



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Gestão

*Exercícios 2018 a 2022*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério da Economia**

Unidade Auditada: **Secretaria de Gestão**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **906185**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho consistiu na avaliação das dimensões de eficiência e eficácia das contratações públicas realizadas pelo Poder Executivo Federal por meio da modalidade licitatória pregão, na forma eletrônica, no período de 18/07/2018 a 30/04/2022. Além disso, este relatório abordou o uso da base de dados do Siasg para geração de informações gerenciais de qualidade que subsidiem o Órgão Central do Sisg na definição de estratégias para melhoria das contratações públicas.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A principal motivação desse trabalho foi a identificação de pregões eletrônicos cujo valor estimado da contratação encontra-se abaixo do custo para realização do procedimento licitatório. Tal cenário denuncia a existência de pregões deficitários, isto é, que apresentam um custo de realização superior ao valor estimado para as aquisições de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, o que justificaria a adoção de procedimento menos oneroso a administração pública, em alinhamento com o princípio constitucional da eficiência.

Logo, a CGU empregou esforços para avaliar o impacto da adoção de pregões deficitários e os benefícios auferidos com a adoção de medidas para mudança do cenário.

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

Os resultados dos exames identificaram pregões eletrônicos deficitários instaurados no período examinado e que parte destes poderiam ter adotado procedimento menos oneroso. Assim, foi expedida recomendação visando a orientação dos órgãos integrantes do Sisg para que se observe durante a escolha da modalidade licitatória o procedimento que represente o menor custo administrativo. Além disso, em virtude da ausência de controle para acompanhamento do fracionamento da despesa, recomendou-se a sua instituição. Por fim, dada a identificação de inconsistências na base de dados do Siasg, recomendou-se a realização de ajustes, bem como a instituição de mecanismos de governança para acompanhamento da qualidade das informações geradas para subsidiar melhorias nas práticas de compras públicas.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU - Controladoria-Geral da União

CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

Comprasnet - Portal de Compras Governamentais do Governo Federal

Delog - Departamento de Normas e Sistemas de Logística

FIA - Fundação Instituto de Administração

IN - Instrução Normativa

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

ME - Ministério da Economia

PCA - Plano de Contratações Anual

PGC - Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações

Seges - Secretaria de Gestão

Siasg - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

Siasg DW – Datawarehouse do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

Sisg - Sistema de Serviços Gerais

TCU - Tribunal de Contas da União

Uasg - Unidades de Administração de Serviços Gerais

USP - Universidade de São Paulo

# SUMÁRIO

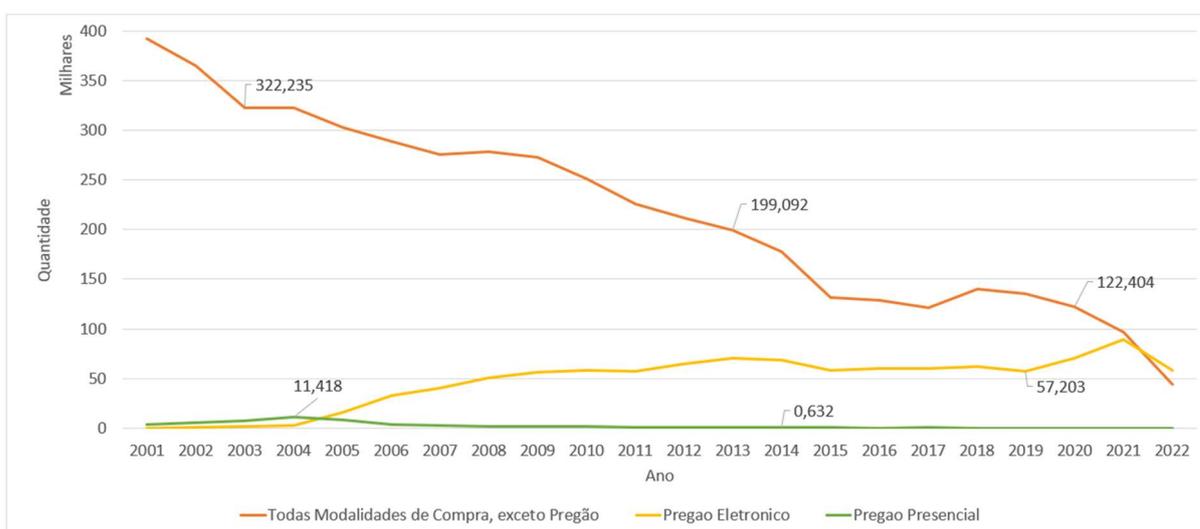
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>9</b>
1. Cerca de 9% dos processos de contratação realizadas por meio de pregão eletrônico não são eficientes, onerando a administração pública federal em R\$ 217.546.406,36.	9
2. Cerca de 15% dos pregões eletrônicos realizados não são eficazes, onerando a administração pública federal em R\$ 387.857.717,27.	14
3. Ausência de mecanismo de controle de fracionamento de despesa no Siasg.	16
4. Inconsistências na base do Siasg prejudicam a geração de informações gerenciais com qualidade.	17
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>20</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>21</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>22</b>
I - PARÂMETROS UTILIZADOS PARA EXTRAÇÃO DE DADOS NO SIASG DW	22
II – CUSTO PREGÃO X CUSTO DISPENSA MÊS A MÊS	24
III – CUSTO PREGÕES INEFICAZES	27
IV – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	29

# INTRODUÇÃO

O pregão eletrônico, regulamentado pelo Decreto nº 10.024/2019, é modalidade de licitação de uso obrigatório, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, pelos órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações e fundos especiais, salvo situações excepcionais devidamente justificadas.

Desde a sua instituição em 2000<sup>1</sup>, vem se observando a crescente utilização da modalidade, conforme evidencia o gráfico abaixo:

**Gráfico 1 – Quantidade de Pregões eletrônicos, presenciais e outras modalidades de compra (inclusive dispensas e inexigibilidades) cadastrados no Siasg, no período de 01/01/2001 a 31/07/2022.**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siasg DW.

No período de 2019 a 2021, as unidades integrantes do Sisg do Poder Executivo Federal divulgaram, em média, cerca de 15.000 pregões eletrônicos por ano, cujo montante anual homologado alcançou, em média, o valor de R\$ 35 bilhões<sup>2</sup>.

O processo licitatório do pregão, na forma eletrônica, tem início com o planejamento da contratação e finda com a homologação do certame. Didaticamente, divide-se o processo em duas fases distintas: Fase interna ou preparatória e Fase externa ou executória.

Na fase preparatória, desenvolvida no âmbito interno da instituição, são realizadas as seguintes atividades: (i) Estudo técnico preliminar, quando necessário; (ii) Elaboração do termo de referência pelo setor ou órgão requisitante, com indicação do objeto de forma

<sup>1</sup> A modalidade de licitação pregão foi instituída pela Medida Provisória nº 2.026/2000 (posteriormente reeditada diversas vezes), sendo a forma eletrônica regulamentada pelo Decreto 3.555, de 21/12/2000.

<sup>2</sup> Para obtenção do valor médio anual, foi necessária a exclusão no ano de 2020 das compras de ID 200336490 e 200339171 por apresentarem valores inconsistentes na base do Siasg DW.

precisa, suficiente e clara, e respectiva aprovação pela autoridade competente; (iii) Planilha estimativa de despesa; (iv) Verificação da disponibilidade orçamentária; (v) Autorização de abertura da licitação; (vi) Elaboração do edital e anexos; (vii) Elaboração da minuta de contrato ou da ata de registro de preços, quando for o caso; (viii) Emissão de parecer pela área jurídica da instituição, quando necessário; e (iv) Designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Na fase executória são realizadas as seguintes atividades: (i) Convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital; (ii) Recebimento das propostas: impugnação e esclarecimentos do edital; (iii) Análise das propostas; (iv) Fase de lances; (v) Aceitação das propostas; (vi) Verificação da habilitação ou inabilitação dos licitantes; (vii) Manifestação da intenção de recurso; (viii) Juízo de admissibilidade; (iv) Fase recursal; (x) Adjudicação do objeto ao licitante vencedor; e (xi) Homologação do processo.

