas e com elas mantêm (ou pretendem manter) alguma relação contratual, a exemplo dos recentes Acórdãos 894, 1.344, 1.602 e 1.985/2015, todos do Plenário. Traçando um paralelo entre a empresa estatal e a

empresa com participação estatal, ambas com personalidade jurídica de direito privado, ressalto o seguinte trecho que consignei no Voto do Acórdão 1.985/2015-TCU-Plenário:

“33. Guardadas as devidas proporções, este movimento assemelha-se ao de intervenção do Estado na exploração da atividade econômica ocorrido no século passado, principalmente após a crise do início da década de 1930, cuja tendência só foi contida nos anos 1980, com as transformações sociais, políticas e econômicas ocorridas na época. Diga-se de passagem, o interventionismo do citado período (1930-1980) sempre foi alvo de severas críticas por parte da doutrina especializada, pois as estruturas e facilidades típicas da iniciativa privada que deveriam servir para uma melhor atuação estatal muitas vezes ensejaram o aproveitamento da pessoa jurídica de direito privado para burlar os requisitos de isonomia, impessoalidade, moralidade e economicidade exigidos pelo regime de direito público e nele sujeitos a controle.”

13. Na linha do precitado Acórdão, não é preciso muito esforço imaginativo para concluir que a utilização pelo Estado tanto de empresas privadas com participação estatal quanto de empresas públicas com personalidade jurídica de direito privado tem lugar especialmente em função das prerrogativas que lhe são intrínsecas. No meu sentir, tal forma de ação deve-se muito mais à busca de maior liberação dos grilhões do regime do direito público do que à necessidade (real ou eventual) de adequação do regime jurídico de tais empresas às atividades que por elas são executadas. Ou seja, busca-se liberar determinadas áreas ou atividades dos procedimentos burocráticos e formais impostos de forma geral aos órgãos e entidades da Administração, mas sem quaisquer garantias de que tais empresas sejam geridas para atender o interesse público que pautou a intervenção do Estado ou que atinjam os objetivos de eficiência e agilidade pretendidos, gerando o risco de tornarem-se crescentemente deficitárias e tecnicamente defasadas.

14. Para melhor compreensão da questão, penso que devem ser devidamente desdobrados uma série de outros temas correlatos, como a evolução do interventionismo do Estado na economia, as características e finalidades da Administração Indireta e da descentralização administrativa, os problemas ocorridos na atuação das empresas estatais federais, os ajustes promovidos pela CF/88 reduzindo a atuação do Estado como agente na esfera da atividade econômica e estabelecendo em seu art. 173 as hipóteses para tal, a aplicabilidade dos princípios da livre iniciativa e da subsidiariedade que regem a intervenção do Estado na economia, a questão das empresas estatais dependentes, a existência de empresas públicas atuando como meros órgãos administrativos, etc.

15. Não tenho a pretensão de esgotar a matéria nesta assentada, mas também não tenho dúvidas de que o relacionamento do Serpro com o Governo Federal, como um todo, deve merecer deste TCU a mesma atenção que tem sido dada aos sobreditos processos. Assim, em adição às propostas alvitradadas pela unidade instrutiva, julgo pertinente este Plenário determinar à Segecex que envide esforços para iniciar, no menor prazo possível, a ação de fiscalização em desdobramento aos itens 9.12 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, 9.3 do Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário e 9.7 do Acórdão 2.393/2013-TCU-Plenário, incluindo, no escopo de tal fiscalização, análise sobre as questões apontadas nos parágrafos 10-14 deste Voto.

16. A segunda deliberação ora monitorada é o Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, que versou sobre auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a consistência e a confiabilidade dos dados constantes do Siasg e do antigo ComprasNet.

17. Em relação ao precitado Acórdão, seis itens (9.2.1.1, 9.3.2.1, 9.3.2.2, 9.5.1.1, 9.7.1 e 9.8.1) foram fiscalizados no âmbito do TC 015.239/2012-8, com vistas a verificar o cumprimento do disposto no art. 7º da Lei 10.520/2002 nos registros dos bancos de dados Siasg e Comprasnet, e os resultados coligidos no recente Acórdão 754/2015-TCU-Plenário foram aproveitados no âmbito deste monitoramento. E, à luz do art. 8º da Resolução-TCU 265/2014, não foram monitoradas cinco deliberações (9.7, 9.8, 9.9, 9.10 e 9.13), de acordo com as explicações apresentadas no Relatório.

18. Das deliberações restantes contidas no Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, objeto do presente monitoramento, 30 foram consideradas cumpridas ou implementadas, três foram tidas como não mais aplicáveis (9.2.7, 9.12 e 9.14), uma recomendação em implementação (9.3.6), uma recomendação parcialmente implementada (9.6) e uma determinação não cumprida (9.2.5). Haja vista o alto índice de cumprimento e implementação das deliberações, nada tenho a acrescentar à análise da unidade instrutiva e reitero o entendimento de que os objetivos buscados já podem ser considerados alcançados, não havendo necessidade de novos monitoramentos.

19. Por fim, as três determinações contidas no Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário, que tratou da utilização de dispositivos de envio automático de lances (robôs) em pregões eletrônicos, foram integralmente cumpridas pela SLTI/MPOG.

