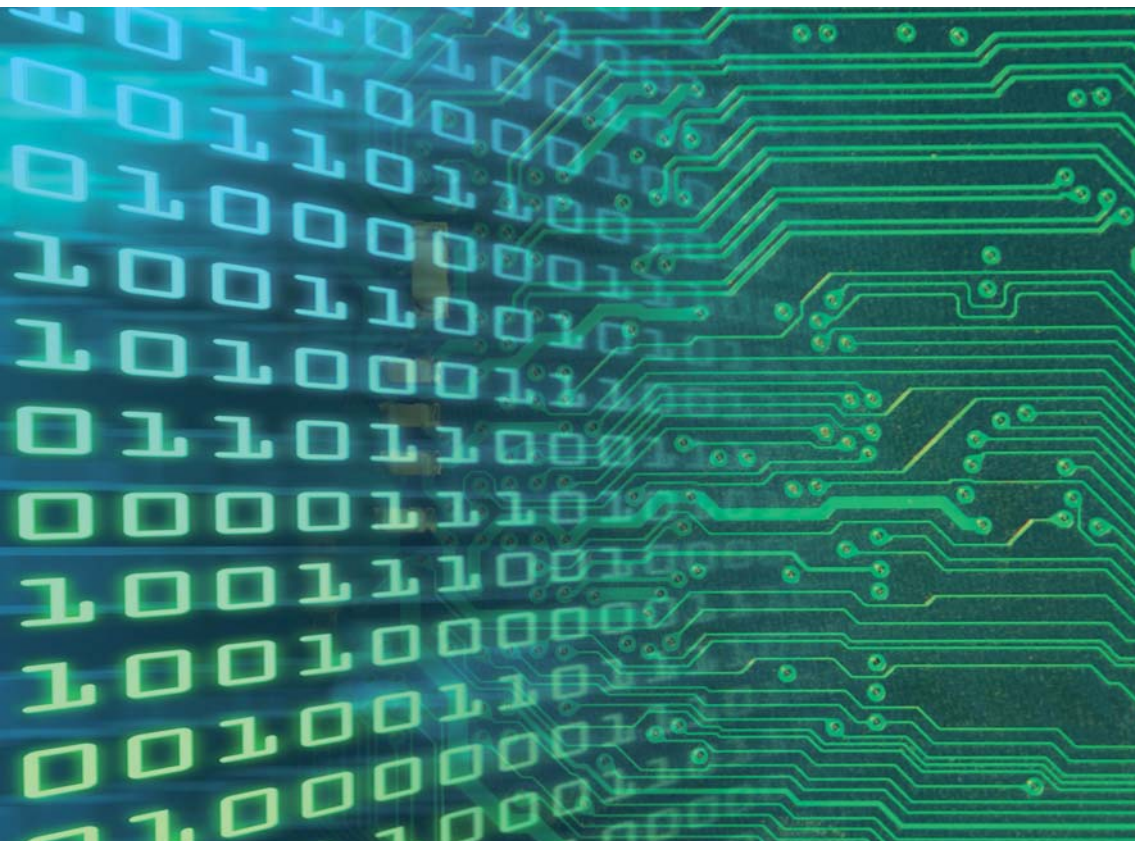




TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumários Executivos

# Auditoria nas Bases de Dados dos Sistemas Siasg/Comprasnet





República Federativa do Brasil  
Tribunal de Contas da União

### **Ministros**

Benjamin Zymler, Presidente  
Augusto Nardes, Vice-Presidente  
Valmir Campelo  
Walton Alencar Rodrigues  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
José Jorge  
José Múcio  
Ana Arraes

### **Auditores**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

### **Ministério Público**

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

### **Missão**

Controlar a Administração Pública para promover seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

### **Visão**

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública.

### **Negócio**

Controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**Sumários Executivos**

# **Auditoria nas Bases de Dados dos Sistemas Siasg/Comprasnet**

Relator

**Ministro Valmir Campelo**

Brasília, Brasil 2012

© Copyright 2012, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão nº 1.793/2011-TCU-Plenário, acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:  
<[www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti](http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti)>

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.  
Auditoria nas bases de dados dos sistemas Siasg-Comprasnet / Tribunal de Contas da União ; Relator Ministro Valmir Campelo. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2012.  
48 p. – (Sumários executivos)

1. Auditoria operacional – Brasil. 2. Banco de dados – fiscalização - Brasil. I. Título. II. Série.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO; 5

RESUMO; 6

OS SISTEMAS SIASG E COMPRASNET; 7

O QUE FOI AVALIADO PELO TCU; 9

PORQUE FOI AVALIADO; 10

COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO; 10

O QUE O TCU ENCONTROU; 13

Inconsistências nas informações do Sistema de Registro de Preços (SISRP) do Siasg; 13

Contratações decorrentes de registro de preço cujo quantitativo é superior a 100% do definido em ata; 14

Adesão indiscriminada a atas de registro de preços; 15

Contratos decorrentes de registro de preço assinados após o prazo de validade da ata; 16

Adesão a atas de registros de preços de outras esferas administrativas; 17

Empresas com sócios em comum que apresentam propostas para o mesmo item de determinada licitação; 19

Existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas; 20

Existência de contratos firmados pela APF com empresas pertencentes a parlamentares; 21

Contratação de empresas declaradas inidôneas; 22

Contratação de empresa condenada por improbidade administrativa; 23

Empresas participantes de pregões cujos sócios são membros da comissão de licitação; 24

Contratação de empresas cujos sócios são servidores públicos do próprio órgão contratante; 25

Contratos que foram aditivados em percentual de 25% após o início do contrato (primeiros 180 dias); 26

Contratos que foram aditivados em percentual superior a 25%; 27

Licitações realizadas em modalidades incompatíveis com o valor estimado da contratação; 28

Utilização irregular de benefício de desempate por microempresas e empresas de pequeno porte; 29

Órgãos do Sisg registrando empenhos diretamente no sistema Siafi; 30

Existência de contratos não cadastrados no sistema Siasg; 31

**MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES SOBRE A AUDITORIA; 32**

**O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR OS SISTEMAS; 33**

**BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU; 33**

**ACÓRDÃO 1.793/2011 – TCU – PLENÁRIO; 34**

## APRESENTAÇÃO

Os sumários executivos da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), editados pelo Tribunal de Contas da União, têm por objetivo divulgar os principais resultados das fiscalizações de Tecnologia da Informação realizadas pela Sefti. As publicações contêm, de forma resumida, aspectos importantes verificados durante auditorias, recomendações e determinações para melhorar a governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal, e boas práticas identificadas.

O foco das fiscalizações de Tecnologia da Informação (TI) realizadas pela Sefti é a verificação da conformidade e do desempenho das ações governamentais nessa área, a partir de análises sistemáticas de informações sobre aspectos de governança, segurança e aquisições de bens e serviços de TI, utilizando critérios fundamentados. O principal objetivo dessas fiscalizações é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, para assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.

Pretende-se, com a divulgação desses trabalhos, oferecer aos parlamentares, aos órgãos governamentais, à sociedade civil e às organizações não-governamentais informações suficientes e fidedignas para que possam exercer o controle das ações de governo.

Este número traz as principais informações sobre a auditoria realizada na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Sefti, nas bases de dados dos sistemas Siasg e Comprasnet, de responsabilidade da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), com o objetivo de verificar a consistência e a confiabilidade dos dados desses sistemas. O processo TC 011.643/2010-2 foi apreciado em sessão do Plenário de 6/7/2011, sob a relatoria do Ministro Valmir Campelo, resultando no Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário.

**Benjamim Zymler**  
Ministro-Presidente

## RESUMO

A presente fiscalização teve como objetivo realizar auditoria nas bases de dados do Sistema de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e do sistema Comprasnet visando atender ao Tema de Maior Significância 9 do Plano de Fiscalização de 2010, Bases de dados da Administração Pública. O trabalho foi conduzido sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), no período de 26/4/2010 a 31/8/2010, com a participação de outras onze Secretarias de Controle Externo (Secex) do Tribunal de Contas da União (TCU): Secex-AC, Secex-AP, Secex-BA, Secex-CE, Secex-ES, Secex-MG, Secex-PB, Secex-RO, Secex-RS, 5ª Secex e 6ª Secex.

Como resultado dos trabalhos, foram encontrados dezoito achados de auditoria, dentre os quais se destacam: empresas concorrentes com sócios em comum disputando uma mesma licitação; não punição de empresas reiteradamente desclassificadas em licitações por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas; existência de contratações decorrentes de registro de preço cujo quantitativo é superior a 100% do definido em ata; existência de contratos assinados após o prazo máximo de validade da ata de registro de preços; ocorrência de adesões a registros de preços de outras esferas administrativas sem amparo legal; existência de contratos firmados pela Administração Pública Federal com empresas pertencentes a parlamentares, o que é vedado constitucionalmente; contratação de empresas declaradas inidôneas; empresas participantes de pregões cujos sócios atuaram como membros das respectivas comissões de licitação; contratação de empresas cujos sócios são servidores públicos do próprio órgão contratante; utilização irregular do benefício de desempate previsto para microempresas e empresas de pequeno porte por licitantes que se declararam nessa condição; e existência de contratos não cadastrados no sistema Siasg.

Os resultados da auditoria demonstraram que apesar de se tratar dos principais sistemas de compras do Governo Federal e de terem sido detectados avanços mediante o esforço da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



(SLTI/MP) e do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para melhorá-los, as bases de dados do Siasg e do Comprasnet apresentam inconsistências, sendo que a ausência de controles internos possibilita a ocorrência de irregularidades por parte dos atores do processo de contratação.

Dessa forma, foram feitas propostas que visam ao aperfeiçoamento da gestão dos sistemas Siasg e Comprasnet e a melhoria dos seus controles internos, de forma a minimizar os riscos de que ocorram irregularidades nas contratações públicas.

Os benefícios estimados dessas propostas são o aumento da transparência dos atos relacionados às licitações e a potencial redução do desperdício de recursos públicos gerada pela realização de contratações mais eficientes. O volume de recursos fiscalizados foi de aproximadamente R\$ 104 bilhões, relativos aos 142.524 contratos cadastrados no sistema Siasg à época da auditoria.

## OS SISTEMAS SIASG E COMPRASNET

O Decreto 5.450/2005, em seu art. 4º, estabeleceu a obrigatoriedade do uso da modalidade pregão na forma eletrônica para a aquisição de bens e serviços comuns por órgãos da administração direta, autárquica e fundacional e pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Dessa forma, a partir da vigência do citado normativo, o conjunto de sistemas informatizados que operacionalizam a realização dos pregões eletrônicos dos órgãos integrantes do governo se revestiu de grande importância.

Noção acerca da materialidade das licitações realizadas na modalidade pregão pela Administração Pública Federal (APF) foi obtida em consulta feita no portal Comprasnet em 1/3/2010, a qual identificou um levantamento sobre a realização de compras, no período de janeiro a dezembro de 2009, cujos valores somaram o montante de R\$ 16.854.318.000,00 – fonte: [http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/boletins/2009\\_12.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/boletins/2009_12.pdf).

A presente fiscalização abrangeu aspectos técnicos e operacionais relacionados às bases de dados do Sistema de Administração de Serviços Gerais

(Siasg) e do sistema Comprasnet, principais instrumentos gerenciadores das licitações e compras no âmbito do Governo Federal.

O Siasg é um conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg), quais sejam: gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos.

Para atingir seus objetivos, o sistema Siasg é composto de vários subsistemas, sendo que a eles se integra o sistema Comprasnet. Os módulos essenciais do Siasg estão conectados à plataforma web, dispondo de aplicativos para acesso por meio da internet (SiasgWeb), tendo como ponto de entrada o portal Comprasnet, por meio do qual se tem acesso às principais funcionalidades dos subsistemas. A Figura 1 ilustra a estrutura do Siasg e seus subsistemas.

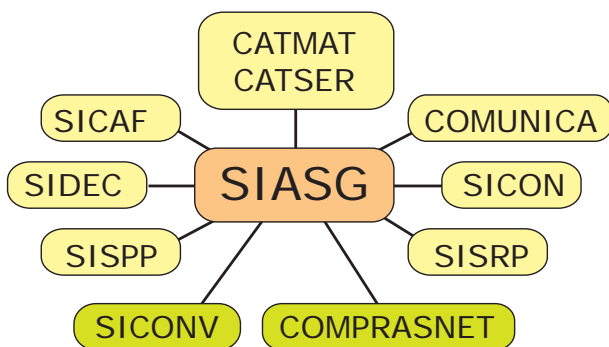


Figura 1 – Siasg e seus subsistemas

Por sua vez, o Comprasnet (<http://www.comprasnet.gov.br/>) é o portal de compras do Governo Federal na internet que permite acesso a informações sobre licitações e contratos realizados pela APF, tais como a legislação vigente e editais publicados, consultas a avisos e resultados

de licitações, a extratos de contratos celebrados, a informações sobre o fornecimento de materiais e serviços para a Administração, acompanhamento de pregões e cotações eletrônicas cadastrados no sistema, além de informações sobre fornecedores no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).

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.

## O QUE FOI AVALIADO PELO TCU

O principal objetivo da presente fiscalização foi verificar a consistência e a confiabilidade dos dados dos sistemas Siasg e Comprasnet, bem como avaliar se a existência de inconsistências e a ausência de controles internos possibilitam a ocorrência de irregularidades por parte dos atores do processo de contratação.

Assim, para dar suporte aos objetivos da fiscalização, foram elaboradas sete questões de auditoria que abordaram a verificação da confiabilidade das informações constantes nos sistemas, os seus mecanismos de controle, além da existência de indícios de irregularidades gerados pelo comportamento inadequado de participantes das licitações quanto ao descumprimento de parâmetros legais.

Importante frisar que o trabalho visou não somente apurar a existência de inconsistência nas bases de dados e a ausência de controles preventivos nos sistemas analisados, mas, principalmente, apontar de que forma essas vulnerabilidades são exploradas na prática, as consequências e os eventuais danos que essas falhas propiciam ao erário.

Em termos financeiros, o volume de recursos fiscalizados foi estimado em aproximadamente R\$ 104 bilhões, relativos aos 142.524 contratos cadastrados no sistema Siasg à época da auditoria e firmados no período compreendido entre 2006 e o início de 2010.

## PORQUE FOI AVALIADO

Em 31/3/2010 foi aprovado o Plano de Fiscalização 2010, no qual o TCU escolheu o tema “Bases de dados da Administração Pública” como um dos Temas de Maior Significância (TMS). Desse tema, foi selecionado o subtema “Bases de Dados dos Sistemas Siasg e Comprasnet”, devido à materialidade dos recursos geridos e à relevância dessas bases para as compras do setor público.

## COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO

A presente fiscalização foi realizada sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), que tem por objetivo avaliar, de forma abrangente e integrada, um tema, programa ou ação de governo, visando traçar um quadro geral das situações verificadas, identificar irregularidades mais comuns e relevantes, e propor aperfeiçoamento nos mecanismos de controle, no arcabouço legal ou no modelo de execução de programa, ação ou sistema de informação, de responsabilidade de um ou de vários órgãos ou entidades federais.

Uma FOC tem a participação de uma unidade de controle externo coordenadora dos trabalhos e outras unidades participantes. A realização desta FOC deu-se da seguinte forma: preparação centralizada na unidade coordenadora, execução descentralizada e consolidação centralizada dos resultados. Assim, a formulação do planejamento, a orientação dos trabalhos de execução e a consolidação dos resultados em um único relatório ficaram a cargo da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), unidade coordenadora do presente trabalho. A execução dos procedimentos de auditoria foi realizada em conjunto com as seguintes Secretarias de Controle Externo (Secex): Secex-AC, Secex-AP, Secex-BA, Secex-CE, Secex-ES, Secex-MG, Secex-PB, Secex-RO, Secex-RS, 5ª Secex e 6ª Secex.

Considerando que o objetivo principal da auditoria era verificar a consistência e a confiabilidade dos dados dos sistemas Siasg e Comprasnet, optou-se por realizar trabalho de auditoria de dados, que é uma modalidade

de auditoria de tecnologia da informação que aborda os dados contidos em meios de armazenamento eletrônico a fim de certificar se são íntegros, confiáveis e em conformidade com as leis que regem o negócio.

Os trabalhos de fiscalização foram realizados com a utilização de matrizes de planejamento, procedimentos e achados, que são papéis de trabalho padronizados pelo TCU para a realização de suas auditorias. Também foram empregadas as seguintes técnicas: análise documental, entrevistas, observação direta e inspeção física.

Para coletar informações e obter as bases de dados dos sistemas Siasg e Comprasnet, foi realizado levantamento no período compreendido entre 10/3/2010 a 16/4/2010 (TC 007.170/2010-6), cujas informações subsidiaram o planejamento e a execução da FOC em tela. Nesse período, foram feitas reuniões com os gestores dos sistemas, na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), e com técnicos de Brasília e de Curitiba do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa que desenvolveu, mantém e opera os referidos sistemas.

Durante a fase de planejamento (26/4/2010 a 4/6/2010), foram feitas as importações das bases de dados para a ferramenta utilizada pelo TCU para análise de dados, Audit Comand Language (ACL), optando-se por restringir o escopo da auditoria aos dados das licitações e contratos publicados a partir de 2006 até o início de 2010. Além disso, foi ministrado curso aos auditores das unidades técnicas participantes da FOC visando prepará-los para a execução dos trabalhos.

As seguintes bases de dados da APF foram utilizadas para cruzamento de informações com as bases dos sistemas Siasg e Comprasnet: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), a base de dados de parlamentares eleitos e suplentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), o Cadastro Nacional de Improbidade Administrativa, além de terem sido requeridos acessos online à base de dados do Cadastro Nacional de Empresas (CNE) – mantido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Já na etapa de execução (7/6/2010 a 9/7/2010), foram executados cruzamentos de dados utilizando a ferramenta ACL pelas unidades técnicas do TCU participantes do trabalho e, para evidenciar os achados e os indícios de irregularidades encontrados, foram realizadas inspeções in loco nos órgãos envolvidos em algumas licitações com problemas.

Os resultados obtidos foram enviados à SLTI/MP para que corroborasse a análise e adotasse as medidas saneadoras necessárias para corrigir os indícios confirmados. Visando preservar a identidade das empresas e órgãos envolvidos, os quadros com resumos descritivos das ocorrências foram consignados em documento apartado do relatório, mantendo-se a chancela de sigilo ao mesmo.

Foi necessário ainda obter perfil de consulta aos sistemas Siasg e Comprasnet para todos os membros das equipes, visando possibilitar a prática de testes substantivos e a verificação e a coleta de evidências durante a execução da FOC.

Como critérios de auditoria, foram utilizados o Cobit 4.1 (Control Objectives for Information and related Technology), da Information Systems Audit and Control Association (Isaca), bem como dispositivos constitucionais, legais e infralegais relacionados às contratações de bens e serviços, a exemplo da Constituição Federal, da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações), da Lei 10.520/2002, do Decreto 5.450/2005, do Decreto 3.931/200, além da jurisprudência desta Corte de Contas.

Os gestores da SLTI/MP tiveram acesso à versão preliminar do relatório de fiscalização que culminou no Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, a fim de que pudessem oferecer comentários sobre as constatações da equipe de auditoria, já que algumas das propostas de deliberação impactam diretamente os sistemas Siasg e Comprasnet, podendo gerar grande esforço ou ter elevada complexidade de implementação. Em resposta, os gestores manifestaram total concordância com as determinações e recomendações do TCU, ressaltando que algumas das ações contidas nessas deliberações já estavam sendo executadas.

## O QUE O TCU ENCONTROU

### Inconsistências nas informações do Sistema de Registro de Preços (SISRP) do Siasg

Foram identificadas 2.197 minutas de empenho emitidas para empresas que não estavam cadastradas como fornecedoras do respectivo registro de preço no módulo SISRP do sistema Siasg. Em alguns casos, constatou-se que também existia divergência de dados do favorecido registrado na minuta de empenho no Siasg e no empenho lançado no sistema Siafi.

Dessa forma, constatou-se que a sistemática adotada pelo sistema Siasg para contratações que utilizam o Sistema de Registro de Preços (SRP) permite a visualização de informações que não necessariamente refletem a realidade, ou seja, minutas de empenhos emitidas para fornecedores não incluídos na ata de registro de preços do módulo SISRP.

Para corrigir esse problema, o ideal seria que o módulo SISRP consignasse os dados, segundo a ordem de convocação feita pela Administração para fornecimento do bem ou prestação do serviço, de todas as empresas que viessem a ser contratadas, de modo que não fossem perdidas as informações do primeiro colocado quando houvesse a necessidade de se emitir empenhos para os demais fornecedores.

A inclusão dessas informações no sistema não significa que será feito o registro dos preços de todos os licitantes, mas visa apenas permitir o acompanhamento real das eventuais substituições de fornecedores, sem perder os dados das empresas que não estão mais fornecendo o bem ou prestando o serviço. Sem a manutenção desse histórico de fornecedores, fica prejudicada a rastreabilidade das informações do sistema.

Ressalte-se, por fim, a relevância de se manter consistentes as informações armazenadas no sistema Siasg de modo a refletir as situações ocorridas no mundo real, pois as inconsistências identificadas podem comprometer a confiabilidade das informações disponibilizadas pelo módulo Sistema de Minuta de Empenho (Sisme) do sistema Siasg quando da efetivação de compras mediante registro de preços.

## Contratações decorrentes de registro de preço cujo quantitativo é superior a 100% do definido em ata

Foram identificadas 9.430 ocorrências cuja soma dos empenhos emitidos pelas unidades gestoras (Uasgs) ultrapassou o valor máximo permitido registrado nas respectivas atas, contrariando as regras estabelecidas pela legislação pertinente, pois é vedada a aquisição, por órgão da Administração, de bens ou serviços em quantitativos superiores a 100% daqueles previstos em ata.

Na sistemática de registro de preços, o órgão gerenciador da ata e os demais participantes informam, individualmente, a quantidade do bem ou do serviço a ser adquirido. A soma dessas quantidades é registrada na ata. Por sua vez, o art. 8º, § 3º, do Decreto 3.931/2001 possibilita que os órgãos públicos que inicialmente não participaram do registro de preços possam adquirir o quantitativo registrado, momento no qual se tornam “caronas”, estando, entretanto, restrito ao limite máximo de 100% desse quantitativo.

A ausência de validação do valor monetário registrado na minuta de empenho implica na falta de efetividade de qualquer crítica feita pelo sistema tendente a impedir a emissão de empenhos cujos valores sejam equivalentes à aquisição do bem em quantidades superiores a 100% daquela consignada na ata de registro de preços. Isso porque continua sendo possível ao usuário incluir no sistema um valor qualquer para a quantidade empenhada mesmo se, comparado com o valor efetivamente empenhado, a quantidade adquirida na prática for superior à 100% daquela originalmente licitada.

Nesse contexto, a fim de dar fiel cumprimento ao art. 8º, § 3º, do Decreto 3.931/2001, é necessário que a SLTI/MP implemente, no Siasg, controles para evitar contratações mediante SRP em quantidades superiores a 100% daquelas previstas em ata, a despeito de o contratante ser “carona”, gerenciador da ata ou participante do registro de preço. Esses controles precisam contemplar o impedimento de que Uasgs emitam novas minutas de empenho cujos valores, somados ao valor total anteriormente empenhado, sejam superiores à multiplicação do valor unitário do produto pela quantidade registrada em ata.



## Adesão indiscriminada a atas de registro de preços

A ata de registro de preços é um documento que consigna, entre outras informações, o valor unitário do bem ou do serviço e a quantidade a ser contratada, calculada pela soma das quantidades individuais informadas por todos os participantes daquele registro em particular. No entanto, foram identificadas 1.111 ocorrências em que a soma dos valores de minutas de empenhos emitidas à empresa contratada foi superior a 500% do valor máximo que poderia ser adquirido a partir dos quantitativos registrados em ata. Isto significa que o fornecedor desse item vendeu um quantitativo muito maior do que o inicialmente previsto.

Com o propósito de melhor ilustrar a situação encontrada, serão descritos dois dos resultados obtidos. O primeiro consiste na contratação de empresa para fornecer um item cuja descrição do bem era “estação trabalho / divisórias mobiliários diversos”. Conforme registrado na ata, seriam adquiridas dez unidades do produto a um custo unitário de R\$ 500,00. Considerando que esse quantitativo deveria refletir a soma das quantidades individuais de todos os participantes do registro de preços, o valor total a ser despendido para esse item seria de R\$ 5.000,00.

No entanto, verificou-se que os valores das três minutas de empenho emitidas no Siasg, por várias Uasgs, para esse item, somaram a quantia de R\$ 1.473.924,00, o que representa um valor 23.482,78% superior ao limite que poderia ser empenhado conforme o valor e o quantitativo consignado na ata de registro de preços.

O segundo resultado consiste na contratação de empresa para fornecer um item cuja descrição era “Viaturas de Transporte Especializado”. O preço unitário registrado na ata foi de R\$ 396.000,00, enquanto que a quantidade a ser adquirida foi de dez unidades. Dessa forma, o valor máximo a ser contratado seria de R\$ 3.960.000,00.

De modo diverso, foram identificadas, para esse item de compra, onze minutas de empenho emitidas no Siasg, por várias Uasgs, cujos valores somam o montante de R\$ 16.323.000,00, valor 229,76% superior ao limite máximo. Ressalte-se que todas essas onze minutas de empenho foram

emitidas por órgãos que não participaram da licitação, sendo, portanto, empenhos emitidos por “caronas”.

Tendo em vista a grande quantidade de indícios encontrados, ficou evidenciado que a adesão indiscriminada a atas de registro de preços por parte de órgãos “caronas” tem sido prática recorrente no âmbito das contratações mediante SRP.

Uma possível causa para a ocorrência desse tipo de prática consiste na relativa facilidade de adesão às atas de registro de preços por parte de órgãos não participantes do certame licitatório, conforme possibilita o caput do art. 8º do Decreto 3.931/2001. Apesar de esse dispositivo estabelecer o limite de 100% da quantidade prevista em ata para adesão de registro de preços por cada um dos “caronas”, ele não estabelece um limite na quantidade de adesões, possibilitando que um determinado fornecedor venda seu produto ou serviço em quantidades muito superiores àquelas que foram inicialmente estipuladas.

Caso a licitação para registro de preços fosse planejada de forma mais adequada, os órgãos “caronas” poderiam tornar-se participantes efetivos do registro de preços, informando seus quantitativos individuais para serem licitados. Somados às quantidades dos outros participantes e do órgão gerenciador do registro, o total a ser licitado seria maior e, assim, os licitantes teriam condições de oferecer melhores preços, proporcionando, portanto, maior economia aos cofres públicos com ganho de escala.

Dessa forma, entende-se que a ausência de limites no Decreto 3.931/2001 para adesão às atas de registro de preço pelos “caronas” pode gerar efeitos contrários aos princípios que regem as licitações públicas, sobretudo o princípio da economicidade, da isonomia entre os licitantes e da moralidade pública.

## **Contratos decorrentes de registro de preço assinados após o prazo de validade da ata**

A adesão à ata de registro de preços é geralmente formalizada entre o órgão gerenciador da ata e o “carona” por meio de ofício, assumindo-se que a data de celebração do contrato coincide com a data de adesão à ata,

pois, além de não existir registro de data específica para adesão à ata no sistema Siasg, entende-se que a adesão se concretiza exatamente com a celebração do contrato.

Ao analisar essa situação, foram identificadas 321 ocorrências em que a celebração de contratos se deu após o fim da vigência da ata de registro de preços, somente considerando órgãos integrantes do Sisg, e considerando as eventuais prorrogações das atas para fins de comparação de sua data limite com a data de assinatura dos contratos. Destaca-se, ainda, que houve incidência reiterada dessa prática, a exemplo de determinada Uasg que assinou 22 contratos decorrentes de registro de preços após a vigência das respectivas atas.

O art. 15, § 3º, inciso III, da Lei 8.666/1993 dispõe que a validade do registro de preços não será superior a um ano. Da mesma forma, o Decreto 3.931/2001, que regulamenta o SRP, estabelece, no caput do art. 4º, que o prazo máximo de validade da ata é de um ano, computadas neste as eventuais prorrogações. No entanto, o § 2º do referido artigo admite, a título de exceção, a prorrogação do referido prazo nos termos do art. 57, § 4º, da Lei de Licitações, por até doze meses, desde que a proposta continue se mostrando mais vantajosa.

É necessário, portanto, que sejam implantados controles no sistema Siasg de modo a impedir a aquisição de bens e serviços oriundos de adesão a registro de preços após o fim da vigência da respectiva ata.

## **Adesão a atas de registros de preços de outras esferas administrativas**

Pesquisa realizada na base de empenhos de 2010 (até 13/7/2010) do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) indicou a existência de emissão, por órgãos federais, de empenhos oriundos de contratação de fornecedores que estavam registrados em ata de registro de preço estadual ou municipal.

Embora na jurisprudência do TCU ainda não houvesse posicionamento acerca da legalidade da adesão à ata de registro de preço gerenciada por

ente de outra esfera administrativa, a Advocacia Geral da União (AGU), por meio da Orientação Normativa 21, de 1/4/2009, defende que:

É vedada aos órgãos públicos federais a adesão à ata de registro de preços, quando a licitação tiver sido realizada pela administração pública estadual, municipal ou do Distrito Federal.

A fundamentação da AGU se baseia em ausência de previsão legal para este tipo de adesão, pois não existe qualquer dispositivo, tanto no Decreto 3.931/2001 quanto na Lei 8.666/1993, que possibilite a adesão por órgãos federais a atas de registro de preço de outras esferas. Essa prática vai de encontro ao princípio da legalidade, inserido no caput do art. 37 da Constituição Federal, no qual só é permitido à Administração realizar aquilo que a lei determina, sendo, portanto, necessária a criação de novo dispositivo legal para autorizar a adesão de entes federais a atas de outras esferas administrativas.

Outra consideração importante consiste na necessidade de atendimento a todos os requisitos legais exigidos em nível federal, como a devida publicidade e o uso da modalidade licitatória exigida por lei, pois a adesão à ata de registro de preço oriunda de órgão estadual, municipal ou distrital pode não atender a todos esses requisitos. Por exemplo, quando há adesão de um ente federal à ata de um estado, provavelmente o edital foi divulgado somente no estado (D.O. e jornais locais), de forma que esse ente contratará com publicidade menor que a exigida em nível federal (D.O.U. e jornal de circulação nacional). Em outras palavras, não pode o administrador público federal contratar aderindo a atas estaduais ou municipais sob o manto de regras menos rígidas que teria de observar em nível federal, sob risco de prejuízo insanável à publicidade e à isonomia entre os fornecedores.

Assim, por falta de amparo legal, e considerando a legislação vigente, permanece a impossibilidade dos órgãos federais aderirem a atas de registro de preços provenientes de outras esferas administrativas, até que seja criado novo dispositivo legal para regulamentar o assunto.

## Empresas com sócios em comum que apresentam propostas para o mesmo item de determinada licitação

Foram encontrados 16.547 casos em que pelo menos duas empresas deram lance para determinado item do pregão e possuíam pelo menos um sócio em comum. Ressalte-se que os resultados obtidos representam apenas indícios, carecendo de análise caso a caso para a confirmação da irregularidade, pois a situação societária das empresas pode variar ao longo do tempo.

A participação de duas ou mais empresas com sócios em comum em um mesmo item do pregão pode caracterizar indício de conluio com o propósito de fraudar o certame. Em tese, não há motivo aparente que justifique esse tipo de ocorrência. Na realidade, o que há é uma possibilidade de favorecimento mútuo entre as empresas envolvidas. Ora, se houver a existência de sócios em comum de empresas que disputam o mesmo item de um mesmo certame, há evidente prejuízo à isonomia e à competitividade da licitação.

Como consequência desse tipo de comportamento, é possível que existam empresas atuando como “coelho”, ou seja, reduzindo os preços a fim de desestimular a participação de outros licitantes na etapa de lances, desistindo posteriormente do certame para beneficiar a outra empresa que esteja participando do conluio, que, por sua vez, acaba sendo contratada sem ter apresentado a melhor proposta, provocando, assim, prejuízo para a Administração.

Dessa forma, para minimizar a possibilidade da ocorrência desses conluios, é recomendável que os pregoeiros e demais servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios, tomem ciência da composição societária das empresas participantes dos certames, de forma a ficarem atentos a atitudes potencialmente suspeitas envolvendo essas empresas. Essa verificação pode ser feita por meio do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), o qual mantém informações do quadro societário das empresas, permitindo a emissão de alertas aos pregoeiros antes do início da fase de lances dos certames.

Cabe ressaltar que a prática de conluio entre licitantes tem sido amplamente condenada por este Tribunal, a exemplo dos julgados consignados nos Acórdãos 2.143/2007-TCU-Plenário e 1.433/2010-TCU-Plenário, que

declararam a inidoneidade das empresas envolvidas e aplicaram multas aos gestores coniventes com a situação.

## **Existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas**

Foram encontradas 31.793 empresas que foram desclassificadas por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas, variando o número de ocorrências por empresa de 1 à 12.370 vezes e totalizando cerca de R\$ 4,6 bilhões de valor estimado dessas contratações.

Destaque-se que diversas empresas haviam adotado reiteradamente tal comportamento, retardando injustificadamente o andamento das licitações, sendo que os motivos das desclassificações são os mais diversos possíveis, a despeito de as empresas declararem, antes do início da fase de lances, que atendem aos requisitos de habilitação e de proposta exigidos no edital.

Assim, as equipes de auditoria identificaram as empresas que mais incidiram em comportamentos ilegais, comparando, inclusive, ocorrências da mesma empresa em diversos estados. Com esses dados em mãos, as equipes visitaram os órgãos envolvidos para obter documentos que pudessem comprovar os indícios apurados, bem como analisaram as atas dos respectivos pregões no Comprasnet e demais informações no sistema Siasg.

A partir da consulta realizada nas atas dos pregões, confirmaram-se situações recorrentes de empresas que participaram dos certames, apresentaram os lances mínimos e, ao serem convocadas pelo pregoeiro para o encaminhamento de documentação de habilitação ou de planilhas ajustadas aos seus lances, desistiram de forma repentina e injustificada.

Observou-se, ainda, que a recorrente desclassificação de um mesmo conjunto de empresas sugere expectativa de impunidade perante a Administração, pois uma vez que é incomum sofrerem sanções dos gestores, mesmo sabendo previamente não atender às condições mínimas, as empresas se arriscam em participar das licitações, confiando no fato de que não serão penalizadas.

Nesse tocante, a Sefti, em reuniões realizadas com os gestores, tem alertado sobre a necessidade de autuarem processo administrativo contra essas empresas com o intuito de declará-las inidôneas. Caso isso fosse feito, essas empresas seriam obrigadas a mudar seu comportamento ou, por consequência, se veriam obrigadas a sair do mercado.

Além disso, diante da sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002, e considerando o princípio da indisponibilidade do interesse público, entende-se que o gestor responsável pela condução da licitação tem o dever legal de proceder à aplicação de sanção às empresas que não atendam aos editais ou não honrem suas propostas, restando claro que a abertura de processos contra empresas infratoras não apenas é importante para disciplinar os mercados e afastar essas empresas, mas é também uma obrigação de ofício dos gestores, sob pena de sofrerem sanções administrativas e penais previstas na legislação.

## **Existência de contratos firmados pela APF com empresas pertencentes a parlamentares**

Identificou-se a existência de vedações constitucionais impostas aos parlamentares quanto à possibilidade de firmar ou manter contratos com a Administração Pública Federal, conforme previsto nas alíneas 'a' dos incisos I e II do art. 54 da Constituição Federal.

A partir dessa vedação, executou-se o procedimento de auditoria que identificou parlamentares que, quando em exercício de seus mandatos, possuíam vínculo societário (donos de pelo menos 50% das cotas) com empresas contratadas pela Administração Pública Federal.

Após essa identificação, e considerando apenas os parlamentares em exercício em agosto de 2010, efetuaram-se diligências aos órgãos contratantes para obtenção dos respectivos contratos. Com efeito, foram confirmadas algumas infrações à Carta Magna, elencadas no relatório da auditoria.

Dessa forma, é necessário que os Tribunais Eleitorais, bem como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, aperfeiçoem seus procedimentos para verificação do cumprimento da referida alínea, tanto na expedição dos

diplomas dos parlamentares (art. 30, inciso VII, da Lei 4.737/1965) quanto durante o exercício dos mandatos (art. 55, § 2º, da Constituição Federal).

## Contratação de empresas declaradas inidôneas

Foram identificados indícios de 472 contratos firmados por órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) e 998 contratos firmados por entidades não-Sisg com empresas declaradas inidôneas. Tal conduta é reprovável e tipificada como crime, tanto por parte dos gestores quanto das empresas fornecedoras, conforme disposto no caput e no parágrafo único do art. 97 da Lei 8.666/1993. Assim, essas empresas não poderiam ser contratadas durante o período de impedimento, o que evidencia as deficiências do atual cadastro de ocorrências do Sicaf.

Informações sobre a situação das empresas estão disponíveis, por meio do Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) da Controladoria Geral da União (CGU), que registra, por meio de convênios com estados e municípios, suspensões e declarações de inidoneidade oriundas das três esferas administrativas. Esta iniciativa é importante uma vez que o cadastro do Sicaf não é obrigatoriamente alimentado pelos órgãos das esferas estadual e municipal.

Ressalte-se que, apesar de conter sanções não registradas no Sicaf, o Ceis não é completo, pois não inclui todos os estados e municípios brasileiros, bem como os entes federais que não são obrigados a utilizar o Sicaf, razão pela qual é provável que o procedimento em questão não tenha apontado todas as empresas inidôneas que, posteriormente a sua declaração de inidoneidade, foram contratadas, segundo os registros do Siasg.

Além da falha citada, constatou-se também que os registros constantes no Sicaf não se estendem às filiais ou à matriz da empresa declarada inidônea. Ou seja, uma vez que a matriz de uma empresa seja declarada inidônea e essa ocorrência conste do Sicaf, o sistema não emite essa informação quando se consulta as ocorrências de alguma de suas filiais e vice-versa. Esse fato pode induzir à interpretação de que determinada empresa licitante está em situação regular perante a Administração, apesar de isso não refletir a real



situação de sua pessoa jurídica. Dessa forma, entende-se que o cadastro de ocorrências do Sicaf deveria ser alterado para que, quando consultada a situação das empresas, o sistema informe também as ocorrências relacionadas às suas respectivas matrizes e filiais, a partir da raiz do CNPJ informado.

## **Contratação de empresa condenada por improbidade administrativa**

O Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), reúne sentenças judiciais transitadas em julgado contendo condenações fundamentadas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), a qual prevê no seu art. 12 a proibição de contratação com o poder público aos condenados por improbidade administrativa.

No caso em análise, buscou-se verificar se empresas condenadas por atos de improbidade administrativa, constantes do cadastro criado pelo CNJ, possuem registros de contratos no sistema Siasg durante o período de impedimento estabelecido na sanção aplicada pela autoridade judicial.

Apesar de ter sido identificada apenas uma empresa com registro de contrato no Siasg em período que constava como impedida no cadastro do CNJ, não se pode concluir que mais empresas condenadas por improbidade administrativa não foram contratadas pela APF, em função da quantidade baixa de registros de condenações cadastrados por membros do Poder Judiciário de alguns estados, como no caso dos estados de Alagoas, Amazonas e Tocantins, onde há ausência de cadastro. Portanto, cabe ao CNJ a adoção de medidas para mitigar as deficiências do atual cadastro de improbidade administrativa.

## Empresas participantes de pregões cujos sócios são membros da comissão de licitação

O princípio da moralidade exige do administrador público conduta leal e ética inspirada no interesse público. A Lei 8.666/1993 abarcou esse princípio ao tentar evitar possíveis conflitos de interesse, proibindo a participação, nos certames, de servidores responsáveis pela licitação, conforme previsto no seu art. 9º, inciso III, §§ 3º e 4º.

Com base nessa proibição legal, foram identificados indícios de dez casos nos quais membros de comissões de licitação (pregoeiros, equipes de apoio, homologadores etc) registrados no Comprasnet, participaram de forma indireta de licitações das quais eram os próprios responsáveis, mantendo algum tipo de relação com as empresas licitantes.

Os indícios identificados motivaram o encaminhamento dessas informações aos respectivos órgãos envolvidos para que, em caso de confirmação dos indícios, tomassem as providências legais cabíveis para apuração real dos fatos e responsabilização quanto ao descumprimento da Lei 8.666/1993.

Também se identificou situação de aparente descumprimento da legislação por parte de servidor pertencente à esfera estadual, o que gerou encaminhamento ao respectivo Tribunal de Contas estadual para tomada das ações cabíveis.

Ressalte-se que por meio de consultas ao Sicaf, pôde-se comprovar que alguns membros de comissões de licitação eram sócios cotistas de empresas que participaram das licitações analisadas. Com efeito, isso demonstra que o próprio Sicaf poderia fornecer informações para identificar as empresas participantes de licitações no Comprasnet cujos sócios fossem membros de comissões desses certames, exigindo que esses fossem declarados impedidos de continuar a atuar no certame no qual concorressem indiretamente.

Dessa forma, a criação de controles no sistema Comprasnet que verifiquem, por meio de consultas ao Sicaf, se membros da comissão de licitação são sócios ou representantes das empresas licitantes, pode evitar a situação aqui descrita.

## Contratação de empresas cujos sócios são servidores públicos do próprio órgão contratante

Foram identificadas, apenas no âmbito das compras gerenciadas pelo Siasg, 3.921 minutas de empenho que tinham como favorecidos, à época de suas respectivas emissões, empresas cujos sócios eram servidores do próprio órgão contratante, contrariando o previsto no art. 9º, inciso III, §3º, da Lei 8.666/1993. Estabeleceu-se que, para figurar como indício de irregularidade, o servidor deveria estar admitido e incluído no quadro societário da empresa na data em que o empenho foi emitido.

Analisando de outra forma, utilizando as informações dos contratos, foram encontrados 710 contratos celebrados por órgãos pertencentes ao Sisg e 23 contratos firmados por entidades não-Sisg, cujas empresas contratadas teriam como sócios servidores públicos pertencentes aos seus próprios quadros funcionais à época da assinatura dos referidos contratos.

Para selecionar todos os servidores públicos federais, foram utilizadas as bases da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), relativas aos anos de 2008 e de 2009. Por sua vez, o rol dos sócios das empresas participantes das licitações foi obtido da base CNPJ, relativa a junho de 2009.

Ressalte-se que, por consistirem em indícios de irregularidades, os casos apontados careciam de apuração mais criteriosa, de modo que alguns deles foram averiguados de forma mais aprofundada pelas Secex participantes da FOC, conforme consta no relatório da auditoria.

Deve-se destacar que alguns dos indícios encontrados configuram situações em que universidades públicas federais contrataram uma fundação de apoio para prestação de determinado serviço. Contudo, é possível que professores dessas universidades, constantes da base da Rais, fossem sócios das referidas fundações de apoio, conforme informações existentes na base do CNPJ.

A princípio, essa situação poderia ser considerada como irregularidade diante do art. 9º, inciso III, da Lei de Licitações. No entanto, a participação de servidores de instituições federais nessas fundações de apoio é permitida, em caráter excepcional, pelo Decreto 5.205/2004: “Art. 5º A participação

de servidores das instituições federais apoiadas nas atividades previstas neste Decreto é admitida como colaboração esporádica em projetos de sua especialidade, desde que não implique prejuízo de suas atribuições funcionais”. Em vista disso, após análise das Secex, esses casos em especial não foram enquadrados como resultados deste procedimento, isto é, não foram confirmados como irregularidades.

Outro aspecto a ser considerado na leitura do inciso III do art. 9º da Lei de Licitações é que a vedação deve ser observada nos casos em que o órgão contratante é distinto daquele que realizou a licitação. Portanto, também não é possível adesão à ata de registro de preço cuja empresa registrada possua em seus quadros sócio que seja servidor do órgão contratante.

Além disso, considera-se que a vedação estabelecida no aludido dispositivo legal é objetiva e, portanto, a irregularidade em questão independe da existência ou não de atuação do servidor no processo licitatório. Esse posicionamento firme se deve ao risco de o servidor não só ser capaz de influenciar determinadas decisões do órgão contratante, mas também de obter informações privilegiadas, podendo, dessa forma, levar a empresa da qual é sócio a ter vantagem sobre os demais concorrentes.

Nesse sentido, os servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios devem levantar a composição societária das empresas vencedoras dos certames no Sicafe, sistema que é efetivamente consultado pelos pregoeiros em tempo de licitação. Assim, seria possível verificar se algum sócio dessas empresas se enquadra como servidor público no sistema de recursos humanos do órgão contratante.

## **Contratos que foram aditivados em percentual de 25% após o início do contrato (primeiros 180 dias)**

Foram identificados 659 casos de acréscimos contratuais com percentual de 25% sobre o valor originalmente contratado, no período de até 180 dias da contratação inicial, evidenciando situações em que há indícios de planejamento mal feito em relação às quantidades a serem contratadas.

Para os casos de contratação de bens e serviços pela Administração, o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 permite acréscimos de até 25% do valor

inicial do contrato. Entretanto, é patente que tal dispositivo da Lei se refere tão somente a necessidades supervenientes da Administração, ou seja, àquelas que, ao tempo da licitação, não eram passíveis de serem previstas.

Interpretação diferente não poderia prosperar, pois, se fosse dado à Administração realizar procedimento licitatório com vistas à contratação de quantidades sabidamente subdimensionadas, para acréscimo futuro, restariam comprometidos princípios básicos como o da isonomia, transparência, publicidade, eficiência e competitividade. Nesse sentido, deve-se lembrar da diretriz presente no art. 8º da Lei 8.666/1993: “A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução”.

Além de clara falha de planejamento, essa conduta pode ter comprometido a lisura do procedimento licitatório, caso algum dos licitantes soubesse, de antemão, as pretensões de acréscimo da Administração.

Dessa forma, os agentes públicos envolvidos com o processo de contratação devem envidar esforços para que haja alocação adequada de recursos necessários à condução da etapa de planejamento da licitação, de forma a estimar bem os quantitativos requeridos (ou necessários) e a evitar prejuízos à economicidade do certame, bem como à isonomia entre os licitantes.

## **Contratos que foram aditivados em percentual superior a 25%**

De forma complementar à situação anterior, o presente procedimento buscou identificar registros de contratos na base de dados do sistema Siasg cujos aditivos suplantavam o percentual de 25%, o que contraria o art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993.

Embora tenham sido encontrados 2.609 registros nessa situação, deve-se atentar para a possibilidade de cadastramento errado dos registros, pois conforme o trabalho de campo das secretarias participantes identificou, alguns valores foram digitados incorretamente e outros incluem no valor aditivado o valor original do contrato, inflando-o indevidamente.

Em decorrência da quantidade de falso-positivos ainda encontrada no conjunto de dados filtrado, em virtude da má qualidade das informações

inseridas propiciadas pela ausência de regras de negócio aderentes à legislação, optou-se por encaminhar à SLTI o arquivo resultante deste achado a fim de subsidiá-los no tratamento desta questão.

Dessa forma, cabe à SLTI/MP a adoção de medidas para evitar o cadastramento de registros incorretos, a exemplo de oferecer tipos pré-definidos de aditivos, incluindo regras de validação específicas sobre os valores incluídos.

## **Licitações realizadas 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 de licitação 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, ressaltando-se que para a escolha da modalidade de licitação adequada deve-se considerar o valor estimado da contratação.

Tendo em vista que os resultados obtidos representam indícios de irregularidades, foram realizadas verificações in loco a fim de obter evidências que confirmassem os referidos indícios. Entre as Secex que executaram o procedimento, três delas identificaram casos em que o limite financeiro da contratação para o tipo de modalidade escolhida foi desrespeitado. Dessa forma, essas unidades técnicas decidiram investigar de maneira mais aprofundada as ocorrências inicialmente detectadas, conforme descrito no relatório da auditoria.

Uma das causas que pode ter contribuído para a ocorrência desse tipo de irregularidade é a possibilidade de se registrar, no Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec), compras cujas modalidades sejam incompatíveis com os valores estimados da contratação. Isso indica possível ausência de controles que impeçam esse tipo de prática no âmbito do sistema Siasg, de forma que seria salutar que o gestor do sistema implantasse os controles necessários para evitá-la, ou, caso eles existam, revise-os, a

fim de que seja possível dar fiel cumprimento aos incisos I e II do art. 23 da Lei de Licitações.

## **Utilização irregular de benefício de desempate por microempresas e empresas de pequeno porte**

O benefício previsto no art. 44, § 2º, da Lei Complementar 123/2006 (lance de desempate) pode ser utilizado por microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), que, para se enquadrarem nessas condições, devem ter receita bruta igual ou inferior a R\$ 2,4 milhões, conforme estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da mesma lei.

No entanto, considerando-se apenas ordens bancárias provenientes do sistema Siafi, foram identificados 922 casos (totalizando 75 licitantes) em que empresas utilizaram tal benefício de forma irregular nos certames realizados de 2007 a 2010 (faturamentos de 2006 e 2009), sendo que em 2009 há casos de empresas que faturaram mais de R\$ 10 milhões em 2008. Além disso, algumas empresas usufruíram irregularmente deste benefício por mais de um ano, como pode ser observado pela listagem de itens de pregão em que elas utilizaram o benefício e a consolidação dos faturamentos de referência para os respectivos certames, apresentados no relatório da auditoria.

Sobre esse assunto, o art. 7º da Lei 10.520/2002 prevê a sanção de impedimento para licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios por até cinco anos, para licitantes que se comportarem de forma inidônea ou cometerem fraude fiscal.

Dessa forma, cabe à SLTI/MP inserir no Comprasnet controle capaz de identificar, por meio de consultas ao Siafi, empresas em situação fiscal incompatível com o seu real faturamento e que tentem utilizar o benefício previsto no art. 44, § 2º, da LC 123/2006, de forma a impossibilitar a aceitação de seu lance de desempate nos certames licitatórios.

Ressalte-se que pelo Portal da Transparência (<http://www.portalda-transparencia.gov.br>) é possível que qualquer pessoa com acesso à internet verifique os valores pagos às pessoas físicas e jurídicas por meio de consulta

às despesas com gastos diretos do Governo, informando, para isso, o CPF ou CNPJ do favorecido (opção ‘Pessoas físicas, empresas e outros’).

Além disso, devido ao enquadramento inadequado como ME/EPP, é possível que essas empresas também estejam irregularmente usufruindo de benefícios fiscais. Como foram verificadas apenas as empresas que efetuaram lance de desempate no Comprasnet, é razoável supor que outras ME/EPP estejam, apenas com o faturamento de ordens bancárias, sendo irregularmente beneficiadas em termos fiscais, uma vez que nem todas as ME/EPP que recebem benefícios fiscais e oferecem serviços ao Governo Federal efetuaram lances de desempate no Comprasnet. Por esta razão, cabe à Receita Federal do Brasil verificar periodicamente se as empresas enquadradas como ME ou EPP fazem jus a essa classificação, utilizando, por exemplo, dados das ordens bancárias do sistema Siafi do exercício anterior.

## **Órgãos do Sisg registrando empenhos diretamente no sistema Siafi**

Conforme disposto no art. 2º da IN–SLTI/MP 1/2002, os integrantes do Sisg devem cadastrar seus empenhos por meio do sistema Siasg. Dessa forma, buscou-se identificar empenhos do sistema Siafi referentes ao exercício de 2010, até a data de 13/7/2010, que não foram gerados pelo módulo Sisme do sistema Siasg, sendo identificados 32 casos de empenhos que continham referência a algum contrato, 21 casos de dispensas de licitação e 17 casos de inexigibilidade de licitação.

Questionada sobre a existência de alguma restrição que inviabilizasse o cadastro de empenhos no Siasg, a SLTI/MP ressaltou que o sistema Siafi, sob a gestão da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), permite diretamente o registro de empenhos sem necessariamente terem sido originados pelo sistema Siasg.

Além de infração ao normativo citado anteriormente, o registro de empenho diretamente no sistema Siafi distorce a compilação de informação gerencial e impede que regras estabelecidas para os membros do Sisg sejam verificadas no sistema Siasg, prejudicando a integridade de seus dados. O registro direto no Siafi permite, por exemplo, que a identificação da



compra não seja feita ou, se realizada, restrinja-se a campo texto, prejudicando a transparência das contratações.

Dessa forma, é necessário que a SLTI/MP elabore, juntamente com a gestora do Siafi (STN/MF), meios de coibir tal prática, a exemplo do estabelecimento de controles que impeçam a emissão de empenhos diretamente no sistema Siafi sem sua prévia geração no módulo Sisme do sistema Siasg.

## **Existência de contratos não cadastrados no sistema Siasg**

Recorrentes comandos inseridos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a exemplo do art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010, determinam que todos os órgãos da APF, integrantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social, e de investimento das estatais, devem registrar os respectivos contratos no sistema Siasg.

Contudo, o TCU tem identificado, recorrentemente, falhas no cadastramento dos contratos efetuado pelos órgãos. Assim, dada à inviabilidade de verificar nesta auditoria o cumprimento da LDO por toda a APF, optou-se por tentar identificar qual o grau de cumprimento desse comando legal para uma determinada amostra. Assim, foram selecionados para esse fim os sete órgãos e entidades que já tinham sido alvos de determinação do TCU para que cadastrassem seus contratos no Siasg.

Dessa forma, foram identificados os extratos de contratos publicados por esses órgãos e entidades que não foram originados do sistema Sidec (integrante do Siasg que permite o encaminhamento de extratos diretamente ao D.O.U.), ou seja, que não fizessem referência ao Sistema de Gestão de Contratos (Sicon) no próprio texto do extrato do contrato. Nas análises, foram desconsiderados os contratos que estivessem relacionados às atividades-fim desses órgãos, como, por exemplo, os que se referiam à contratação de professores temporários no caso das entidades de ensino.

Posteriormente, buscou-se identificar diretamente no sistema Siasg se nele constavam os contratos selecionados, sendo que dos sete órgãos selecionados ficou evidenciado que cinco deixaram de cumprir a LDO, além de determinações anteriores do Tribunal. A partir dessa amostra, conclui-se

que existem órgãos, inclusive já alertados pelo Tribunal, que permanecem em desconformidade com a legislação, sendo possível que outros também estejam incorrendo nessas mesmas falhas.

## MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES SOBRE A AUDITORIA

Visando obter a opinião do gestor dos sistemas Siasg e Comprasnet sobre os resultados obtidos nesta fiscalização, a Sefti enviou versão preliminar do relatório da auditoria (com conclusões e propostas de deliberação) à SLTI/MP, anteriormente à remessa para apreciação do gabinete do relator. Isto é feito com intuito de que os contrapontos e comentários eventualmente identificados pelo gestor possam ser considerados e incorporados na versão final do relatório de auditoria.

Em resposta, a SLTI/MP registrou que as conclusões e propostas apresentadas pelo TCU se mostraram adequadas e apropriadas, conforme se depreende da transcrição do seguinte trecho:

Inicialmente, cabe-nos registrar que as conclusões e propostas apresentadas pelo Tribunal, em cada um dos achados de auditoria, são cabíveis, na medida em que demonstram situações e dificuldades que de fato ocorrem na operacionalização dos sistemas Siasg e Comprasnet, e oportunas, na medida em que nos auxiliam a aprimorar os sistemas com sugestão de medidas saneadoras para as dificuldades detectadas.

A SLTI/MP acrescentou que as conclusões e propostas apontadas pelo TCU remetem, em geral, à necessidade de aperfeiçoamento operacional e legal dos dois sistemas e de orientação aos usuários dos órgãos integrantes do Sisg. Ademais, adiantando-se às medidas que seriam propostas pelo Tribunal, informou sobre a existência de diversas ações que estavam em curso para aprimoramento operacional e legal dos referidos sistemas.

Por fim, a SLTI/MP aduziu que o processo de melhoria do Siasg e do Comprasnet é contínuo e informou que estavam sendo discutidas com o Serpro, empresa mantenedora e desenvolvedora dos referidos sistemas, novas ações para melhorar aspectos operacionais, de controle e de transparência dos mesmos.

## O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR OS SISTEMAS

Apesar de terem sido detectados avanços nos sistemas Siasg e Comprasnet, foram encontradas inconsistências em algumas informações importantes, demonstrando que os dados disponibilizados podem não corresponder exatamente à realidade dos certames licitatórios. Sobre esse aspecto, ressalte-se a relevância de se manter consistentes as informações armazenadas nos referidos sistemas, de modo a refletir as situações ocorridas no mundo real, dada sua importância como instrumentos gerenciadores das compras realizadas pela APF.

Essas inconsistências prejudicam não só o planejamento e a gestão das contratações públicas, pois os órgãos trabalham muitas vezes com informações incorretas, como também as atividades de controle e fiscalização. Ademais, em algumas situações relatadas, a ausência de controles internos possibilita a ocorrência de irregularidades e fraudes nas licitações.

Dessa forma, faz-se necessário o aperfeiçoamento da gestão dos sistemas Siasg e Comprasnet e a adoção de medidas corretivas e de ações de melhoria nos sistemas, como a implementação de mecanismos que garantam a consistência das informações constantes de suas bases de dados, a criação e o aprimoramento de controles internos que minimizem os riscos de que ocorram irregularidades nas contratações públicas.

## BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU

Em decorrência das oportunidades de melhoria encontradas, foram feitas determinações e recomendações que visam ao aperfeiçoamento da gestão dos sistemas Siasg e Comprasnet e à melhoria dos seus controles internos, de forma a minimizar os riscos de que ocorram irregularidades nas contratações públicas.

Dessa forma, os benefícios estimados deste trabalho são o aumento da transparência dos atos relacionados às licitações e a potencial redução do desperdício de recursos públicos gerada pela realização de contratações mais

eficientes, alcançadas por melhorias na forma de atuação dos órgãos da APF, além da melhoria nos controles internos e na organização administrativa.

Deve-se ressaltar que as propostas de determinações e recomendações foram objeto de análise pela SLTI/MP, ainda antes da apreciação pelo Tribunal, quando foram consideradas cabíveis e oportunas, sendo que a mesma concordou integralmente com as conclusões contidas no relatório da auditoria. Essa concordância reforça a necessidade de serem implantados controles visando à adequação dos sistemas Siasg e Comprasnet à legislação pertinente, bem como à inibição de falhas e fraudes nos processos de compras públicas apoiados por esses sistemas. Destacam-se, ainda, as iniciativas que já vêm sendo adotadas no sentido de melhorar alguns aspectos operacionais dos sistemas e de adequá-los à legislação vigente.

Ante o exposto e tendo em vista a anuência da SLTI/MP em relação às propostas de controles a serem implementados nos sistemas Siasg e Comprasnet, entende-se que as determinações e recomendações oriundas deste trabalho contribuirão positivamente para a regularidade do processo de compras levado a cabo pela Administração Pública Federal.

## **ACÓRDÃO 1.793/2011 – TCU – PLENÁRIO**

- 1 Processo TC-011.643/2010-2 (com 15 anexos)
- 2 Grupo II–Classe V–Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscais nº: 540/2010)
- 3 Responsável: Maria da Glória Guimarães dos Santos (CPF: 214.103.561-91)
  - 3.1 Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti)
- 4 Órgão: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
- 5 Relator: Ministro Valmir Campelo
- 6 Representante do Ministério Público: não atuou

7 Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti)

8 Advogados constituídos nos autos: não há

9 Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti) na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o objetivo de verificar a consistência e a confiabilidade dos dados constantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e do sistema Comprasnet, atendendo ao Tema de Maior Significância (TMS) 9 do Plano de Fiscalização de 2010, Bases de Dados da Administração Pública, e de promover o treinamento de servidores de outras secretarias de controle externo nas técnicas e ferramentas de auditoria de dados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 aplicar a chancela de “sigiloso” aos anexos 1 a 15 deste processo, visando preservar a identidade das empresas e órgãos envolvidos na auditoria, com base nos termos dos arts. 2º, inciso XXI, e 9º da Resolução – TCU nº 191/2006;

9.2 determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que:

9.2.1 oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg:

9.2.1.1 a autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais previstos no art. 7º da Lei nº 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 nº 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 nº 8.443/1992;

9.2.1.2 a respeitarem os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto nº 3.931/2001;

9.2.1.3 quando se tratar de contratação mediante adesão a 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 nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário;

9.2.1.4 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 nº 3.931/2001;

9.2.1.5 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 nº 8.666/1993;

9.2.1.6 a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema SicaF, a fim de se 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 nº 8.666/1993;

9.2.1.7 a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei nº 12.309/2010;

9.2.2 oriente os órgãos integrantes do Sisg:

9.2.2.1 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;

9.2.2.2 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 nº 8.666/1993;

9.2.3 promova alterações no sistema Siasg com vistas a impedir que as Uasgs emitam empenhos cuja soma de seus valores seja superior ao limite máximo esta-

belecionado no art. 8º, §3º, do Decreto nº 3.931/2001, explicitando o valor máximo a ser empenhado para cada item, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade;

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 nº 8.666/1993 e ao art. 4º, caput e §2º, do Decreto nº 3.931/2001, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade;

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 nº 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade;

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 nº 8.666/1993;

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 nº 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;

9.2.8 em observância ao art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006, para modalidades de licitação diferentes de pregão eletrônico, oriente os integrantes do Sigs 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, 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;

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;

9.3 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

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;

9.3.2 promova alterações no sistema Comprasnet:

9.3.2.1 para emitir alerta aos pregoeiros sobre a apresentação de lances, para o mesmo item, por empresas que possuam sócios em comum, com vistas a auxiliá-los na identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame que possam sugerir a formação de conluio entre essas empresas, em atenção ao art. 90 da Lei nº 8.666/1993;

9.3.2.2 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 nº 10.520/2002;

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;

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;

9.3.5 oriente os órgãos e entidades sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos 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 nº 8.666/1993; 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 nº 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade;

9.4 determinar à Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (Sefti/TCU) que encaminhe:

9.4.1 ao Ministério Público Federal, mantendo a chancela de “sigiloso”:

9.4.1.1 cópia do relatório de auditoria, listagem de empresas declaradas inidôneas e os respectivos registros de contratos firmados durante o impedimento (planilhas constantes dos diretórios ‘Resultados\P5\_3’ e ‘Resultados\P3\_1b’ do DVD à fl.6 do anexo 15), por serem indícios de crime tipificado pelo art. 97, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993;

9.4.1.2 os dados da empresa condenada por improbidade administrativa e contratada indevidamente (fls. 5 e 6 do anexo 13), pois sentença contida no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa impedia sua contratação pela Administração Pública;

9.4.2 aos órgãos envolvidos, a relação dos servidores e funcionários constantes como membros das comissões de licitação no sistema Comprasnet, que possuam indícios de serem sócios, à época, de empresas que participaram de suas licitações, em descumprimento ao art. 9º, inciso III e § 4º, da Lei nº 8.666/1993, para que analisem os indícios apontados e, em caso de confirmação, tomem as providências

legais cabíveis para apuração dos fatos e responsabilização dos envolvidos, informando a este Tribunal os resultados obtidos, no prazo de sessenta dias a partir da ciência desta decisão;

9.4.3 ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia os dados do servidor constante como membro da comissão de licitação no sistema Comprasnet, que possui indícios de ser sócio, à época, de empresa que participou de licitações conduzidas pelo respectivo órgão do Estado de Rondônia, em descumprimento do art. 9º, inciso III e § 4º, da Lei nº 8.666/1993;

9.4.4 o relatório desta auditoria à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em especial a relação de empresas constantes nas fls. 35-43 do anexo 13, mantida a chancela de “sigiloso”, relativa aos indícios de licitações em que microempresas e empresas de pequeno porte identificadas em auditoria apresentaram lance de desempate sem preencherem os requisitos de faturamento previstos na Lei Complementar nº 123/2006, visando subsidiar apuração de irregularidade fiscal;

9.5 recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

9.5.1 orientem, conforme o caso, as entidades ou os órgãos sob sua atuação:

9.5.1.1 acerca da necessidade de autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 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 nº 8.443/1992;

9.5.1.2 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 nº 3.931/2001;

9.5.1.3 quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantagem

sidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário;

9.5.1.4 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;

9.5.1.5 a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, a existência de registros impeditivos da contratação:

9.5.1.5.1 no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>);

9.5.1.5.2 por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ;

9.5.1.6 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 nº 8.666/1993;

9.5.1.7 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 nº 8.666/1993;

9.5.1.8 a verificarem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha 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;

9.5.1.9 a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3o, da Lei nº 12.309/2010;

9.5.2 oriente os gestores das entidades 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 nº 3.931/2001;

9.6 recomendar, ainda, ao Conselho Nacional de Justiça que 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 nº 8.429/1992;

9.7 recomendar ao Ministério da Defesa que:

9.7.1 autue processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, alertando que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 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 art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/1992;

9.7.2 quando se tratar de contratações mediante SRP, respeite os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto nº 3.931/2001;

9.7.3 quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realize 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 nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário;

9.7.4 quando atuar como gerenciador de atas de registro de preço, não aceite a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto nº 3.931/2001;

9.7.5 abstenha-se de aderir 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;

9.7.6 verifique, durante a fase de habilitação das empresas, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, a existência de registros impeditivos da contratação:

9.7.6.1 no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>);

9.7.6.2 por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ;

9.7.7 verifique no sistema Sicaf a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de se 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 nº 8.666/1993;

9.7.8 execute 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 nº 8.666/1993;

9.7.9 verifique no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha 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;

9.7.10 institua controles que assegurem o cadastramento de seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei nº 12.309/2010;

9.8 recomendar ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que:

9.8.1 autuem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002;

9.8.2 quando se tratar de contratações mediante SRP, respeitem os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto nº 3.931/2001;

9.8.3 quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realizem 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 nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário;

9.8.4 quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, não aceitem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto nº 3.931/2001;

9.8.5 abstenham-se de aderir 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;

9.8.6 verifiquem, durante a fase de habilitação das empresas, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, a existência de registros impeditivos da contratação:

9.8.6.1 no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>);

9.8.6.2 por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ;

9.8.7 verifiquem no sistema Sicaf a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de se 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 nº 8.666/1993;

9.8.8 executem 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 nº 8.666/1993;

9.8.9 verifiquem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha 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;

9.8.10 instituem controles que assegurem o cadastramento de seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei nº 12.309/2010;

9.9 recomendar, ainda, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados que aperfeiçoem sua sistemática de verificação do cumprimento das alíneas “a” dos incisos I e II do art. 54 da Constituição Federal, durante o exercício dos mandatos dos parlamentares, desde a posse;

9.10. recomendar ao Tribunal Superior Eleitoral e aos Tribunais Regionais Eleitorais que aperfeiçoem as suas sistemáticas de verificação da alínea “a” do inciso I do art. 54 da Constituição Federal para a expedição de diplomas de parlamentares eleitos, prevista pelo art. 30, inciso VII, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral);

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;

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”;

9.13 determinar à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), à Superintendência Regional da Paraíba do Instituto de Colonização e Reforma Agrária e à Fundação Universidade de Brasília (FUB) 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;

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 a Fome,



Ministério dos Transportes, Ministério do Turismo, Universidade Federal do Pará e Universidade Federal da Paraíba;

9.15 autorizar a divulgação de sumário executivo e de informativo da presente auditoria;

9.16 encaminhar ao Ministério Público Eleitoral e à Comissão de Ética da Câmara dos Deputados a relação de deputados federais sócios cotistas de empresas que firmaram, mantiveram ou executaram contratos junto à Administração Pública Federal e exerciam mandatos parlamentares em agosto de 2010, descumprindo as alíneas “a” dos incisos I e II do art. 54 da Constituição Federal de 1988 (planilhas ‘P3\_6\_Contratos\_Resultado.xls’ e ‘P3\_6\_ContratosEnt\_Resultado.xls’, constantes no diretório ‘Resultados\P3\_6’ do DVD à fl.6 do anexo 15), mantendo a chancela de “sigiloso” aplicada ao referido anexo 15;

9.17 determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que, no prazo de sessenta dias, encaminhe ao Tribunal de Contas da União plano de ação contemplando as medidas que adotará e o respectivo prazo para implementação das determinações e recomendações constantes deste acórdão;

9.18 determinar à Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti/TCU) que efetive monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações formuladas em prazo a ser definido após o recebimento do plano de ação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP, em especial a dos subitens 9.4.2 e 9.17 acima;

9.19 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, e do:

9.19.1 relatório da unidade técnica à Secretaria-Executiva/MP e à 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex), para ciência dos fatos apresentados na fiscalização;

9.19.2 conteúdo do anexo 15, com os procedimentos e os resultados das rotinas de auditorias de dados executadas, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) e ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), mantendo a chancela de “sigiloso”, aplicada ao referido anexo; 9.20. arquivar os

presentes autos na Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação deste Tribunal, com base no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno.

10 Ata nº 27/2011 – Plenário.

11 Data da Sessão: 6/7/2011 – Ordinária.

12 Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1793-27/11-P.

13 Especificação do quorum:

13.1 Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

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

13.3 Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral, em exercício

### **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

### **Equipe de Auditoria**

Harley Alves Ferreira (coordenador)  
Pedro Coutinho Filho  
Rafael Albuquerque da Silva  
Roberta Ribeiro de Queiroz Martins (supervisora)  
Rodrigo Machado Benevides

### **Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação  
Editora do TCU

### **Capa e Diagramação**

Paulo Brandão

Endereço para contato e consulta na Internet

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria de Fiscalização de  
Tecnologia da Informação (Sefti)  
SAFS, Quadra 4, Lote 1  
Anexo I, sala 311  
70042-900 Brasília - DF  
Fone: (61) 3316-5371/7396  
Fax: (61) 3316-5372  
<http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>  
[sefti@tcu.gov.br](mailto:sefti@tcu.gov.br)

## Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

### Negócio

Controle externo da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal.

### Missão

Assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.

### Visão

Ser unidade de excelência no controle e no aperfeiçoamento da governança de tecnologia da informação.