Constata-se que a efetivação de um pregão eletrônico envolve diversas atividades que demandam tempo e recursos das instituições públicas, sejam eles humanos ou financeiros, razão pela qual destaca-se a importância de se avaliar a eficácia e eficiência dos processos de contratação que adotam a modalidade licitatória.

Nesse contexto, o presente relatório teve como unidade auditada a Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério da Economia (ME), órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg). Foram analisados os pregões eletrônicos divulgados pela Administração Pública Federal, no período de 18/07/2018 a 30/04/2022, a fim de se avaliar a ocorrência de pregões deficitários, assim denominados aqueles pregões em que o custo do procedimento foi superior ao valor estimado do bem/serviço a ser adquirido.

Adicionalmente, avaliou-se o quantitativo de pregões deficitários em que se poderia adotar a dispensa em razão do valor, prevista nos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 e incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133/21. Além disso, procurou-se estimar o benefício financeiro para o erário do uso preferencial, nestes casos, da dispensa de licitação em razão do valor.

Destarte, o trabalho se justifica tendo em vista o risco de ocorrência de pregões deficitários, que podem gerar contratações antieconômicas para a administração, em detrimento da adoção de alternativas de procedimentos menos oneroso.

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

**1. As contratações públicas realizadas por meio de pregão eletrônico se mostram eficientes e econômicas para o atendimento das necessidades da Administração Pública Federal?**

1.1. Os valores estimados das contratações realizadas por meio de pregões eletrônicos são compatíveis com os custos dos procedimentos administrativos para sua realização?

1.2. Considerando os valores estimados das contratações, os gestores públicos vêm escolhendo procedimentos para contratação, cujos custos sejam menos onerosos para o Estado?

**2. As contratações públicas realizadas por meio de pregão eletrônico se mostram eficazes para o atendimento das necessidades da Administração Pública Federal?**

**3. A base de dados do Siasg contribui para geração de informações gerenciais de qualidade que subsidiem o Órgão Central na definição de estratégias para melhoria das contratações públicas?**

A execução dos testes para responder as questões acima demandou da equipe de auditoria a realização de extrações no banco de dados do Siasg DW, hospedado no ambiente tecnológico da CGU, cujos parâmetros estão descritos no Anexo I, além de análise da legislação relacionada ao tema.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Cerca de 9% dos processos de contratação realizadas por meio de pregão eletrônico não são eficientes, onerando a administração pública federal em R\$ 217.546.406,36.

A instituição do pregão, na forma eletrônica, é um avanço em qualquer sistema de compras públicas na medida que tal modalidade licitatória carrega consigo vários benefícios, com destaque para agilidade do procedimento, ampliação da competitividade e da isonomia e maior transparência.

Em que pese os benefícios elencados, a utilização do pregão eletrônico deve estar vinculada a pelo menos dois requisitos, um legal, relativo à aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, nos termos da disciplina estabelecida pelo Decreto nº 10.024/2019; e outro principiológico relativo ao atendimento dos princípios que regem a atuação administrativa, do qual se destaca o Princípio da Eficiência, consagrado na Constituição Federal.

Ademais, o próprio Decreto nº 10.024/2019, em seu Art. 2º, estabelece que o pregão, na forma eletrônica, é condicionado ao princípio da eficiência, dentre outros.

A eficiência diz respeito a adequação dos meios aos fins pretendidos, determinando a escolha da opção que carregue menos custos, mantida a qualidade. Nesse sentido, o atendimento ao Princípio da Eficiência pressupõe o adequado emprego dos recursos públicos de modo a se alcançar o melhor resultado possível a partir do equilíbrio entre custo e benefício.

Desse modo, relevante considerar que toda atuação administrativa envolve custos para sua efetivação. Nesse sentido, no que concerne a realização do procedimento licitatório, importante destacar que estudo realizado pela Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo (USP), em 2006, denominado Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal, comparou o custo total de execução de licitações em diversas modalidades, inclusive de dispensas enquadradas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, sendo relevante destacar para a presente análise o custo da dispensa de licitação em razão do valor e do pregão eletrônico, conforme Tabela a seguir:

**Tabela 1 – Custo por procedimento licitatório.**

Modalidade	Custo Total	Custo atualizado <sup>3</sup>	Modalidade/Dispensa
Dispensa de Licitação	R\$ 2.025,00	R\$ 4.851,43	1,00
Pregão Eletrônico	R\$ 20.698,00	R\$ 49.587,62	10,22

Fonte: Elaboração própria com base em estudo da Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo (USP) - maio/2007 – versão 2.0.

Observa-se que o custo final dos processos realizados por meio de pregão eletrônico é cerca de 10 vezes maior que o custo da realização por meio de dispensa de licitação em razão do

<sup>3</sup> Custo atualizado pelo IPCA (IBGE) no período de 05/2007 a 04/2022.

valor, o que denota a necessidade de uma avaliação por parte do gestor no momento de se definir pela adoção do pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa.

Assim, identificada a necessidade de aquisição de um bem ou serviço cabe ao gestor público avaliar as situações em que se tem a possibilidade de decidir pelo procedimento que seja menos oneroso para a Administração Pública.

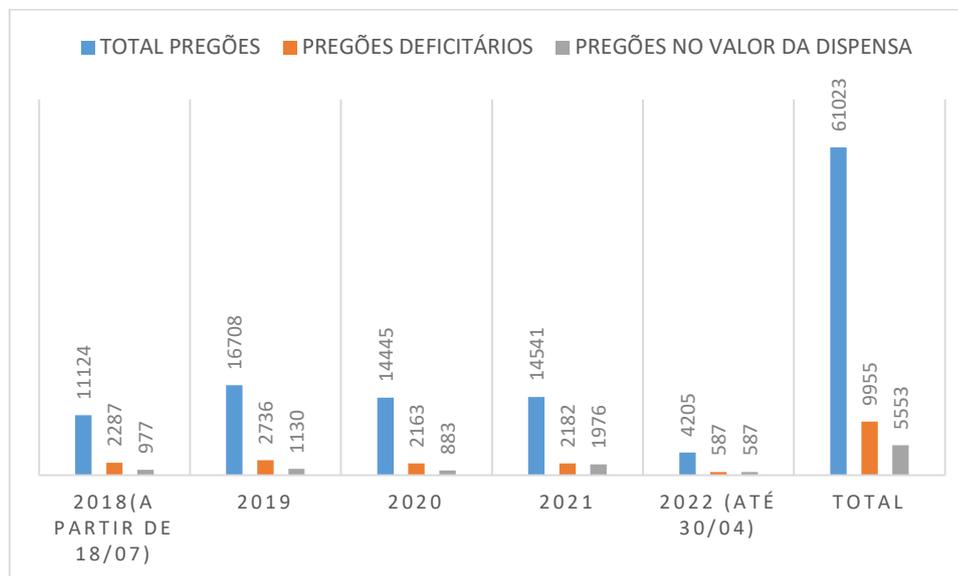
Tratando-se da aquisição de bens e serviços comuns, a legislação elegeu como modalidade licitatória o pregão, no entanto, a legislação também remete a possibilidade de adoção de dispensa nos casos em que os valores envolvidos não ultrapassem os limites de R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia, ou de R\$ 17.600,00 para outros serviços e compras, conforme previsão constante nos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 e de R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia, ou de R\$ 50.000,00 para outros serviços e compras, conforme previsão constante nos incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133/21. Constata-se que o legislador ordinário disponibilizou para o gestor público a oportunidade de adquirir bens ou contratar serviços, inclusive os de engenharia, de pequeno valor, por via menos burocrática, desonerando-o da maior parte do ritual e dos custos necessários para consecução de um certame licitatório.

Tem-se, portanto, nas situações em que a contratação envolve bens e serviços comuns que se situem nos limites de valores estabelecidos na legislação para dispensa a opção de se adotar procedimento menos oneroso, o que se justifica com base na racionalidade econômica (ou economia de custos).

Atentando para tal aspecto, foi realizado levantamento do quantitativo de pregões deficitários cadastrados pelos órgãos e entidades integrantes do Sisg no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), no período de 18/07/2018 a 30/04/2022, cujo resultado é apresentado no gráfico a seguir.

Foram considerados como deficitários os pregões em que o custo do procedimento foi superior ao valor estimado do bem/serviço a ser adquirido. Além disso, foi identificado o quantitativo de pregões deficitários em que se poderia adotar a dispensa em razão do valor.

**Gráfico 2 – Quantidade de pregões eletrônicos cadastrados no Siasg, deficitários e com valores até o limite da dispensa de licitação em razão do valor, no período de 18/07/2018 a 30/04/2022**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siasg DW.

O gráfico demonstra que no período de 18/07/2018 a 30/04/2022 foram realizados 61.023 pregões, dos quais 9.955 foram pregões deficitários<sup>4</sup>, o que representa 16,3% dos pregões realizados no período.

Do quantitativo de pregões deficitários, 5.553, pouco mais de 9%, poderiam, em tese, ter sido realizados por meio de dispensa já que tais pregões se referiam a bens/serviços, inclusive os de engenharia, com valor estimado até o limite da dispensa de licitação em razão do valor.

Cabe observar que existe a possibilidade de parte dos pregões deficitários realizados com valor estimado abaixo do valor da dispensa decorram da observância a vedação ao fracionamento da despesa, nos termos do art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93 e do art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/21. No entanto, face a inexistência de mecanismo de controle para acompanhamento no Siasg, não foi possível identificar tais situações, conforme detalhado no Achado 03 do presente relatório.

Considerando o custo atualizado mês a mês para realização de um pregão eletrônico e de uma dispensa nos anos de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022; e a quantidade de pregões eletrônicos cadastrados no Siasg nos respectivos anos, conforme Anexo II, pode-se concluir que a Administração Pública suportou um custo processual de R\$ 241.138.302,30 para aquisição de bens/serviços no valor estimado total de R\$ 93.789.008,06. Constata-se que a Administração Pública poderia ter economizado potencialmente R\$ 217.546.406,36, resultado da diferença

<sup>4</sup> A base passou por tratamento para exclusão de 540 pregões que apesar do custo do procedimento ser superior ao valor estimado do bem/serviço a ser adquirido não foram considerados deficitários em face da especificidade dos objetos de contratação (cessão/permissão de uso de área pública e contratação de leiloeiro oficial).

na escolha do procedimento, caso os gestores tivessem optado pelo procedimento menos custoso.

Atente-se que mesmo após a vigência da Nova Lei de Licitações, que elevou os valores das dispensas em razão do valor para R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 50.000,00 para compras e outros serviços, nos termos dos incisos I e II do Art. 75 da Lei nº 14.133/21, não se observou alteração no perfil dos processos de contratação. Destaque-se que, no período de vigência concomitante da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 14.133/2021 (01/04/2021 a 31/04/2022), todos os pregões deficitários possuíam valores estimados até os limites da dispensa por valor.

Acerca da possibilidade de adoção dos referidos valores, cabe destacar que, logo após a publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos, a área meio do Tribunal de Contas da União (TCU) formulou consulta acerca da imediata aplicação da Lei nº 14.133/2021 aos procedimentos de contratação direta, por dispensa de licitação, que em razão do valor estimado se enquadrem na hipótese do art. 75, inciso II, do supracitado normativo, dado que a medida conferiria agilidade e redução de dispêndio de recursos materiais e humanos nos processos administrativos licitatórios.

A Consultoria-Jurídica do Tribunal manifestou-se favoravelmente à utilização do art. 75 da Lei nº 14.133/21, mesmo sem a possibilidade de utilização imediata do PNCP e a regulamentação completa dos dispositivos legais. Nos termos do Acórdão nº 2458/2021 – TCU – Plenário, o pronunciamento jurídico andou bem ao dispor que:

34. Seria, no mínimo, ilógico que o legislador tenha previsto tão claramente um período de experimentação; indicado que ao longo desse tempo a Administração poderia optar por qual regime utilizar em cada licitação ou contratação direta; que tenha considerado 2 (dois) anos um prazo razoável de adaptação; e que tudo isso nada representasse; que, após um longo processo, o detentor da competência constitucional para legislar sobre licitação e contratação aprovasse uma Nova Lei de Licitações, mas que a efetiva possibilidade de utilização do novo regime para a Administração Pública ficasse à mercê da pressa ou da vontade de um pequeníssimo grupo – sem legitimidade democrática – de lançar a plataforma operacional do PNCP.

Observa-se, portanto, que a elevação dos limites de valores para adoção de dispensa não foi suficiente para diminuir o percentual de pregões deficitários elegíveis a serem realizados por meio de dispensa em razão do valor, conforme demonstrado no quadro 1.

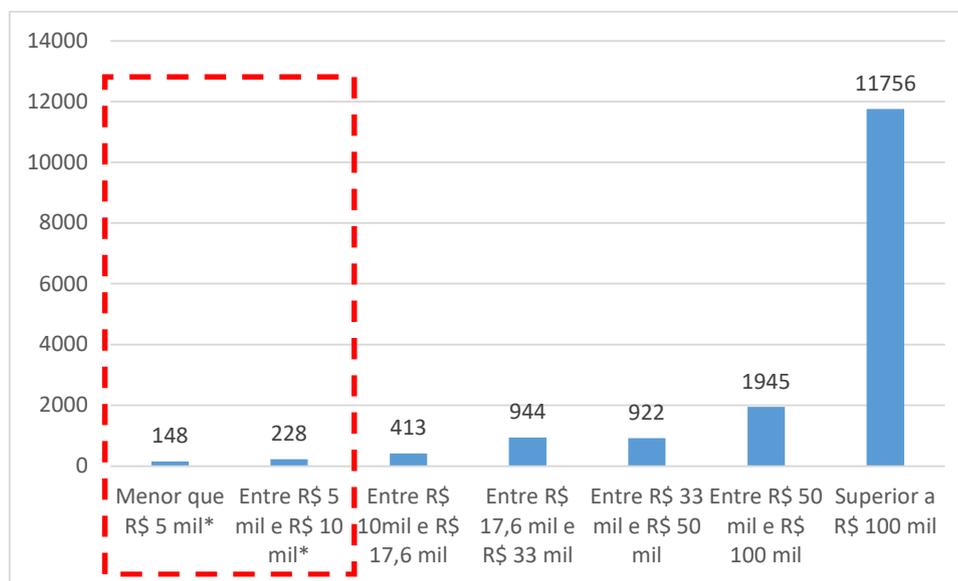
**Quadro 1 – Resumo Geral Quantitativo Pregões**

Período	Total de Pregões eletrônicos realizados	Total Pregões eletrônicos deficitários	Total procedimentos elegíveis para Dispensa	Percentual Deficitários	Percentual procedimentos elegíveis para Dispensa
Lei nº 8.666/93 - 18/07/2018 a 31/03/2021	44.545	7.496	3.094	16,8%	6,9%
Lei nº 14.133/21 - 01/04/2021 a 30/04/2022	16.478	2.459	2.459	14,9%	14,9%
<b>Geral - 18/07/2018 a 30/04/2022</b>	<b>61.023</b>	<b>9.955</b>	<b>5.553</b>	<b>16,3%</b>	<b>9,09%</b>

Fonte: Elaboração própria.

Destaque-se ainda que a nova Lei de Licitações estabelece o limite de R\$ 10 mil reais (art. 95, § 2º) para pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento. Destarte, identificou-se, conforme gráfico abaixo, a realização de 376 pregões com valor estimado de até R\$ 10.000,00<sup>5</sup>, representando um custo processual de R\$ 17.663.607,94 para aquisição de bens/serviços no valor de R\$ 2.148.485,10.

**Gráfico 3 – Quantidade de Pregões eletrônicos cadastrados no Siasg no período de 01/04/2021 a 30/04/2022 por faixa de valores**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siasg DW.

Consigna-se que tais contratações poderiam ter sido realizadas mediante o regime de adiantamento com a utilização de cartão de pagamento do governo federal. No entanto, não

<sup>5</sup> O valor foi atualizado para R\$ 10.804,08 conforme Decreto nº 10.922, de 30 de dezembro de 2021.

se pode olvidar que a Lei nº 14.133/2021 ao estabelecer o limite de R\$ 10 mil para pequenas compras e prestação de serviços de pronto pagamento carece de regulamentação visando conferir maior segurança jurídica aos gestores de modo a evitar a soma de valores vultosos ao longo do exercício que possam caracterizar fracionamento de despesa e, conseqüente, burla à licitação.

A possível causa para adoção do pregão em detrimento da dispensa é o entendimento de que a dispensa envolve limitação da competitividade e falta de transparência. No entanto, tais aspectos podem ser mitigados com a realização da dispensa eletrônica, cuja regulamentação está prevista na Instrução Normativa Seges/ME nº 67/2021. Outra possível causa consiste num planejamento das contratações deficiente e na ausência de mecanismo para o controle da caracterização do fracionamento de despesa no Siasg, conforme destacado no Achado 03, situação que pode causar insegurança ao gestor público acerca da escolha de procedimento alternativo ao pregão eletrônico, nas situações passíveis de adoção de procedimento menos oneroso.

Como consequência, a Administração Pública federal vem despendendo mais recursos financeiros com procedimentos administrativos (R\$ 217.546.406,36) do que com as aquisições de bens e contratações de serviços propriamente ditos (R\$ 93.789.008,06), o que em um cenário de restrição orçamentária compromete a alocação eficiente dos recursos públicos e prejudica a qualidade dos serviços públicos. Tal situação demonstra a necessidade de se empreender esforços para operacionalização de compras públicas com maior eficiência, o que ultrapassa a racionalidade econômica.

Ademais, cumpre destacar que o Decreto-Lei nº 200/1967 no art. 14 prevê a racionalização do trabalho mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Dessa forma, tal cenário sugere a necessidade de estabelecimento de orientações por parte do órgão central do Sisg para que os compradores públicos observem, durante a definição da modalidade licitatória a ser adotada para aquisição de bens e serviços comuns, o custo do procedimento administrativo, a fim de priorizar a dispensa em razão do valor nos casos em que os valores estimados das contratações se encontrem nos limites de valores passíveis de sua utilização.

## **2. Cerca de 15% dos pregões eletrônicos realizados não são eficazes, onerando a administração pública federal em R\$ 387.857.717,27.**

Outro aspecto relevante para avaliação do perfil das contratações realizadas por meio da modalidade pregão, na forma eletrônica, refere-se ao alcance da eficácia do procedimento, entendida como o atingimento do objetivo perseguido com a sua realização.

Sob tal aspecto, a adoção do procedimento licitatório por meio da modalidade pregão, na forma eletrônica, constitui meio pelo qual a Administração Pública busca suprir as necessidades, que em última instância representam a disponibilização dos serviços públicos.

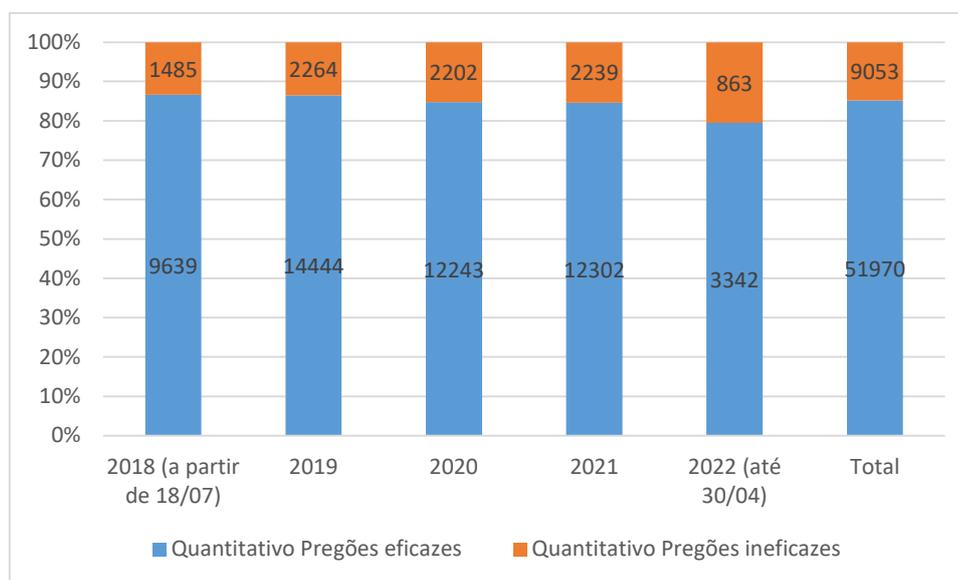
Destaque-se que a nova lei de licitações e contratos administrativos ampliou o rol de princípios, elencado em seu art. 5º o Princípio da Eficácia.

No âmbito das contratações públicas, a eficácia diz respeito ao alcance do objetivo de se adquirir o bem/serviço pretendido, que busca atender a uma necessidade da Administração.

Para avaliação da eficácia dos pregões eletrônicos foi considerado como parâmetro a existência de valor homologado válido para cada certame.

Destarte, verificou-se que dos 61.023 processos de pregões eletrônicos realizados no período de 18/07/2018 a 30/04/2022, 9.053 não registaram valor homologado, o que equivale a 14,8% dos procedimentos realizados, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

**Gráfico 4 – Quantidade de Pregões eletrônicos cadastrados no Siasg, eficazes e ineficazes, no período de 01/04/2021 a 30/04/2022 por ano**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siasg DW.

Considerando o custo atualizado mês a mês para realização de um pregão eletrônico nos anos de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022; e a quantidade de pregões eletrônicos cadastrados no Siasg nos respectivos anos, conforme Anexo III, podemos concluir que a Administração Pública incorreu em dispêndio desnecessário de recursos na ordem de R\$ 387.857.717,27.

Os principais motivos para não concretização das aquisições são: preços ofertados pelos licitantes superiores aos valores de referência da Administração, desinteresse dos licitantes em participar da licitação face aos preços estabelecidos pela administração e deficiência nas especificações do bem/serviço, o que permite deduzir que as principais causas estejam relacionadas a deficiências na realização da pesquisa de preços e no estudo do mercado fornecedor.

Como consequência, a Administração Pública federal vem despendendo esforço com a realização de procedimentos licitatórios que não alcançam o objetivo pretendido, o que significa utilização da força de trabalho sem resultado, bem como de recursos financeiros com procedimentos administrativos que não retornam resultados efetivos.

Dessa forma, tal cenário sugere a necessidade de atuação do órgão central do Sisg para que promova ações de mitigação das causas que concorrem para ineficácia de parcela dos pregões

eletrônicos, o que perpassa ações efetivas de capacitação para os agentes públicos envolvidos no procedimento.

### **3. Ausência de mecanismo de controle de fracionamento de despesa no Siasg.**

O fracionamento, à luz da Lei nº 8.666/1993, é caracterizado quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar contratação direta<sup>6</sup>.

A Lei nº 8.666/1993 no art. 23, §5º, c/c com o art. 24, incisos I e II, veda o fracionamento de despesa.

Observa-se que os dispositivos legais trazem como uma das condições para caracterizar o fracionamento que os objetos adquiridos ou contratados sejam de mesma natureza.

Sob esse aspecto, importante frisar a celeuma existente em torno da definição do que seriam objetos de mesma natureza de modo a se obter um parâmetro objetivo que confira ao gestor público um mínimo de segurança jurídica a fim de evitar a caracterização do fracionamento.

A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) trouxe claramente os parâmetros que devem ser observados pelo gestor público para evitar o fracionamento da despesa.

Cabe ressaltar que a caracterização do fracionamento da despesa, à luz da Lei nº 14.133/2021, fica atrelada à hipótese de divisão do objeto mediante contratações diretas, como forma de burlar o procedimento licitatório. Isso se deve ao fato de que no novel normativo as modalidades licitatórias não são determinadas em virtude do valor do objeto. A escolha entre concorrência e pregão ocorre em razão da complexidade do objeto.

O art. 75, incisos I e II, estabeleceu limites para dispensa de licitação em razão do valor, quais sejam: R\$ 100 mil para obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; e R\$ 50 mil para no caso de outros serviços e compras<sup>7</sup>. Tais limites são duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas, nos termos do § 2º do art. 75.

Consoante § 1º do art. 75, de forma a evitar o fracionamento da despesa, o gestor público deverá observar: a) o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e b) o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

---

<sup>6</sup> Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível

em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>

<sup>7</sup> O Decreto nº 10.922, de 30 de dezembro de 2021, atualizou os valores dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 para R\$ R\$ 108.040,82 e R\$ 54.020,41, respectivamente.

Consigna-se que, anualmente, os gestores públicos realizam o planejamento de suas contratações para o ano subsequente. As demandas são consolidadas no plano de contratações anual (PCA), que tem como um dos objetivos evitar o fracionamento da despesa (art. 5º, inciso IV, Decreto nº 10.947/2022).

O Decreto nº 10.947/2022 informa que, para elaboração do plano, os órgãos e entidades deverão observar, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.

Em consulta ao Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), disponibilizado aos gestores para elaboração do PCA, observou-se a existência de campo para indicação da classe do material e do grupo do serviço conforme Catálogos de Material e Serviço do Governo Federal.

Pontua-se, entretanto, que a indicação do grupo/classe dos serviços/materiais a serem contratados não confere ao gestor público um parâmetro objetivo para o controle do limite estabelecido nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que a Catalogação dos Materiais/Serviços não é orientada por ramo de atividade. À guisa de exemplo, observou-se duas classes distintas para o mesmo ramo de atividade: (2320) veículos sobre rodas e (2310) veículos motorizados de passageiros. Tal situação denota a necessidade de implementação de critérios objetivos para se evitar o fracionamento de despesa no PGC.

O ramo de atividade foi definido como a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), conforme art. 4º, § 2º, da IN Seges nº 67/2021.

Observa-se, porém, que não há no Siasg, nem em plataformas integradas ao sistema, mecanismo de controle de fracionamento que utilize o referido parâmetro.

Tal situação pode demandar dos gestores públicos a instituição de controles precários, mediante planilhas eletrônicas, ou ainda ocasionar a ausência de controle do fracionamento, o que pode resultar em diversas dispensas para objetos de mesma natureza ou na utilização indiscriminada da modalidade pregão eletrônico, quando facultado a adoção de dispensa de licitação.

Pelo exposto, conclui-se pela necessidade de implementação de mecanismos de controle no Siasg para acompanhamento dos limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 quando das contratações realizadas com objetos de mesma natureza, medida que irá conferir segurança jurídica ao gestor público.

#### **4. Inconsistências na base do Siasg prejudicam a geração de informações gerenciais com qualidade.**

A Seges atua como órgão central do Sisg, competindo ao Departamento de Normas e Sistemas de Logística (Delog) operacionalizar o funcionamento das atividades do Siasg e do Portal de Compras do Governo federal (Comprasnet), bem como promover a gestão do conhecimento e da informação no âmbito do Sisg, nos termos do Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.

Destarte, a gestão do Siasg perpassa a geração e utilização de informações gerenciais a fim de subsidiar o aprimoramento da gestão de logística da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Além disso, as informações advindas do Siasg são de interesse dos órgãos de controle para embasamento de sua opinião.

Em que pese, a importância de informações fidedignas, durante a execução da presente avaliação foram identificadas inconsistências que comprometem a geração de informações confiáveis, conforme a seguir destacado, a título exemplificativo.

#### **a) Correlação indevida de unidades do tipo Conselho Profissional**

A base de dados do Siasg contempla processos de contratação realizados por diversos conselhos profissionais por meio de pregão eletrônico, no ano de 2022, vinculando-os ao Ministério do Trabalho e Emprego de forma indevida, além de classificar parte deles como integrantes da Administração Direta, conforme quadro a seguir:

**Quadro 2 – Vinculação de Conselhos indevidamente ao MTE**

ID_CMPR_COMPRA	UNIDADE	TIPO	ORGAO SUPERIOR
924099	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE-ES	AUTARQUIA	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
924123	CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINARIA	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
200385273	CONS.REG.DE ENGEN. E AGRONOMIA DE M.G.SUL	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
920985	CONS.REG.DE ENGEN. E AGRONOMIA DE M.G.SUL	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
921014	CONSELHO REGIONAL DE QUIMICA 11A REGIAO	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
928078	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE-ES	AUTARQUIA	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
928079	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE-ES	AUTARQUIA	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
933231	CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINARIA	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siasg DW.

#### **b) Desatualização das Unidades de Administração de Serviços Gerais (Uasg) na estrutura administrativa dos órgãos do Poder Executivo Federal**

A base de dados do Siasg não reflete a atual estrutura organizacional dos Ministérios, já que com base nos processos de contratação realizados por meio de pregão eletrônico, no ano de 2022, foi possível identificar a existência de Ministérios extintos na qualidade de Órgão Superior, a saber: Ministério da Cultura, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministérios dos Transportes.

### c) Unidades cadastradas indevidamente como integrantes do Siasg

A base de dados do Siasg contempla as Uasg relacionadas no quadro abaixo como sendo integrantes do Siasg de forma indevida, dado tratar-se de unidades com natureza de empresa pública.

**Quadro 3 – Uasg classificadas indevidamente como integrantes do Siasg**

<b>CODIGO UASG</b>	<b>NOME UASG</b>	<b>CODIGO ORGAO</b>	<b>ORGAO</b>
155914	EBSERH - FILIAL HOSP UNIV ALCIDES CARNEIRO	26443	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES
155909	COMPLEXO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DA UFPA	26443	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES
155911	HOSPITAL UNIVERSITÁRIO GAFFRÉE E GUINLE	26443	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES
155912	HOSPITAL UNIV JULIO MARIA BANDEIRA DE MELLO	26443	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES
155913	EBSERH - H U PROF POLYDORO ERNANI DE S THIAGO	26443	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES
195018	10ª SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA CODEVASF	22203	COMPANHIA DE DESENV. DO VALE DO SAO FRANCISCO

Fonte: Dados extraídos do Siasg DW.

A causa para a ocorrência de inconsistências na base de dados do Siasg está relacionada a ausência de acompanhamento da qualidade das informações do sistema e de integração<sup>8</sup> com o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), sistema que tem entre suas funções básica a organização e funcionamento da administração federal. Isso faz com que a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios estabelecidos pela Lei nº 13.844, de 18 de Junho de 2019, não seja observado.

Como consequências temos: (i) o comprometimento da qualidade das informações geradas pelo sistema; e (ii) limitação do uso dos dados pelos órgãos de controle.

Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de ajustes das inconsistências identificadas, bem como do aperfeiçoamento dos processos de trabalho internos relacionados ao acompanhamento das informações constantes do Siasg, de modo a garantir a integridade, confiabilidade e qualidade das informações.

---

<sup>8</sup> A integração do Siasg com os demais sistemas institucionais do governo está prevista no Decreto nº 1.094/94, Art. 10.

# RECOMENDAÇÕES

1 – Expedir orientação aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para que, no âmbito das contratações públicas, se priorize a adoção do procedimento de dispensa de licitação em razão do valor quando autorizado pela legislação em observância ao princípio da eficiência, justificando os casos em que mesmo sendo possível a adoção da dispensa de licitação em razão do valor se opte pelo pregão eletrônico em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos.

Achado nº 1

2 – Regular a utilização das despesas de pronto pagamento (art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021) de modo a evitar o fracionamento de despesa.

Achado nº 1

3 – Implementar mecanismo de controle de fracionamento de despesa no Siasg ou em ferramenta integrada, consoante disposto no § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

Achado nº 3

4 – Promover o saneamento dos registros cadastrais das Unidades de Administração de Serviços Gerais – UASGs – no Siasg, notadamente em relação ao vínculo de sua natureza jurídica e sua subordinação na estrutura hierárquica estipulada na Lei nº 13.844, de 18 de Junho de 2019, ou eventual lei superveniente.

Achado nº 4

5 – Implementar rotina de acompanhamento da qualidade das informações do Siasg, de modo a garantir a integridade e confiabilidade das informações.

Achado nº 4

## CONCLUSÃO

O Pregão eletrônico constitui importante instrumento para alcance do atendimento das necessidades de bens e serviços comuns da Administração Pública, que em última instância se revertem em serviços públicos.

Não obstante, a adoção do pregão eletrônico deve atentar para os custos de transação envolvidos na sua operacionalização, o que denota respeito ao Princípio da Eficiência.

Nesse contexto, o presente relatório demonstrou a ocorrência de pregões deficitários no período analisado e ainda que grande parcela destes poderia ter adotado a dispensa por valor para alcance do objetivo pretendido, o que representaria benefício potencial de R\$ 217.546.406,36.

Cabe ressaltar que não foi possível evidenciar, face a inexistência de mecanismo de controle no Siasg, a existência de pregões deficitários realizados em observância a vedação ao fracionamento da despesa, nos termos do art. 23, § 5º da Lei nº 8.666/93 e do art. 75, § 1º da Lei nº 14.133/21, situação que afastaria a possibilidade de adoção do procedimento alternativo.

Paralelamente, identificou-se que parcela dos pregões realizados na vigência da nova lei de licitações poderiam ter adotado o regime de adiantamento com a utilização de cartão de pagamento do governo federal, dada a autorização prevista no art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que trata de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10 mil reais.

Adicionalmente, avaliou-se a eficácia dos pregões eletrônicos instaurados no período em análise, constatando-se que cerca de 15% não foram eficazes, dado que não tiveram valor homologado, o que demonstra o insucesso no alcance do objetivo de se adquirir o bem/serviço pretendido. O custo de realização desses procedimentos foi de R\$ 387.857.717,27.

Por fim, a realização dos testes demonstrou inconsistências nos dados do Siasg, situação que compromete a qualidade das informações gerenciais obtidas pelo sistema para aprimoramento das compras públicas, competência da Seges.

Espera-se com o presente trabalho fornecer insumos para uma maior eficácia e eficiência dos pregões eletrônicos com racionalização do gasto público, bem como aprimorar a qualidade dos dados do Siasg a fim de que seja possível a geração de informações que subsidiem o aprimoramento das contratações públicas.

# ANEXOS

## I - PARÂMETROS UTILIZADOS PARA EXTRAÇÃO DE DADOS NO SIASG DW

As análises do presente trabalho foram realizadas a partir de planilhas extraídas do Siasg DW com os dados descritos no quadro seguinte.

**Quadro 01 – Dados extraídos do Siasg DW**

<b>Descrição</b>
Identificador Único de Compra
Número do Processo de Compra
Situação Atual da Compra
Unidade
Esfera a que pertence a Unidade
Descrição do Objeto da Compra
Data do Resultado da Compra
Tipo de Unidade Administrativa
Órgão Superior
Órgão
Município em que se localiza a Unidade
UF do Município
Região
Grupo de Material
Grupo de Serviço
Item de Compra
Valor Total Preço Global Estimado por Item de Compra
Valor Total do Preço Total Homologado por Item de Compra
Indicação de que a Unidade pertence ao SISG
Data de Referência da Compra

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

As planilhas foram extraídas após aplicação de filtros no banco de dados de forma a obter os registros de compras (e itens de compras) ocorridas no período de 18/07/2018 até 30/04/2022, na modalidade: Pregão Eletrônico, efetuadas em unidades do Poder Executivo Federal pertencentes ao Sisg (Órgãos e Entidades da Administração Direta, autarquias e fundações).

No processo de elaboração dos dados para análise e realização dos testes de auditoria os itens de compras foram agrupados em compras, com a consolidação de valores estimados e homologados, contagem de itens de material, grupos de materiais e serviços, a classificação das compras quanto a destinação: para obra ou outro objetivo e, por fim, a avaliação dos valores estimados em relação ao custo de realização de pregão eletrônico; e em relação ao valor máximo para realização de dispensa por valor, conforme estabelecido pela Lei nº 8.666/93, Art. 24, incisos I e II e Lei nº 14.133/21, Art. 75, incisos I e II.

## II – CUSTO PREGÃO X CUSTO DISPENSA MÊS A MÊS

Mês	IPCA	Correção Dispensa	Mon.	Custo Dispensa	Correção Mon. Pregão	Custo Pregão	Qte Pregões	Custo Total Dispensa	Custo Total Pregões
mai/07	-	-		R\$ 2.025,00		R\$ 20.698,00	-	-	-
jul/18				R\$ 3.855,81		R\$ 39.411,10	94	R\$ 362.445,82	R\$ 3.704.643,75
ago/18	-0,09	-3,465122944		R\$ 3.852,34	-35,41783442	R\$ 39.375,69	229	R\$ 882.186,20	R\$ 9.017.032,07
set/18	0,48	18,46402311		R\$ 3.870,81	188,7251113	R\$ 39.564,41	169	R\$ 654.166,13	R\$ 6.686.385,46
out/18	0,45	17,39310977		R\$ 3.888,20	177,7790548	R\$ 39.742,19	262	R\$ 1.018.708,04	R\$ 10.412.453,80
nov/18	-0,21	-8,15331009		R\$ 3.880,05	-83,33689493	R\$ 39.658,85	148	R\$ 574.246,71	R\$ 5.869.510,27
dez/18	0,15	5,811562956		R\$ 3.885,86	59,40134818	R\$ 39.718,25	75	R\$ 291.439,27	R\$ 2.978.869,09
jan/19	0,32	12,41659797		R\$ 3.898,27	126,9129604	R\$ 39.845,17	54	R\$ 210.506,77	R\$ 2.151.639,04
fev/19	0,43	16,7381949		R\$ 3.915,01	171,0850163	R\$ 40.016,25	75	R\$ 293.625,87	R\$ 3.001.218,94
mar/19	0,75	29,32006245		R\$ 3.944,33	299,6872358	R\$ 40.315,94	80	R\$ 315.546,54	R\$ 3.225.275,18
abr/19	0,57	22,45037182		R\$ 3.966,78	229,4705165	R\$ 40.545,41	85	R\$ 337.176,48	R\$ 3.446.359,87
mai/19	0,13	5,149445722		R\$ 3.971,93	52,63369262	R\$ 40.598,04	95	R\$ 377.333,50	R\$ 3.856.814,18
jun/19	0,01	0,396626154		R\$ 3.972,33	4,054008956	R\$ 40.602,10	93	R\$ 369.426,52	R\$ 3.775.995,11
jul/19	0,19	7,536650515		R\$ 3.979,86	77,03387277	R\$ 40.679,13	124	R\$ 493.503,24	R\$ 5.044.212,35
ago/19	0,11	4,371614298		R\$ 3.984,24	44,68329518	R\$ 40.723,82	109	R\$ 434.281,77	R\$ 4.438.895,85
set/19	-0,04	-1,591426572		R\$ 3.982,65	-16,26634429	R\$ 40.707,55	121	R\$ 481.900,05	R\$ 4.925.613,40
out/19	0,1	3,976975004		R\$ 3.986,62	40,64959439	R\$ 40.748,20	159	R\$ 633.872,89	R\$ 6.478.963,54
nov/19	0,51	20,30285509		R\$ 4.006,92	207,5202443	R\$ 40.955,72	66	R\$ 264.457,04	R\$ 2.703.077,43
dez/19	1,15	46,0144306		R\$ 4.052,94	470,3242886	R\$ 41.426,04	69	R\$ 279.652,81	R\$ 2.858.396,96
jan/20	0,21	8,499265456		R\$ 4.061,44	86,87298589	R\$ 41.512,92	47	R\$ 190.887,61	R\$ 1.951.107,05

fev/20	0,25	10,13942133	R\$ 4.071,58	103,6374038	R\$ 41.616,55	55	R\$ 223.936,79	R\$ 2.288.910,43
mar/20	0,07	2,846135566	R\$ 4.074,42	29,09101923	R\$ 41.645,64	58	R\$ 236.316,60	R\$ 2.415.447,37
abr/20	-0,31	-12,61313767	R\$ 4.061,81	-128,9218388	R\$ 41.516,72	56	R\$ 227.461,41	R\$ 2.324.936,46
mai/20	-0,38	-15,41333561	R\$ 4.046,40	-157,5433187	R\$ 41.359,18	62	R\$ 250.876,65	R\$ 2.564.269,11
jun/20	0,26	10,5058918	R\$ 4.056,90	107,3831844	R\$ 41.466,56	85	R\$ 344.836,80	R\$ 3.524.657,80
jul/20	0,36	14,58444062	R\$ 4.071,49	149,0709886	R\$ 41.615,63	96	R\$ 390.862,84	R\$ 3.995.100,80
ago/20	0,24	9,757963071	R\$ 4.081,25	99,73842946	R\$ 41.715,37	85	R\$ 346.905,90	R\$ 3.545.806,60
set/20	0,64	26,08368582	R\$ 4.107,33	266,6074712	R\$ 41.981,98	68	R\$ 279.298,41	R\$ 2.854.774,59
out/20	0,86	35,27427252	R\$ 4.142,60	360,5466136	R\$ 42.342,53	96	R\$ 397.689,97	R\$ 4.064.882,48
nov/20	0,89	36,81871142	R\$ 4.179,42	376,332686	R\$ 42.718,86	106	R\$ 443.018,79	R\$ 4.528.199,01
dez/20	1,35	56,34565982	R\$ 4.235,77	575,9222059	R\$ 43.294,78	69	R\$ 292.268,01	R\$ 2.987.339,87
jan/21	0,25	10,5752456	R\$ 4.246,34	108,0920659	R\$ 43.402,87	35	R\$ 148.622,02	R\$ 1.519.100,55
fev/21	0,86	36,46979197	R\$ 4.282,81	372,7662984	R\$ 43.775,64	32	R\$ 137.050,02	R\$ 1.400.820,45
mar/21	0,93	39,77743247	R\$ 4.322,59	406,5744678	R\$ 44.182,21	37	R\$ 159.935,86	R\$ 1.634.741,90
abr/21	0,31	13,3824542	R\$ 4.335,97	136,7852035	R\$ 44.319,00	117	R\$ 507.308,86	R\$ 5.185.322,86
mai/21	0,83	35,94151626	R\$ 4.371,91	367,3666684	R\$ 44.686,37	171	R\$ 747.597,41	R\$ 7.641.368,49
jun/21	0,53	23,1410968	R\$ 4.395,06	236,5305786	R\$ 44.922,90	171	R\$ 751.554,54	R\$ 7.681.815,22
jul/21	0,96	42,13810345	R\$ 4.437,19	430,7034396	R\$ 45.353,60	205	R\$ 909.624,75	R\$ 9.297.487,89
ago/21	0,87	38,55425775	R\$ 4.475,75	394,0721121	R\$ 45.747,67	247	R\$ 1.105.509,79	R\$ 11.299.674,88
set/21	1,16	51,8529064	R\$ 4.527,60	530,0007193	R\$ 46.277,67	226	R\$ 1.023.237,84	R\$ 10.458.753,94
out/21	1,25	56,52413805	R\$ 4.584,13	577,7464738	R\$ 46.855,42	257	R\$ 1.178.120,17	R\$ 12.041.842,63
nov/21	0,95	43,49532423	R\$ 4.627,62	444,5759116	R\$ 47.299,99	315	R\$ 1.457.700,46	R\$ 14.899.498,33
dez/21	0,73	33,7402387	R\$ 4.661,36	344,8668941	R\$ 47.644,86	163	R\$ 759.801,80	R\$ 7.766.112,44

jan/22	0,54	25,14073002	R\$ 4.686,50	256,9692988	R\$ 47.901,83	108	R\$ 506.142,16	R\$ 5.173.397,73
fev/22	1,01	47,2763979	R\$ 4.733,78	483,2231524	R\$ 48.385,05	136	R\$ 643.793,79	R\$ 6.580.367,35
mar/22	1,62	76,59534754	R\$ 4.810,37	782,899014	R\$ 49.167,95	170	R\$ 817.763,45	R\$ 8.358.552,02
abr/22	0,854539	41,05805351	R\$ 4.851,43	419,6639958	R\$ 49.587,62	173	R\$ 839.297,61	R\$ 8.578.657,75
Total							R\$ 23.591.895,94	R\$ 241.138.302,30
<b>Diferença adoção procedimento</b>								R\$ 217.546.406,36

### III – CUSTO PREGÕES INEFICAZES

Mês	IPCA	Correção Mon. Pregão	Custo Pregão	Qte Pregões	Custo Total Pregões
mai/07	-		R\$ 20.698,00	-	-
jul/18			R\$ 39.411,10	105	R\$ 4.138.165,89
ago/18	-0,09	-35,41783442	R\$ 39.375,69	274	R\$ 10.788.937,94
set/18	0,48	188,7251113	R\$ 39.564,41	249	R\$ 9.851.538,35
out/18	0,45	177,7790548	R\$ 39.742,19	320	R\$ 12.717.500,83
nov/18	-0,21	-83,33689493	R\$ 39.658,85	312	R\$ 12.373.562,19
dez/18	0,15	59,40134818	R\$ 39.718,25	225	R\$ 8.936.607,27
jan/19	0,32	126,9129604	R\$ 39.845,17	174	R\$ 6.933.059,14
fev/19	0,43	171,0850163	R\$ 40.016,25	151	R\$ 6.042.454,13
mar/19	0,75	299,6872358	R\$ 40.315,94	157	R\$ 6.329.602,54
abr/19	0,57	229,4705165	R\$ 40.545,41	201	R\$ 8.149.627,46
mai/19	0,13	52,63369262	R\$ 40.598,04	172	R\$ 6.982.863,56
jun/19	0,01	4,054008956	R\$ 40.602,10	170	R\$ 6.902.356,65
jul/19	0,19	77,03387277	R\$ 40.679,13	197	R\$ 8.013.788,97
ago/19	0,11	44,68329518	R\$ 40.723,82	242	R\$ 9.855.163,26
set/19	-0,04	-16,26634429	R\$ 40.707,55	188	R\$ 7.653.019,17
out/19	0,1	40,64959439	R\$ 40.748,20	256	R\$ 10.431.538,79
nov/19	0,51	207,5202443	R\$ 40.955,72	167	R\$ 6.839.605,01
dez/19	1,15	470,3242886	R\$ 41.426,04	189	R\$ 7.829.522,11
jan/20	0,21	86,87298589	R\$ 41.512,92	133	R\$ 5.521.217,82
fev/20	0,25	103,6374038	R\$ 41.616,55	128	R\$ 5.326.918,82
mar/20	0,07	29,09101923	R\$ 41.645,64	185	R\$ 7.704.444,20
abr/20	-0,31	-128,9218388	R\$ 41.516,72	176	R\$ 7.306.943,16
mai/20	-0,38	-157,5433187	R\$ 41.359,18	149	R\$ 6.162.517,70
jun/20	0,26	107,3831844	R\$ 41.466,56	194	R\$ 8.044.513,10
jul/20	0,36	149,0709886	R\$ 41.615,63	228	R\$ 9.488.364,40
ago/20	0,24	99,73842946	R\$ 41.715,37	169	R\$ 7.049.897,83
set/20	0,64	266,6074712	R\$ 41.981,98	182	R\$ 7.640.720,22
out/20	0,86	360,5466136	R\$ 42.342,53	194	R\$ 8.214.450,02
nov/20	0,89	376,332686	R\$ 42.718,86	230	R\$ 9.825.337,46
dez/20	1,35	575,9222059	R\$ 43.294,78	234	R\$ 10.130.978,69
jan/21	0,25	108,0920659	R\$ 43.402,87	99	R\$ 4.296.884,41
fev/21	0,86	372,7662984	R\$ 43.775,64	104	R\$ 4.552.666,47
mar/21	0,93	406,5744678	R\$ 44.182,21	149	R\$ 6.583.149,82
abr/21	0,31	136,7852035	R\$ 44.319,00	135	R\$ 5.983.064,84
mai/21	0,83	367,3666684	R\$ 44.686,37	168	R\$ 7.507.309,40
jun/21	0,53	236,5305786	R\$ 44.922,90	170	R\$ 7.636.892,33
jul/21	0,96	430,7034396	R\$ 45.353,60	186	R\$ 8.435.769,50
ago/21	0,87	394,0721121	R\$ 45.747,67	219	R\$ 10.018.740,08
set/21	1,16	530,0007193	R\$ 46.277,67	209	R\$ 9.672.033,51
out/21	1,25	577,7464738	R\$ 46.855,42	273	R\$ 12.791.529,33