20. Em suma, julgo que o panorama geral de cumprimento e implementação das deliberações contidas nos Acórdãos monitorados é bastante positivo. De um total de 69 deliberações monitoradas, 62 (89,8%) foram consideradas cumpridas/implementadas, em cumprimento/ implementação, parcialmente cumpridas/implementadas ou que não mais se aplicam, notadamente em relação aos Acórdãos 1.793/2011-TCU-Plenário e 2.601/2011-TCU-Plenário, para os quais os objetivos buscados pelas fiscalizações realizadas nos sistemas Siasg e Comprasnet já podem ser considerados alcançados, não havendo necessidade de novos monitoramentos dos referidos Acórdãos.

21. Relativamente ao Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, que possui um maior percentual de deliberações que ainda não se encontram cumpridas ou implementadas (26,6%), existem justificativas satisfatórias apresentadas pelos gestores, de forma a se descartar a necessidade de realizar novas determinações ou reiterações, assim como a proposição de aplicação de multas em virtudes dos descumprimentos, sendo suficiente determinar ao órgão que envie relatório final sobre o atendimento às deliberações consignadas como não atendidas neste monitoramento.

22. Dentre os benefícios alcançados em decorrência do atendimento das deliberações contidas nos Acórdãos ora monitorados, corroboro a conclusão da unidade instrutiva no sentido de que, em um contexto amplo, foram encontrados avanços nos sistemas que controlam as aquisições públicas: mecanismos de controle de acesso e usabilidade dos sistemas foram aperfeiçoados, os contratos foram aprimorados e uma maior isonomia foi proporcionada, destacando-se, por exemplo, tanto as novas regras que visam a impedir o uso da prerrogativa de efetuar lance de desempate em pregões por licitantes que auferiram faturamento maior que o definido na Lei Complementar 123/2006, quanto aquelas que mitigam o impacto da utilização de robôs para envio de lances nos certames.

23. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de outubro de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO N° 2734/2015 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 026.025/2014-0.
- 1.1. Apensos: 004.222/2015-6; 046.492/2012-7.
2. Grupo I - Classe de Assunto: V - Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento que teve por objetivo avaliar o cumprimento e a implementação de deliberações constantes dos Acórdãos 1.647/2010, 1.793/2011 e 2.601/2011, todos do Plenário, com vistas a contribuir para o aprimoramento do Sistema de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e do sistema ComprasNet (atualmente Compras Governamentais),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. considerar cumpridas/implementadas as deliberações 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.9, 9.1.13, 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.1.3, 9.2.1.4, 9.2.1.5, 9.2.4, 9.2.7 e 9.3 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário; 9.2.1.2, 9.2.1.3, 9.2.1.4, 9.2.1.5, 9.2.1.6, 9.2.1.7, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.6, 9.2.8, 9.2.9, 9.3.1, 9.3.2.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.3.5, 9.5.1.1, 9.5.1.2, 9.5.1.3, 9.5.1.4, 9.5.1.5.1, 9.5.1.5.2, 9.5.1.6, 9.5.1.7, 9.5.1.8, 9.5.1.9, 9.5.2 e 9.11 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário; e 9.1, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.601/2011-TCU-Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumpridas/implementadas as deliberações 9.1.1 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário;

9.3. considerar não cumpridas/implementadas as deliberações 9.1.8, 9.1.12.1, 9.1.12.2, 9.1.12.3, 9.1.12.4 e 9.2.8 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.2.5 e seus subitens do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário;

9.4. considerar em implementação as recomendações 9.2.9 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.3.6 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário;

9.5. declarar insubstinentes as deliberações 9.2.2, 9.2.3, 9.2.5.1, 9.2.5.2, 9.2.5.3, 9.2.5.4 e 9.2.6 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário e 9.2.7, 9.12 e 9.14 do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário;

9.6. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que envie a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias após o recebimento da notificação, relatório final sobre o atendimento aos itens do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário consignados como não atendidos em sua integralidade neste monitoramento (itens 9.1.1, 9.1.8, 9.1.12.1, 9.1.12.2, 9.1.12.3, 9.1.12.4, 9.2.8 e 9.2.9 do referido Acórdão), atualizando as informações prestadas por meio do ofício 2.621/2014-DELOG/SLTI/MPOG e da nota técnica 189/2010-DLSG/SLTI/MPOG necessariamente em confronto com os apontamentos realizados acerca dos referidos itens na presente deliberação;

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste TCU que envide esforços para iniciar, no menor prazo possível, a ação de fiscalização em desdobramento aos itens 9.12 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, 9.3 do Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário e 9.7 do Acórdão

2.393/2013-TCU-Plenário, incluindo, no escopo de tal fiscalização, análise sobre as questões apontadas nos parágrafos 10-14 do Voto que fundamenta a presente deliberação;

9.8. encaminhar cópia do inteiro teor da presente deliberação:

9.8.1. a todos os órgãos que originalmente foram destinatários dos Acórdãos monitorados;

9.8.2. aos Procuradores Orlando Monteiro Espíndola da Cunha e Ariane Guebel de Alencar, em atenção aos ofícios 3.896/2015-PRDF/MPF e 1.436/2015-PRDF/MPF (TC 004.222/2015-6, apenso);

9.9. nos termos do art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009, juntar cópia da presente deliberação aos TC's 011.643/2010-2 e 014.474/2011-5, nos quais foram proferidos, respectivamente, os Acórdãos 1.793 e 2.601/2011-TCU-Plenário, e apensar o presente processo ao TC 012.538/2009-1, no qual foi proferido o Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário.

10. Ata nº 43/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/10/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2734-43/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

À COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE