

LEVANTAMENTO NOS SISTEMAS DE GESTÃO DE AQUISIÇÕES

Uma das maneiras de o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenhar sua missão constitucional é aferindo a conformidade das compras governamentais. Entre 2012 e 2015, aproximadamente R\$ 250 bilhões foram gastos pelo Governo Federal em aquisições. Cerca de 600 mil contratações foram realizadas por mais de 3 mil unidades administrativas distintas, compreendendo aproximadamente 180 mil fornecedores diferentes. Isto significa 500 contratações por dia, a um preço médio diário de R\$ 235 milhões. Essas informações têm origem em consultas a dados dos sistemas Siasg e Comprasnet, principais instrumentos utilizados pela Administração Pública Federal em suas aquisições.

Objetivo do levantamento

A análise de volume de informações dessa magnitude não pode dispensar o uso de recursos computacionais. Por esse motivo, o objetivo do trabalho foi aprimorar o conhecimento sobre as bases de dados dos sistemas utilizados nas aquisições públicas, a fim de viabilizar futura implementação de controles automatizados relacionados a aquisições. Estando a par das peculiaridades dos dados envolvidas, o TCU fica apto a utilizar técnicas de análise preditiva de dados, permitindo atuação em momento mais próximo à ocorrência de cada aquisição. Este trabalho, portanto, representa a primeira etapa de um projeto maior que está em andamento. O levantamento ocorreu no período de dezembro de 2015 a abril de 2016.

Principais achados do TCU

As informações obtidas evidenciaram haver deficiências nos sistemas informatizados quanto à qualidade das informações por eles custodiadas. Conforme listado a seguir, os dados nem sempre são úteis para avaliação das aquisições.

- a. No período analisado, mais de 50% do valor das aquisições foram processados por meio do Comprasnet. Nelas foram constatadas inconsistências de preenchimento e armazenamento do valor estimado para os itens a serem adquiridos. Isso ocorre porque falhas do sistema permitem que o mesmo campo do banco de dados ora armazene o preço unitário, ora o preço total, sem que se saiba a qual valor o campo se refere. Como não é possível saber o valor estimado de aproximadamente cinco milhões de itens, a aferição da economicidade dessas contratações fica prejudicada.
- b. Os cadastros de materiais e serviços não são padronizados, especialmente no que tange às descrições e unidades padrão de aquisição. Logo, um mesmo produto pode receber diversas denominações, dificultando comparações e o controle social.
- c. Devido à falta de padronização e às falhas de preenchimento das informações, há dificuldade para que os operadores de compras e a sociedade possam consultar preços de referência e preços praticados.
- d. Devido à implementação parcial de controles nos sistemas, as regras prescritas no Decreto 7.892/2013 relativas a quantidades máximas permitidas para adesões a atas de registros de preços por “caronas”, não estão sendo devidamente seguidas, possibilitando adesões que superam as quantidades máximas.

O uso de *analytics* mostrou indícios de organizações fazendo uso reiterado de dispensas de licitação que não seriam justificáveis se considerado o somatório do valor de cada uma das aquisições. A prática, considerada irregular pela jurisprudência do TCU, é caracterizada pela ausência de licitação em aquisições de mesma natureza, no mesmo exercício, e cujos valores globais excedem o limite legal para dispensa. Tal falha decorre de mau planejamento, podendo implicar fuga à licitação. Foi detectado um órgão que, em quatro anos, contratou cerca de R\$ 900 mil de um único fornecedor, em produtos e serviços similares, usando dispensa de licitação.

Apesar dos problemas relacionados com a baixa qualidade dos dados, entende-se viável a realização de trabalhos futuros nos dados dos sistemas analisados, de forma automatizada e contínua, a fim de direcionar a ação do TCU àqueles objetos com maior grau de risco. Ao final do projeto em andamento, será disponibilizado um painel (*dashboard*) de aquisições, instrumentalizando as secretarias do Tribunal que fazem controle de aquisições.

Determinações e recomendações do TCU

Tendo em vista as inconformidades detectadas nos sistemas, com reflexos na baixa qualidade das informações, o TCU expediu deliberações à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que podem ser resumidas da seguinte forma:

- a. Adotar providências para que o sistema de gestão de aquisições da Administração Pública Federal, em compatibilidade com a atual legislação, atenda, dentre outros, aos seguintes aspectos:
 1. contemple, de forma integrada, todas as modalidades de licitação destinadas à aquisição de bens ou contratação de serviços previstas na legislação;
 2. garanta que seja gerada pelo sistema a relação de itens a serem adquiridos, incluindo estimativas de preços e respectivas quantidades, constantes do instrumento convocatório, de modo a assegurar a consistência entre as informações custodiadas e as situações fáticas de cada contratação;
 3. possua cadastros de materiais e serviços padronizados, dotados de unidades de fornecimento também padronizadas, viabilizando a comparação de preços e a efetiva implementação do registro de preços praticados;
 4. possua ferramentas gerenciais que permitam aos operadores de compras e à sociedade consultarem preços de referência e preços praticados, a fim de balizarem suas contratações;
 5. armazene e disponibilize permanentemente consulta aos dados relativos a todas as atas de registro de preços (ARP), incluindo as vigentes e as não vigentes (com prazo expirado, anuladas e revogadas); e
 6. implemente controles que assegurem a observância à legislação, notadamente quanto a limites de valores e quantidades nas adesões a atas de registros de preços.
- b. Demandar providências junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para que efetue correção das falhas apontadas no trabalho.

Benefícios esperados

Como resultado das correções nos sistemas, espera-se que bases de dados mais consistentes e fidedignas supram a Administração Pública Federal e a sociedade de informações capazes de permitir análise efetiva do processo de aquisições como um todo.

Nos próximos meses, o TCU acompanhará aquisições do Governo Federal, com uso de técnicas e ferramentas de análise de dados, a fim de efetuar análise preditiva das contratações, apontando possíveis riscos envolvidos.

Dados da deliberação

Acórdão 2.670/2016-TCU-Plenário

Data da sessão: 19/10/2016

Relator: Ministro Benjamin Zymler

TC: 031.835/2015-5

Unidade técnica responsável: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)