



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Uso do Pregão Eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns com recursos de Transferências Voluntárias da União

Secretaria de Gestão

Departamento de Transferências da União

Exercício 2021

20 de agosto de 2021

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Economia

Unidade Examinada: Departamento de Transferências da União –
Secretaria de Gestão

Município/UF: Brasília/DF

Projeto de Auditoria: 852325

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Avaliação dos Resultados da Gestão

Consiste na avaliação da gestão de órgãos ou entidades da Administração Pública do Poder Executivo Federal por meio de um macroprocesso diretamente relacionado ao cumprimento da missão institucional da unidade avaliada.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria sobre o uso do Pregão eletrônico por entes subnacionais quando utilizam recursos públicos provenientes de transferências voluntárias da União operacionalizadas na Plataforma +Brasil.

O trabalho procurou avaliar a efetiva utilização de pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, em instrumentos celebrados após a vigência do Decreto nº 10.024/2019.

Foram utilizadas as informações sobre transferências da União e licitações constantes da Plataforma +Brasil.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A verificação do cumprimento das novas regras estabelecidas pelo Decreto nº 10.024/2019 é uma oportunidade de identificar pontos de melhoria no procedimento de aquisição de bens e serviços comuns no âmbito das transferências da União e assim contribuir para a realização de procedimentos mais eficientes, transparentes e econômicos nesse processo.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foram constatadas inconsistências relacionadas à fragilidade ou à ausência de justificativas, na Plataforma +Brasil, para realização de Pregão Presencial; predominância da utilização do Pregão eletrônico por Estados e DF e municípios de pequeno, médio e grande porte após a publicação do Decreto nº 10.024/2019; distorções nas informações do banco de dados da Plataforma +Brasil referentes ao registro de valores e de categorização de modalidades e tipos de Pregão e a boa prática de alguns concedentes no sentido de emitir orientação a suas unidades para análise dos processos licitatórios e respectivos aceites, contribuindo para a realização de pregões eletrônicos.

As recomendações emitidas pela CGU buscam aprimorar a transparência e apresentação de informações de qualidade à sociedade, recomendando orientar os convenientes sobre a necessidade de verificar o correto enquadramento da modalidade licitatória escolhida, para fins de aceite do processo licitatório e, ainda, sobre a inclusão na Plataforma +Brasil da justificativa prévia da autoridade competente sobre a utilização do pregão presencial, bem como solicitar a apresentação de plano de ação, com datas e etapas a serem cumpridas de acordo com o requerido ao contratado (SERPRO), e implementar as medidas corretivas para mitigar as distorções nas informações do banco de dados da Plataforma +Brasil referentes ao registro de valores e de categorização de modalidades e tipos de pregão.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU - Controladoria-Geral da União

COMPASNET - Sistema de Compras do Governo Federal

DETRU - Departamento de Transferências da União

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

ME - Ministério da Economia

SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SEGES – Secretaria de Gestão

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	134
1. 45,13% dos pregões realizados após a publicação do Decreto nº 10.024/2019 ocorreram de forma presencial.	134
2. Predominância da utilização do pregão eletrônico por Estados e DF e Municípios de pequeno, médio e grande porte após a vigência do Decreto nº 10.024/2019.	16
3. Inconsistências relacionadas à fragilidade ou à ausência de justificativas, na Plataforma +Brasil, para realização de pregão presencial.	178
4. Atuação diligente dos órgãos concedentes junto aos entes convenentes para a adoção do pregão eletrônico é preponderante para sua disseminação.	201
5. Distorções nas informações do banco de dados da Plataforma +Brasil referentes ao registro de valores e de categorização de modalidades e tipos de pregão.	223
RECOMENDAÇÕES	289
CONCLUSÃO	30
ANEXOS	312
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	312

INTRODUÇÃO

Uma das formas mais difundidas de descentralização de recursos públicos é a realização de transferências da União a entes subnacionais e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos para execução de ações de interesse recíproco.

Essas transferências são regidas pelo Decreto nº 6.170, de 21.07.2007¹, que regulamenta o art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967², e o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993³. O Decreto, por sua vez, é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 30.12.2016.⁴

Em 23 de setembro de 2019 foi publicado o Decreto nº 10.024, de 20.09.2019, o qual regulamentou a licitação, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispôs sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

O citado Decreto tornou obrigatória a utilização de Pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais. No âmbito das transferências da União, estendeu essa obrigatoriedade à aquisição de bens e contratação de serviços comuns pelos entes quando estes utilizarem recursos transferidos voluntariamente pela União.

Os números envolvidos na realização de transferências da União são bem significativos. As transferências firmadas com os Estados, Distrito Federal e Municípios somaram R\$ 104.586.840.992,91 em 147.037 instrumentos que tiveram sua vigência iniciada no período de 2008 a outubro de 2019⁵.

A adoção do Pregão Eletrônico em transferências constitui um meio de ampliar a competitividade, buscar o menor preço e adquirir o melhor bem ou serviço comum necessário à consecução dos objetivos das transferências pactuadas.

¹ Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

² Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

³ Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

⁴ Art. 1º. Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

⁵ Informações retiradas do banco de dados do sistema Plataforma +Brasil.

A Plataforma +Brasil, da qual foram extraídos os dados sobre convênios e contratos de repasse considerados neste trabalho, é uma ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos, conforme previsto no Decreto nº 10.035, de 01.10.2019.

A Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Seges/ME), por meio do Departamento de Transferências da União (DETRU), tem competência para atuar nos processos e controles relacionados ao gerenciamento da Plataforma +Brasil com o intuito de elevar a eficiência e a transparência na gestão de transferências da União, conforme art. 130 do Decreto nº 9.745, de 08.04.2019.

O objetivo deste trabalho foi avaliar a efetiva utilização de pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, em instrumentos celebrados após a vigência do Decreto nº 10.024/2019.

O trabalho orientou-se no sentido de responder às seguintes questões e subquestões de auditoria:

- 1. Quais foram as modalidades de licitação utilizadas pelos entes subnacionais com recursos da União para aquisição de bens e serviços comuns no período de 2008 até a publicação do Decreto nº 10.024/2019?**
- 2. As aquisições de bens e serviços comuns com recursos oriundos de transferências voluntárias da União, em instrumentos celebrados após o início da vigência do Decreto nº 10.024/2019, utilizaram pregão eletrônico?**
 - 2.1. Qual o quantitativo de aquisição de bens e serviços comuns por Estados e, Distrito Federal com recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, em instrumentos celebrados após 28.10.2019, e qual o percentual de utilização do pregão eletrônico nessas aquisições?
 - 2.2. Qual o quantitativo de aquisição de bens e serviços comuns por Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes com recursos decorrentes de transferências voluntárias da União em instrumentos celebrados após 03.02.2020, e qual o percentual de utilização do pregão eletrônico nessas aquisições?
 - 2.3. Qual o quantitativo de aquisição de bens e serviços comuns por Municípios com população entre 15.000 (quinze mil) e 50.000 (cinquenta mil) habitantes com recursos provenientes de transferências voluntárias da União, em instrumentos celebrados após 06.04.2020, e qual o percentual de utilização do pregão eletrônico nessas aquisições?
 - 2.4. Qual o quantitativo de aquisição de bens e serviços comuns por Municípios com menos de 15.000 (quinze mil) habitantes com recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, em instrumentos celebrados após 01.06.2020, e qual o percentual de utilização do pregão eletrônico nessas aquisições?
- 3. A utilização de modalidades de licitação diferentes do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns com recursos provenientes de transferências voluntárias da União está devidamente justificada pela autoridade competente?**

- 3.1 Qual o percentual de utilização de pregão presencial nas aquisições de bens e serviços comuns pelos entes subnacionais, com recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, em instrumentos celebrados após a vigência do Decreto nº 10.024?
- 3.2 Qual o percentual de ocorrência de "inviabilidade técnica" e de "desvantagem para a Administração" nas justificativas apresentadas pela autoridade competente para não utilização do pregão eletrônico?

Para a obtenção de evidências que permitissem responder as questões de auditoria, foram realizadas extrações no banco de dados da Plataforma +Brasil e realizadas consultas pontuais à Plataforma e aos painéis gerenciais.

O levantamento realizado na Plataforma considerou prioritariamente os dados constantes da Tabela "Item_licitação", a qual possui o registro dos tipos e modalidades de licitação utilizadas pelos executores. Essas informações foram hospedadas no CGUDATA, ambiente de gestão de dados institucionais da CGU, composto de uma infraestrutura de servidores de banco de dados Microsoft SQL Server. O acesso e utilização é feito pela ferramenta Microsoft SQL Server Management Studio 17.

Considerações iniciais

O pregão na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, era regulamentado pelo Decreto nº 5.450, de 31.05.2005. A exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados nas contratações de bens e serviços comuns realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União foi estabelecida pelo Decreto nº 5.504, de 05.08.2005.

Com a publicação do Decreto nº 10.024, de 20.09.2019, tais normativos foram revogados, sendo estabelecida nova regulamentação à licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, na qual os entes federativos, ao executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, deverão utilizar obrigatoriamente a modalidade pregão na sua forma eletrônica, admitido o pregão presencial somente nas hipóteses de inviabilidade técnica ou desvantagem para a administração, sendo que tais ocorrências deverão ser devidamente motivadas nos autos.

Com vistas a traçar um panorama das modalidades de licitação utilizadas para aquisição de bens e serviços comuns com recursos provenientes dos instrumentos de transferências celebrados pela União com entes subnacionais antes do Decreto nº 10.024/2019, foi realizado levantamento na base de dados da Plataforma +Brasil (antigo Siconv) constante do CGUDATA, considerando prioritariamente os dados constantes da Tabela "Licitação", que contém os dados de execução dos processos licitatórios.

O levantamento considerou os registros constantes do período de 17.09.2008 a 27.10.2019, período esse referente ao início da operacionalização do Siconv até a data anterior ao início da vigência do Decreto nº 10.024/2019.

A partir desse levantamento foram identificados 284.264 registros de ocorrências de licitações para contratação de bens e serviços em instrumentos de transferências voluntárias, convênios e contratos de repasse, celebrados entre a União e os entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios).

Registre-se que devido à baixa confiabilidade das informações relacionadas a valores licitados constantes da tabela "item_licitacao", situação descrita no subitem 5.3 deste relatório, não foram considerados nas análises os valores licitados. O quadro a seguir apresenta o quantitativo de licitações realizadas no período examinado:

Tabela 1 – Situação das Licitações entre 2008 e 2019

Modalidade de Licitação/Contratação Direta e Tipo	Quantitativo de Processos de Compras	%
12	16.193	5,70%
CONCORRENCIA	8.007	2,82%
CONCURSO	2.172	0,76%
CONVITE	5.855	2,06%
DISPENSA_LICITACAO	112	0,04%
INEXIGIBILIDADE_LICITACAO	66	0,02%
PREGÃO	76.710	26,99%
Eletrônico	25.780	9,07%
Eletrônico – Registro de Preços	9.261	3,26%
Eletrônico – Maior Desconto	915	0,32%
Menor Preço	519	0,18%
Presencial	33.232	11,69%
Presencial – Registro de Preços	4.937	1,74%
Presencial – Maior Desconto	2.060	0,72%
(vazio)	6	0,00%
RDC	54	0,02%
TOMADA_PRECOS	56.028	19,71%
VAZIA	119.067	41,89%
Total Geral	284.264	100,00%

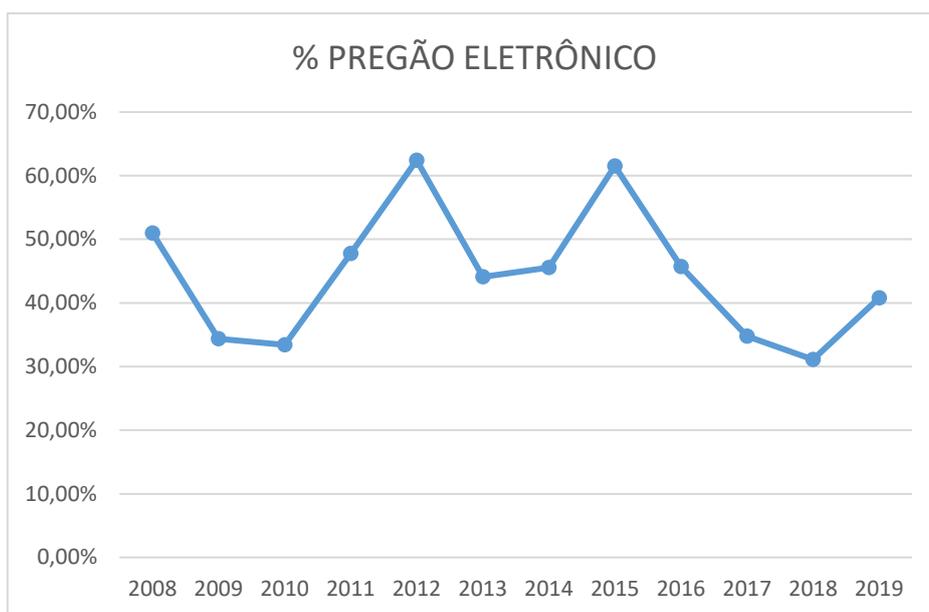
Fonte: Plataforma +Brasil.

Da Tabela 1, verifica-se que 76.710 das 165.197 contratações com modalidade informada realizadas no período de 17.09.2008 a 27.10.2019 foram feitas por Pregão, ou seja, 46,44% do total.

Considerando estritamente a modalidade Pregão, observa-se que 40.229 das 76.710 licitações, 52,44% do total, foram feitas na forma presencial.

O gráfico 1 a seguir demonstra a evolução do percentual de utilização da forma eletrônica do pregão em relação à forma presencial no período de 17.09.2008 a 27.10.2019.

Gráfico 1 - Utilização do Pregão Eletrônico antes do Decreto nº 10.024/2019



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

A modalidade Pregão, trazida pela Lei nº 10.520, de 17.07.2002, é utilizada para aquisição de bens e serviços comuns com o intuito de obter o menor preço ofertado. Classificam-se como bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Já a modalidade Convite consiste na licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, cabendo exceção a este número em caso de limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados. O limite de valor para Convite foi atualizado pelo Decreto nº 9.412, de 18.06.2018. Os valores originais de R\$ 150.000,00 para obras de engenharia e de R\$ 80.000,00 para compras e serviços foram atualizados para R\$ 330.000,00 e R\$ 176.000,00, respectivamente. Na modalidade Convite foram realizadas 5.855 contratações no período examinado, correspondendo a 2,06% do total.

Ambas as modalidades utilizam o tipo Menor preço e, em geral, o Convite é utilizado também para aquisição de bens e serviços comuns. Assim, para identificar a extensão da utilização da modalidade Convite para aquisição de bens e serviços comuns, foi selecionada amostra aleatória, com 90% de confiança e 10% de erro, entre as contratações realizadas (5.855), sendo selecionadas 68 contratações para exame. Entre essas ocorrências, verificou-se que em 67,64% da amostra os objetos licitados por convite podem ser categorizados como bens ou serviços comuns.

Ao aplicar o percentual obtido sobre o total de licitações realizadas por Convite, é possível estimar que 3.960 certames da citada modalidade foram realizados para aquisição de bens e serviços comuns. Assim, pode-se afirmar que a utilização do

Pregão, modalidade mais célere, transparente e que permite o uso da forma eletrônica, poderia ter sido ampliada.

Considerando o total de licitações realizadas por Pregão (76.710) e as licitações para aquisição de bens e serviços comuns realizadas por Convite (3.960), observa-se que, no período analisado, 54,78% das contratações para aquisição de bens e serviços comuns com recursos de transferências voluntárias da União foram realizadas de forma presencial.

Com a vigência do Decreto nº 10.024/2019, os beneficiários de recursos de Transferências da União definidos no normativo deverão utilizar o Pregão na forma eletrônica em aquisições de bens e serviços comuns, deixando o Convite para os casos não abarcados pelo Pregão.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. 45,13% dos pregões realizados após a publicação do Decreto nº 10.024/2019 ocorreram de forma presencial.

Para responder à questão relacionada aos quantitativos e percentuais de utilização de Pregão na forma eletrônica nas aquisições de bens e serviços comuns em instrumentos celebrados após o início da vigência do Decreto nº 10.024/2019, foi realizado levantamento na base de dados da Plataforma +Brasil (antigo Siconv) constante do CGUDATA, considerando prioritariamente os dados constantes da Tabela "Licitação". Foi estabelecido o período de 28.10.2019 (início da vigência do Decreto nº 10.024/2019) a 30.10.2020, esta última data fixada para efeito de gerência das informações.

A tabela 2 a seguir traz os resultados do levantamento:

Tabela 2 - Situação das Licitações realizadas entre 28.10.2019 e 30.10.2020

Modalidade de Licitação/Contratação Direta e Tipo	Quantitativo de Processos de Compras	%
12	294	5,10%
CONCORRÊNCIA	259	4,49%
CONCURSO	19	0,33%
PREGÃO	3.009	52,22%
Eletrônico	1.068	18,54%
Eletrônico – Registro de Preços	178	3,09%
Eletrônico – Maior Desconto	58	1,01%
Menor Preço	347	6,02%
Presencial	1.212	21,03%
Presencial – Registro de Preços	71	1,23%
Presencial – Maior Desconto	71	1,23%
(vazio)	4	0,07%
RDC	15	0,26%
TOMADA DE PREÇOS	2.022	35,09%
VAZIA	75	1,30%
Total Geral	5.762	100,00%

Fonte: Plataforma +Brasil

Constatou-se que, a partir da vigência do Decreto nº 10.024/2019, foram realizados 5.762 certames, dos quais 3.009 foram na modalidade pregão. Esse quantitativo equivale a 52,22% do total das licitações realizadas no período examinado.

Do total de pregões realizados, 1.651 foram na forma eletrônica (54,87%) e 1.354 na forma presencial, sendo, portanto, da ordem de 45% o percentual de utilização de pregão presencial nas aquisições de bens e serviços comuns pelos entes subnacionais, com recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, em instrumentos celebrados após a vigência do Decreto nº 10.024/2019. A forma eletrônica corresponde ao somatório das linhas Eletrônico, Eletrônico - Registro de Preço, Eletrônico - Maior Desconto e Menor Preço e a forma presencial ao somatório das linhas Presencial, Presencial – Registro de Preço e Presencial – Maior Desconto da Tabela 2.

Ao efetuar a análise estritamente sobre os Pregões (3.009), observa-se que 54,87% dos certames foram eletrônicos e 45% foram presenciais.

O § 1º do Art. 1º do Decreto nº 10.024, de 20.09.2019 prevê a obrigatoriedade do uso de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais, mas no § 3º do Art. 1º excetua os casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

Outra exceção consta do § 4º do Art. 1º, a seguir transcrito:

Art. 1º

(...)

§ 4º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o caput ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.” (grifo nosso)

Verifica-se que no período pós-decreto houve predominância na utilização da modalidade pregão eletrônico, entretanto, em 45% dos certames realizados foi utilizada a modalidade/tipo pregão presencial, restando evidenciado, portanto, que não obstante a obrigatoriedade da utilização de pregão eletrônico imposta pelo Decreto ainda persiste um quantitativo muito representativo na utilização de pregão presencial para aquisição de bens e serviços comuns.

Quanto ao percentual expressivo de pregões presenciais, essa ocorrência pode estar relacionada ao enquadramento do uso em algum dispositivo legal, ou no uso desse tipo por meio da apresentação de justificativa frágil para sua utilização.

A apresentação de justificativas pelos convenientes e a análise dos órgãos concedentes sobre o assunto serão abordadas em item específico deste relatório.

2. Predominância da utilização do pregão eletrônico por Estados e DF e Municípios de pequeno, médio e grande porte após o início da vigência do Decreto nº 10.024/2019.

O Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 que estabeleceu a obrigatoriedade do Pregão eletrônico para aplicação de recursos de transferências da União teve sua vigência a partir de 28.10.2019. No artigo 52 delegou competência ao Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia para estabelecer prazos de implementação das regras decorrentes do citado Decreto para licitações realizadas com a utilização de transferências de recursos.

Utilizando a prerrogativa concedida nos artigos 52 e 59 do Decreto nº 10.024/2019, a Secretaria de Gestão - SEGES considerou as dificuldades de cada ente para cumprimento do Decreto quanto à disponibilidade tecnológica, de recursos humanos e demais situações por que passam os entes e estabeleceu prazos diferenciados para Estados e Distrito Federal e municípios de pequeno, médio e grande porte para início da obrigatoriedade do uso de Pregão Eletrônico na aplicação de recursos de transferências, além de disponibilizar o Sistema de Compras do Governo federal - Comprasnet gratuitamente mediante celebração de termo de acesso com o Ministério da Economia.

Assim, a SEGES publicou a Instrução Normativa nº 206, de 18.10.2019, estabelecendo prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizassem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, conforme consta do Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Prazos para início da vigência do § 3º do art. 1º do Decreto nº 10.024/2019

Ente	Instrução Normativa nº 206/2019	Prazo
Estados e DF	Inciso I, Art. 1º	28.10.2019
Municípios acima de 50.000 habitantes	Inciso II, Art. 1º	03.02.2020
Municípios entre 15.000 e 50.000 habitantes	Inciso III, Art. 1º	06.04.2020
Municípios com menos de 15.000 habitantes	Inciso IV Inciso I, Art. 1º	01.06.2020

Fonte: Instrução Normativa nº 206/2019

Com vistas a verificar o comportamento dos entes beneficiados com recursos de transferências após a vigência do Decreto e nos prazos estipulados na Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro de 2019, foram feitos levantamentos que adotaram os seguintes critérios:

- a. os instrumentos com natureza jurídica de “Empresa pública/Sociedade de economia mista” não foram objeto do presente trabalho, considerando que o § 2º do Art. 2º do Decreto nº 10.024/2019 prevê que o pregão eletrônico é facultativo para empresas públicas, sociedade de economia mista e suas subsidiárias (elas terão um regulamento próprio para licitações e contratos).
- b. Foram feitos filtros considerando os prazos estabelecidos pela IN nº 206/2019 para início da obrigatoriedade prevista no Decreto.

Tabela 3 – Uso de Pregões Eletrônicos por entes subnacionais depois da publicação do Decreto nº 10.024/2019, de acordo com os prazos da IN (período de 28.10.2019 a 30.10.2020)

Ente	Janela Temporal	Total de licitações realizadas	Total de Pregões	Total de Pregões Eletrônicos	% de Pregões Eletrônicos ¹
Estados e DF	Entre 28.10.2019 até 30.10.2020	288	235	229	97,45
Municípios acima de 50.000 habitantes	Entre 03.02.2020 até 30.10.2020	802	386	352	91,19
Municípios entre 15.000 e 50.000 habitantes	Entre 06.04.2020 até 30.10.2020	1200	397	307	77,33
Municípios com menos de 15.000 habitantes.	Entre 01.06.2020 até 30.10.2020	1189	390	320	82,05
Total		3479	1408	1208	85,69

Fonte: CGUDATA(Base de dados da Plataforma +Brasil)

(1) Percentual refere-se ao número de Pregões eletrônicos em relação ao número de Pregões realizados no período.

Conforme consta da tabela 3, a utilização da forma eletrônica em Pregões realizados após a publicação do Decreto nº 10.024/2019 foi predominante junto aos entes beneficiados com recursos de transferências considerados neste exame, especialmente nos Estados e Distrito Federal e municípios acima de 50.000 habitantes.

Os Estados e DF e municípios de grande porte tiveram os maiores percentuais de utilização (97,45 e 91,19), sendo que esse desempenho expressivo pode estar associado ao fato de a obrigatoriedade do uso ter ocorrido em um período maior que os demais entes (a partir de 28.10.2019 e 03.02.2020, respectivamente)

Os percentuais de utilização por municípios de médio e pequeno porte também são relevantes (77,33 e 82,05), especialmente nos municípios de pequeno porte em que seria esperada uma adaptação mais demorada às regras do Decreto, devido às dificuldades inerentes ao volume limitado de recursos financeiros.

Tais ocorrências reforçam que as compras eletrônicas são viáveis para aquisição de bens e serviços comuns e que a utilização da forma presencial deve ser utilizada como medida de exceção.

Devido à pandemia, o ano de 2020 foi favorável à utilização das formas remotas de contratação, devido à necessidade de isolamento social, mas não se pode desprezar o impulso que o Decreto nº 10.024 deu à adoção dessa modalidade/tipo. Acrescente-se, ainda, que a exigência do aceite, pelo órgão concedente, da licitação realizada antes da liberação da primeira parcela do instrumento também contribuiu para o aumento do uso do Pregão eletrônico, quando o conveniente realiza a análise adequada.

Cabe mencionar que a utilização da modalidade eletrônica contribui para a transparência das ações dos gestores, incentiva a competitividade e consequentemente a obtenção do menor preço, facilita o controle social e previne a possibilidade de favorecimento de licitantes nas aquisições de bens e serviços comuns.

Assim, conclui-se que a modalidade Pregão em sua forma eletrônica teve um incremento em seu uso por Estados, Distrito Federal e municípios após a publicação do Decreto.

3. Inconsistências relacionadas à fragilidade ou à ausência de justificativas, na Plataforma +Brasil, para realização de pregão presencial.

No período de 28.10.2019 a 30.10.2020, foram realizados 1.354 Pregões Presenciais o que equivale a 45% dos Pregões realizados no período.

Considerando os prazos estabelecidos pela IN nº 206/2019 para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade pregão, na forma eletrônica, verificou-se a ocorrência desse tipo em 196 licitações após o transcurso do prazo obrigatório para utilização do pregão eletrônico, sendo que 6 pregões presenciais foram realizados por Estados e DF, 32 por municípios com mais de 50.000 habitantes, 89 por municípios com população entre 15000 e 50.000 habitantes e 69 por municípios com menos de 15.000 habitantes.

Para análise dessas ocorrências foram realizadas consultas na Plataforma +Brasil a fim de verificar se a utilização do Pregão Presencial para a aquisição de bens e serviços comuns com recursos provenientes de transferências voluntárias da União estava devidamente justificada, conforme preceitua a regra de exceção estabelecida no § 4º do art. 1º do Decreto nº 10.024/2019, a seguir transcrita:

Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma de pregão presencial nas licitações de que trata o caput ou a não adoção do sistema de dispensa eletrônica, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. – Destaque nosso

Depreende-se do citado normativo que para a admissão do pregão na modalidade presencial necessário se faz o atendimento dos seguintes requisitos: que a autoridade competente do conveniente apresente justificativa prévia e, ainda, que comprove as alegações de inviabilidade técnica ou a de desvantagem para a administração na realização na forma eletrônica.

As situações encontradas foram classificadas conforme demonstrado seguir:

1 – Inviabilidade Técnica, sendo agregadas todas as justificativas relacionadas à dificuldade de acesso à plataforma específica para uso de pregão eletrônico, acesso à internet, capacitação, equipamentos e demais situações.

2 – Desvantagem para a Administração, constante da justificativa apresentada pelo conveniente.

3 – Sem justificativa localizada na Plataforma +Brasil.

4 – Outros, onde foram agregadas todas as situações que não se enquadraram nas anteriores, como por exemplo erro na classificação da modalidade/tipo de licitação.

A tabela a seguir consolida as informações obtidas:

Tabela 4 – Situação dos Pregões Presenciais realizados após a publicação do Decreto nº 10.024/2019

Situação	Quantitativo	%
Inviabilidade Técnica	86	43,88
Desvantagem para a Administração	02	1,02
Sem justificativa na Plataforma	97	49,49
Outros	11	5,61
Total	196	100

Fonte: CGUDATA e papéis de trabalho da presente auditoria.

3.1 Comprovação das exceções contidas no §4º do Art. 1º do Decreto nº 10.024/2019.

Da análise das justificativas apresentadas pelos convenientes para realização de pregão presencial, verificou-se a ocorrência de apresentação de justificativa após a realização do processo licitatório, assim como em todos os casos de inviabilidade técnica não houve comprovação das alegações apresentadas pelos convenientes, as quais em regra se sustentam em carência ou não capacitação de recursos humanos, de indisponibilidade de meios tecnológicos e de inaplicabilidade, quando do uso de

recursos federais, das regras constantes das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 e do Decreto nº 10.024/2019, contrariando, portanto, os citados normativos.

Nesse contexto, cumpre registrar o entendimento firmado pelo TCU acerca da matéria, o qual mediante ACÓRDÃO Nº 2303/2019 – TCU – Plenário, se manifestou nesses termos:

constitui irregularidade imputável aos convenientes a utilização por esses de pregão presencial visando à aquisição de bens e serviços comuns não acompanhada de justificativa razoável que evidencie a inviabilidade de utilização da forma eletrônica no caso concreto, podendo a referida conduta configurar, ainda, fragilidade nos controles exigidos do concedente e eventual descumprimento do dever insculpido no art. 56 c/c o art. 53 ambos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, que impõe aos órgãos repassadores de verbas federais a obrigação de verificar, no curso das ações de acompanhamento da execução dos objetos dos convênios, a regularidade dos atos praticados pelos destinatários dos dinheiros transferidos;

(...)

constitui irregularidade imputável aos convenientes a utilização por esses de pregão presencial visando à aquisição de bens e serviços comuns não acompanhada de justificativa razoável que evidencie a inviabilidade de utilização da forma eletrônica no caso concreto, sendo inadmissível, para as administrações municipais, a mera alegação de carência ou não capacitação de recursos humanos ou de indisponibilidade de meios tecnológicos, bem como de inaplicabilidade, quando do uso de recursos federais, das regras constantes das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002; dos Decretos 6.170/2007, 5.504/2005 e 5.450/2005 e das portarias interministeriais regulamentadoras daquele primeiro decreto. – Destaques nosso

3.2 Ausência de Justificativa na Plataforma +Brasil para realização do Pregão Presencial

Em todos os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal direta analisados, verifica-se um percentual em torno de 50% de instrumentos em que não há registro de justificativa para utilização do Pregão em sua forma presencial. As razões para essa ausência podem estar relacionadas ao instrumento estar em execução no momento da consulta; a não inclusão do documento na Plataforma +Brasil, ou a aprovação do órgão concedente sem considerar os preceitos do Decreto nº 10.024, de 20.09.2019.

A Secretaria de Gestão - SEGES, por meio do Departamento de Transferências da União - DETRU, tem entre suas competências (Decreto nº 9.745, de 08.04.2019) elevar a eficiência e a transparência na gestão de transferências da União.

Nessa linha, o DETRU atua no sentido de fazer constar da Plataforma os campos necessários ao cumprimento da legislação, a exemplo do aceite dos processos licitatórios pelo órgão concedente para liberação da primeira parcela do instrumento. Assim, a responsabilidade pela fidedignidade dos registros efetuados na plataforma e a revisão desses atos não é da SEGES e os achados relacionados a esses registros poderão ser encaminhados às Coordenações-Gerais encarregadas do

acompanhamento desses ministérios e aos Assessores Especiais de Controle Interno respectivos.

Porém, a ausência de justificativa e de documentação comprobatória da análise na plataforma compromete a transparência das ações realizadas no âmbito das transferências da União e, conseqüentemente o cumprimento do Decreto. Assim, a criação de campo específico para inclusão desse documento, vinculando-o ao aceite do órgão concedente, ou a emissão de orientação por parte do Ministério da Economia aos usuários sobre o campo estabelecido para inclusão da justificativa do conveniente e da análise do órgão concedente seriam medidas capazes de mitigar a fragilidade identificada.

4. Atuação diligente dos órgãos concedentes junto aos entes convenientes para a adoção do pregão eletrônico é preponderante para sua disseminação.

Considerando a exceção da regra ao uso do pregão eletrônico estabelecida no § 4º do art. 1º do Decreto nº 10.024/2019 e, ainda, o entendimento firmado pelo TCU, mediante ACÓRDÃO Nº 2303/2019 – TCU – Plenário, acerca de justificativa razoável que evidencie a inviabilidade de utilização da forma eletrônica no caso concreto, foi realizada análise das justificativas apresentadas pelos convenientes para realização de pregão presencial.

Verificou-se, a partir da análise das justificativas apresentadas, que a depender de quem seja o órgão concedente, se mais rígido ou mais flexível na análise do aceite dos processos licitatórios, o conveniente realiza pregão eletrônico ou pregão presencial nas aquisições com recursos oriundos das transferências voluntárias, o que evidencia que os convenientes modelam seu comportamento a partir da postura do órgão concedente no aceite dos processos licitatórios.

Esse comportamento pode ser observado, por exemplo, no Convênio nº 896724 celebrado entre a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM (concedente) e a Prefeitura Municipal de Autazes – AM (conveniente), no qual o conveniente realizou pregão presencial e não apresentou justificativa. Nesse caso, a SUDAM, quando da análise do processo licitatório, teve o cuidado de consultar o COMPRASNET onde identificou que o conveniente já havia realizado pregão eletrônico em outro convênio (843078) celebrado com o Ministério da Defesa e, portanto, possíveis alegações de inviabilidade técnica não se sustentariam. Instado a apresentar justificativa para o certame presencial o conveniente não atendeu ao solicitado, razão pela qual o processo foi rejeitado pelo órgão concedente.

Ainda em relação ao aceite das licitações realizadas pela SUDAM, verifica-se que não há orientação interna que uniformize os procedimentos de análise, considerando que em várias situações os documentos produzidos não abordaram o cumprimento do Decreto nº 10.024/2019, como se pode observar por exemplo dos pareceres

constantes dos convênios 883885, 890964, 894281 e 886999. Entretanto essa prática não se limitou ao âmbito da SUDAM, mas foi verificada também em outros ministérios, como foi o caso do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA (890660) e do Ministério da Cidadania (888022).

Em regra, as análises dos processos licitatórios que não abordaram o cumprimento do Decreto nº 10.024/2019 estão fundamentadas na Diretriz nº 01/2018 da Comissão Gestora da Plataforma +Brasil, a qual condiciona o aceite do processo licitatório tão somente ao disposto na alínea “d”, inciso II, do art. 6º combinado com o inciso VII do art. 7º da Portaria Interministerial nº 424/2016, ou seja, à verificação dos aspectos relacionados a contemporaneidade do certame, compatibilidade dos preços do licitante vencedor com os preços de referência, equivalência do objeto licitado com o ajustado e Declaração do conveniente atestando o atendimento das disposições legais aplicáveis.

Entretanto, é importante destacar que o Decreto nº 10.024/2019 é posterior à Diretriz nº 01/2018 da Comissão Gestora da Plataforma +Brasil, e que a Portaria Interministerial nº 424/2016 foi modificada pela Portaria Interministerial nº 414/2020 para incluir expressamente os comandos previstos no novo Decreto do Pregão, como demonstrado a seguir:

Art. 49. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002 e demais normas federais, estaduais e municipais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.

§ 1º Será obrigatório, para a aquisição de bens e serviços comuns pelos entes federativos, incluídos os serviços comuns de engenharia, o uso da modalidade pregão, na forma eletrônica e em conformidade com as normas editadas pela União, conforme disposto na Lei nº 10.520, de 2002, e no Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

§ 2º A utilização da forma de pregão presencial será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente do conveniente, nas licitações de que trata o § 1º, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

Nesse contexto, cabe registrar, ainda, o procedimento verificado no âmbito do Ministério da Justiça (892366) para análise e aceite dos processos licitatórios, o qual, para orientar suas unidades, emitiu o OFÍCIO-CIRCULAR Nº 33/2020/GAB-SEGEN/SEGEN/MJ, nos seguintes termos:

Considerando que as referidas condutas podem configurar, ainda, fragilidade nos controles exigidos do concedente e eventual descumprimento do dever inculcado no art. 56 c/c o art. 53 ambos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, que impõe aos órgãos repassadores de verbas federais a obrigação de verificar, no curso das ações de acompanhamento da execução dos objetos dos convênios, a

regularidade dos atos praticados pelos destinatários dos recursos transferidos, recomenda-se aos destinatários que:

a) orientem suas respectivas unidades acerca das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União - TC 019.996/2018-7, a fim de identificar e mitigar riscos e irregularidades na aquisição de bens e serviços por meio de transferências voluntárias;

b) informem suas respectivas unidades que os procedimentos licitatórios para aquisição de bens ou serviços comuns, submetidos à avaliação deste Concedente, deverão, em regra, ser conduzidos por meio de pregão eletrônico. A utilização de pregão presencial requer justificativa plausível demonstrando inviabilidade da utilização do pregão eletrônico;

c) comuniquem suas respectivas unidades que serão rejeitadas, por dever insculpido no art. 56 c/c o art. 53 ambos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016 e orientações contidas no Acórdão nº 2303/2019-TCU-Plenário, alegações para condução de aquisições por pregões presenciais associadas à carência ou não capacitação de recursos humanos, à indisponibilidade de meios tecnológicos, bem como de inaplicabilidade, quando do uso de recursos federais, das regras constantes das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002; dos Decretos 6.170/2007, 5.504/2005 e 5.450/2005 e das portarias interministeriais regulamentadoras daquele primeiro decreto.

Observa-se que tal iniciativa respalda as unidades técnicas favorecendo, assim, a exigência de verificação da obrigatoriedade da utilização do pregão eletrônico para aceite dos processos licitatórios.

5. Distorções nas informações do banco de dados da Plataforma +Brasil referentes ao registro de valores e de categorização de modalidades e tipos de pregão.

Com vistas a traçar um panorama do histórico das modalidades de licitação utilizadas para aquisição de bens e serviços comuns com recursos provenientes dos instrumentos de transferências celebrados pela União com entes subnacionais, realizou-se levantamento, na base de dados do SICONV (atual Plataforma +Brasil).

O levantamento considerou os registros constantes da Plataforma +Brasil desde a implementação do SICONV até a data de 27.09.2019, data anterior à vigência do Decreto nº 10.024/2019.

Foram observadas algumas inconsistências nos dados obtidos, as quais serão comentadas a seguir:

5.1. Ocorrência da modalidade 12 concomitante com a modalidade Pregão e contendo tipos incompatíveis com o Pregão.

A consulta aos dados do Siconv trouxe 16.193 registros de tipos de licitação classificados sob o código 12. Conforme consta do Dicionário de Dados do Siconv (tabela "nota_empenho"), o registro da modalidade utilizada adota a

numeração de 1 a 12, sendo 12 o número atribuído ao Pregão. Da mesma forma, o Manual Siafi para realização de empenhos codifica o Pregão com o número 12.

Nos registros dos tipos de licitação associados ao código 12, verifica-se a classificação como Melhor Técnica (6 registros) e Técnica e Preço (30 registros) que não são passíveis de utilização na modalidade Pregão, que só admite para bens e serviços classificados como comuns a utilização do Menor Preço.

Para confirmação de que o código 12 poderia incluir outras modalidades de licitação, foi realizada verificação amostral em 24 instrumentos com essa ocorrência e verificou-se que em 10 a modalidade utilizada não foi o Pregão.

Entre as hipóteses para ocorrência simultânea do código 12 e da denominação Pregão poderiam estar a possível alteração de algumas funcionalidades do Siconv durante o período analisado - 2008 a 2019 - inclusive demandadas pelos atores envolvidos no processo de transferências da União.

Porém, a utilização do código 12 persiste em 2020 com a ocorrência de 16 registros de licitações realizadas [Instrumentos nºs 896430, 895002, 894939, 897725, 900218, 901913, 888291, 888288, 902747, 900909 e 903016].

Optou-se por não utilizar os dados classificados no código 12 nos exames sobre o comportamento das contratações antes da publicação do Decreto nº 10.024/2019, pois além das inconsistências demonstradas, o percentual de ocorrências é pouco representativo no cômputo geral (5,70%).

A SEGES foi questionada, por meio da Solicitação de Auditoria nº 852325/01, sobre as possíveis causas dessas ocorrências, se havia medidas em andamento para corrigir essas distorções e se havia possibilidade técnica de agrupar os registros da “modalidade 12” nas suas respectivas modalidades para fins de transparência.

Em sua manifestação a SEGES informou que alguns dados no sistema não são obrigatórios e que alguns campos são escolhidos pelo conveniente e validados pelo órgão concedente. Diante dos apontamentos da CGU, a unidade entendeu que esses dados precisam ter seu preenchimento obrigatório, condicionando a modalidade ao tipo.

Afirmou, ainda, que para atender aos três questionamentos da CGU relacionados à distorção na base de dados foi aberta ordem de serviço junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, com previsão de atendimento até outubro/2021. Acrescentou que a Ordem de serviço se encontra em fase de especificação dos requisitos funcionais. Demanda nº 2526069 - Evolutiva - Processo de Execução - Aba Licitações - Modalidades de Licitações - Auditoria CGU.

Com a manifestação da Unidade ficou esclarecida que a causa da ocorrência é a ausência de vinculação entre modalidade e tipo de licitação, sendo que a escolha é feita pelo conveniente sem validação do sistema.

5.2. Inclusão do tipo “Menor Preço” na classificação dos tipos de licitação sem permitir identificar se esta classificação se refere a certame presencial ou eletrônico.

As informações obtidas na plataforma +Brasil sobre as licitações realizadas na modalidade Pregão trouxeram discriminados os seguintes campos:

Quadro 2 – Modalidades listadas no SICONV para Pregão

MODALIDADES
ELETRONICO
ELETRONICO_PARA_REGISTRO_DE_PRECO
ELETRONICO_POR_MAIOR_DESCONTO
MENOR_PRECO
PRESENCIAL
PRESENCIAL_PARA_REGISTRO_DE_PRECO
PRESENCIAL_POR_MAIOR_DESCONTO
(vazio)

Fonte: CGUDATA

A classificação “Menor Preço” pode ser utilizada tanto para certames presenciais quanto para eletrônicos. As demais categorizações, exceção para o vazio, são autoexplicativas.

Foi feito um teste, por amostragem, e verificou-se que a modalidade “Menor Preço” está relacionada à forma eletrônica.

Apesar de ser apenas uma duvidade no registro de informações, esse tipo de situação leva à baixa confiabilidade dos dados para elaboração de relatórios gerenciais e análises sobre a execução das modalidades e tipos de licitações realizadas com recursos de Transferências da União.

Entre as possíveis causas poderia estar a Inclusão manual dessa informação pelos convenientes no sistema.

Considerando que os dados disponibilizados na Plataforma +Brasil primam pela transparência e facilidade de entendimento para a sociedade, a SEGES foi questionada se a modalidade “Menor Preço” se referia apenas a licitações eletrônicas, sobre os motivos dessa ocorrência e se havia medidas de aprimoramento em elaboração.

A SEGES informou que, com a evolução do arcabouço legal que rege as compras eletrônicas, os convenientes passaram a utilizar com mais frequência as modalidades de compras eletrônicas. Isso explica o fato da opção “MENOR_PREÇO” estar, na sua maioria, relacionada à forma eletrônica, apesar de também se aplicar à forma presencial.

Afirmou que a plataforma passará a ter, de forma explícita, as modalidades “ELETRONICO_MENOR_PREÇO” e “PRESENCIAL_MENOR_PREÇO”. A mudança valerá para os processos incluídos no sistema a partir da implantação da evolução requisitada ao prestador de serviço e que as informações já registradas na base de dados pelos usuários não serão alteradas.

Ressaltou, ainda que não há como a SEGES garantir que a modalidade “MENOR_PREÇO”, registrada pelo usuário, esteja sempre relacionada à opção de Pregão eletrônico e não a Pregão presencial, pois esse dado é informado manualmente pelo usuário sem a possibilidade de validação por parte da Plataforma +Brasil.

A SEGES se comprometeu a realizar a vinculação e a demanda está incluída em ordem de serviço. Porém, recomenda-se estudar a possibilidade de importação dessas informações do Comprasnet com o intuito de unificar as informações sobre despesas do Governo Federal fornecidas pelo Ministério da Economia.

5.3. Registro de valores em licitações realizadas na vigência do Decreto nº 10.024/2019 acima dos licitados nas respectivas transferências da União e divergentes dos efetivamente licitados.

Verificou-se em alguns instrumentos o registro de valores de licitação muito acima do valor global pactuado, como é o caso dos seguintes convênios:

- 895391/2019 – Valor global pactuado: R\$ 259.384,96 e Valor da Licitação 152/2019: R\$ 196.853.909.910,00, cujo processo foi aceito pelo órgão concedente, conforme registros constantes da Plataforma +Brasil (processo de execução);
- 885272/2019 - Valor global pactuado: R\$ 650.000,00 e Valor da Licitação 34/2020: R\$ 735.795,22, conforme registros constantes da Plataforma +Brasil (processo de execução), mas o valor constante do levantamento (CGUDATA) é de R\$ 16.2124.784,25;
- 885283/2019 - Valor global pactuado: R\$ 268.000,00 e Valor da Licitação 035/2020: R\$ 334.262,81, conforme registros constantes da Plataforma +Brasil (processo de execução) mas o valor constante do levantamento (CGUDATA) é de R\$ 3.340.615.905,20.

Assim, considerando as inconsistências apontadas e que tais registros distorcem o valor total das licitações realizadas no período, optou-se por excluir esses instrumentos da base de dados.

Diante da ocorrência de valores muito acima dos registrados usualmente na Plataforma e da divergência entre os pactuados nos respectivos convênios, a SEGES foi instada a esclarecer a forma de alimentação desses dados no sistema, se manual ou trazida de outro sistema, indicando as fontes de dados, além de informar se a origem dos dados está evidenciada em manuais ou orientações da Plataforma (Solicitação de Auditoria nº 852325/01).

Sobre a origem dos dados, a SEGES informou que é possível inseri-los manualmente, ou por meio da importação do processo de compras, via API +Brasil, modalidade implantada em março de 2020. Para saber a origem dos dados, existe uma coluna chamada “Sistema de Origem”, na qual é informada a origem do processo.

Afirmou que 100% dos dados contidos nos processos de compras importados são incluídos no módulo de transferências voluntárias via sistema, não havendo intervenção manual do usuário. Contudo, no caso específico do Sistema Siasg/Comprasnet do Governo Federal, cerca de 4,3% dos dados são incluídos manualmente pelo usuário, visto que o referido sistema de compras não possui algumas informações no detalhamento que a Plataforma +Brasil necessita, a saber: Identificador de Fornecedor, UF, Município e Unidade de Fornecimento do Item.

No que se refere aos valores divergentes dos licitados, a SEGES esclareceu que o valor informado no processo de execução é o valor total, dessa forma, quando um ente faz adesão à uma Ata de Registro de Preço – ARP e esta ARP é registrada no sistema, o usuário informa o valor total da ata que, naturalmente, não é o mesmo valor da adesão feita por este. Informou, ainda que a plataforma possui controles que não permitem o pagamento de valores superiores ao valor do instrumento celebrado.

O gestor se comprometeu a incluir um novo campo, de preenchimento obrigatório, onde deverá ser informado o valor exato da adesão da ARP. Deste modo, será possível identificar o valor total da ARP e o valor da adesão, a fim de atender a execução do objeto do instrumento, e evitar distorções entre o valor total da ata e o valor da adesão.

Para mitigar riscos sobre a interpretação equivocada desses valores no painel de gestão, aberto ao público, a SEGES retirou da aba “consulta personalizada” a métrica “valor total da licitação para ajustes/esclarecimentos” de cada campo, sendo mantida no perfil do painel fechado, voltado para os gestores/coordenadores da rede.

A Unidade esclareceu que a origem dos dados pode ser manual ou eletrônica e que em ambos os casos os valores correspondem ao total licitado em Ata de Registro de Preços - ARP e não ao valor de aquisição ou adesão no âmbito do instrumento utilizado.

Apesar de a Plataforma +Brasil não permitir a contratação de valores superiores aos pactuados em cada instrumento, essa ocorrência impossibilita a utilização desses valores em relatórios gerenciais e respectivas análises sobre o volume de contratações realizadas em transferências da União.

A solução apresentada pela SEGES de requerer ao SERPRO um novo campo, de preenchimento obrigatório, onde deverá ser informado o valor exato da adesão da ARP, caso seja integralmente implementada, é satisfatória e permitirá o uso futuro dessas informações.

No que se refere à retirada desses valores do acesso público, sugere-se que o retorno seja quando o novo campo seja incluído na Plataforma.

As distorções identificadas são situações que requerem ações efetivas com o objetivo de que a plataforma +Brasil e os demais sistemas do Governo Federal entreguem à sociedade e aos órgãos de controle informações fidedignas, gerenciais ou não, para acompanhamento das ações de governo e exercício dos controles interno e externo

As ocorrências identificadas distorcem os dados, dificultam a elaboração de relatórios gerenciais e comprometem a transparência das ações realizadas com recursos da União.

A SEGES/DETRU, ao tomar ciência dessas situações por meio de solicitação de auditoria, informou que há medidas em andamento junto ao prestador de serviços (Serpro) para ajuste.

Por fim, registre-se que, diante da baixa confiabilidade dos dados relacionados a valores licitados, o presente relatório não considerou esses valores nas análises.

RECOMENDAÇÕES

Buscando promover o aperfeiçoamento da Gestão Pública e contribuir para a melhor aplicação dos recursos públicos, são apresentadas as seguintes recomendações ao Departamento de Transferências Voluntárias – DETRU / SEGES / ME:

1 - Emitir orientação aos convenientes sobre a necessidade de incluir na Plataforma +Brasil a justificativa prévia da autoridade competente, prevista no §4º, do art. 1º, do Decreto nº 10.024/2019, nos casos em que não houver utilização de pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e contratação de serviços comuns com recursos provenientes de transferências voluntárias da União.

Achado 3

Prazo: 30 dias

2 – Incluir na Plataforma +Brasil campo próprio, parametrizado de acordo com as tipologias possíveis, para inclusão de documento que contemple a justificativa prévia da autoridade competente, prevista no §4º, do art. 1º, do Decreto nº 10.024/2019, nos casos em que não houver utilização de pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e contratação de serviços comuns com recursos provenientes de transferências voluntárias da União.

Achado 3

Prazo: 180 dias

3 - Emitir orientação aos concedentes para que, nos casos em que não for utilizado o pregão eletrônico para a aquisição de bens ou a contratação de serviços comuns com recursos provenientes de transferências voluntárias da União, avaliem se a justificativa, para fins de aceite do processo licitatório, está em consonância com as disposições estabelecidas pelo § 4º do art. 1º do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, ou seja, que a justificativa contenha elementos que comprovem que a não realização do pregão de forma eletrônica se deu em função de inviabilidade técnica ou devido a desvantagem para a administração.

Achado 4

Prazo: 30 dias

4 - Apresentar plano de ação, com datas e etapas a serem cumpridas de acordo com o requerido ao contratado (SERPRO), e implementar as medidas corretivas para mitigar as ocorrências constantes do Achado 5.

Achado 5

Prazo: 90 dias

CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou que o Pregão na forma eletrônica tem sido utilizado em mais da metade das licitações realizadas após a vigência do Decreto nº 10.024/2019, onde se verificou que 52,22% do total de licitações realizadas foram na modalidade Pregão. Ao efetuar a análise estritamente sobre os Pregões (3.009), observa-se que 54,87% dos certames foram eletrônicos e 45% foram presenciais.

Por outro lado, a forma presencial ainda é expressiva e apresenta fragilidades. Os Pregões Presenciais realizados na vigência do citado Decreto apresentaram justificativas frágeis e passíveis de contestação, além da ausência de justificativas para utilização da forma presencial em mais de 50% das licitações analisadas.

As razões para essa ausência podem estar relacionadas ao instrumento estar em execução no momento da consulta; a não inclusão do documento na Plataforma +Brasil, ou a aprovação do órgão concedente sem considerar os preceitos do Decreto nº 10.024, de 20.09.2019.

Uma forma de minorar essa ocorrência seria a orientação aos convenientes sobre a necessidade de inclusão dessa manifestação em aba específica e o esclarecimento de que essa inclusão é uma condição para a análise e aprovação do processo licitatório por parte dos órgãos concedentes.

Um controle estabelecido na alínea “b” do Inciso II do Art. 41 da Portaria Interministerial nº 424 de 30.12.2016 e que se mostrou bastante eficiente quando os órgãos concedentes são criteriosos na avaliação, foi a conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório pelo órgão concedente ou mandatária antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

Cabe mencionar como boa prática constatada ao longo dos trabalhos o estabelecimento pelo Ministério da Justiça de normativo específico, OFÍCIO-CIRCULAR Nº 33/2020/GAB-SEGEN/SEGEN/MJ, que orienta seu corpo técnico acerca dos procedimentos necessários para aprovação do processo licitatório em transferências pactuadas, destaca que os processos licitatórios deverão, em regra, ser conduzidos por meio de pregão eletrônico, que a utilização de pregão presencial requer justificativa plausível demonstrando inviabilidade da utilização do pregão eletrônico e que serão rejeitadas alegações para condução de aquisições por pregões presenciais associadas à carência ou não capacitação de recursos humanos, à indisponibilidade de meios tecnológicos, bem como de inaplicabilidade da norma.

Além disso, os exames demonstraram algumas inconsistências nas informações disponibilizadas na Plataforma +Brasil com relação aos Pregões, como a ocorrência da modalidade “código 12” concomitante com Pregão e contendo tipos incompatíveis com essa modalidade; inclusão do tipo “Menor Preço” na classificação dos tipos de licitação sem permitir identificar se esta classificação se refere a certame presencial ou eletrônico e a distorção dos valores envolvidos em licitações e informados na Plataforma +Brasil.

As principais causas verificadas e inclusive corroboradas pelo gestor estão relacionadas à ausência de vinculação entre modalidade e tipo de licitação na plataforma e a extração dos dados de outros sistemas em valores não condizentes com os licitados.

A SEGES se comprometeu a realizar as correções, restando apenas a apresentação de um plano de ação com as etapas e prazos acordados para implementação integral das medidas.

Da mesma forma, as demais recomendações visam aprimorar a transparência e promover a disponibilização de dados fidedignos à sociedade.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Relatório Preliminar referente ao presente trabalho foi encaminhado à Secretaria de Gestão – SEGES para avaliação e marcação de reunião de busca conjunta de soluções, por meio do sistema e-Aud, tarefa #1032392.

Em 21.09.2021, foi realizada reunião de busca conjunta virtual com os gestores do Departamento de Transferências da União – DETRU/SEGES, momento em que foram apresentados resumidamente as questões de auditoria, os achados e as recomendações. A CGU e DETRU acordaram ajustes nas redações das recomendações, bem como os referidos prazos para seu cumprimento.

No Despacho SEGES-DETRU-CGNOP (18854166) constante do processo nº 19973.107013/2021-72, o DETRU declarou que eventuais manifestações específicas serão emanadas quando do monitoramento do cumprimento das recomendações, após recebimento do relatório final.