nov/21	0,95	444,5759116	R\$ 47.299,99	318	R\$ 15.041.398,31
dez/21	0,73	344,8668941	R\$ 47.644,86	209	R\$ 9.957.776,07
jan/22	0,54	256,9692988	R\$ 47.901,83	168	R\$ 8.047.507,59
fev/22	1,01	483,2231524	R\$ 48.385,05	178	R\$ 8.612.539,62
mar/22	1,62	782,899014	R\$ 49.167,95	242	R\$ 11.898.644,64
abr/22	0,8545388	419,6639958	R\$ 49.587,62	275	R\$ 13.636.594,69
				<b>Total</b>	R\$ 387.857.717,27

## IV – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Relatório de Avaliação Preliminar, contendo os achados de auditoria e as recomendações, foi encaminhado ao órgão gestor pela CGU em 26.08.2022. A unidade auditada se manifestou por meio da Nota Técnica SEI nº 39660/2022/ME, elaborada de forma conjunta pela Coordenação-Geral de Normas (CGNOR) e da Coordenação-Geral de Sistemas de Compras Governamentais (CGSCG), observadas suas competências regimentais, com complemento, ainda, das considerações da Coordenação-Geral de Serviços aos Sistemas Estruturantes (CGSES). A primeira parte da Nota Técnica apresenta uma contextualização sobre o trabalho, após a Seges apresenta, conforme abaixo, as devidas manifestações técnicas acerca de cada uma das recomendações da CGU.

### **Recomendação 01**

#### **Manifestação da Unidade Auditada**

“Em leitura atilada do Relatório Preliminar de Auditoria nº 906185 (SEI-ME 27590122), objeto do presente processo, observou-se um ponto de alerta bastante relevante no que se refere à metodologia adotada por essa CGU para definição das balizas de corte para enquadramento dos processos de contratações como deficitários, ou não.

No item 1 da seção 'Resultado dos Exames', a equipe de auditoria informou que utilizou "estudo realizado pela Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo (USP), em 2006, denominado Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal" como base para estimar o custo final dos processos realizados por meio de pregão eletrônico, aplicando-se, como fator de atualização, o "IPCA (IBGE) no período de 05/2007 a 04/2022".

Tal metodologia baseia-se, como fonte primária de informações, em um mapeamento realizado há 15 (quinze) anos, época em que não apenas vigiam instrumentos normativos defasados em termos de racionalização, desburocratização e transparência, como estavam disponíveis às áreas de execução dos órgãos e entidades ferramentas de automação processual mais limitadas e obsoletas. Para além do próprio Sistema de Compras do Governo Federal, vale destacar que, em 2007, os processos administrativos não eram realizados de forma totalmente eletrônica e automatizada como nos dias atuais.

Partindo-se de tal cenário, esta unidade técnica entende que a mera aplicação de fator de atualização monetária - no caso, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) - na construção de uma linha de corte para enquadramento dos processos de contratações como deficitários, ou não, não corrige de forma satisfatória as distorções entre as realidades de 2007 e 2022, visto que estas mudaram substancialmente, não se assemelhando (em termos de pessoas, processos e recursos tecnológicos) àquelas vivenciadas na época em que o estudo da FIA foi realizado.

Assim, em que pese a grande relevância do estudo apresentado no Relatório Preliminar de Auditoria nº 906185 (SEI-ME 27590122) num contexto macro da matéria, faz-se necessário, anteriormente a qualquer iniciativa de expedir "orientação aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para que no âmbito das contratações públicas se priorize o procedimento de menor custo operacional", que, alternativamente:

- (i) seja estabelecida nova métrica para definição do "custo operacional de referência da administração", que utilize informações aderentes com a operação da legislação atual e dos novos sistemas disponíveis; ou
- (ii) seja realizado um novo mapeamento das estruturas de custo das áreas de execução, para que a estimativa de custo envolvido reflita as realidades vivenciadas nas áreas de execução.

Esse viés metodológico identificado, s.m.j., pode distorcer as conclusões e direcionar tanto a CGU quanto este órgão central a atuar sob premissas não reais, levando, por consequência, a situações tão prejudiciais para a "economicidade e eficiência dos gastos públicos", motivo pelo qual esta CGNOR julga necessário, anteriormente a quaisquer alterações legislativas, empreender uma avaliação da metodologia, para que esta reflita e seja compatível com a legislação atual e seus respectivos sistemas de tecnologia da informação, sobretudo considerando-se a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse mesmo sentido esta unidade técnica se posicionou em relação às duas recomendações exaradas por essa CGU no âmbito da Nota Técnica nº 1796/2020/CGLOT/DG/SFC (SEI-ME 28305230) de 23 de julho de 2020, - processo SEI-ME 19973.107984/2022-01 - elaborada pela Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Logística, Transferências Voluntárias e TCE, que versa sobre a simplificação das compras de pequeno vulto.

Assim sendo, partindo-se das considerações técnicas acima e estando a presente recomendação "em caráter preliminar", solicita-se que essa CGU reavalie a presente recomendação, deixando-a para momento posterior à definição de nova metodologia para definição de custo operacional dos procedimentos de contratação dos órgãos e entidades."

### **Análise do Controle Interno**

Em suma, a Unidade auditada questiona a metodologia adotada pela CGU para identificação dos pregões deficitários, dado que se adotou como base para estimar o custo final dos processos realizados por meio de pregão eletrônico estudo realizado pela Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo (USP), em 2006, com atualização monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Destarte, destaca que o estudo foi realizado há mais de 15 anos e que o fator de atualização adotado no período de 05/2007 a 04/2022 não seria capaz de corrigir "de forma satisfatória as distorções entre as realidades de 2007 e 2022, visto que estas mudaram substancialmente, não se assemelhando (em termos de pessoas, processos e recursos tecnológicos) àquelas vivenciadas na época em que o estudo da FIA foi realizado".

É fato que o estudo da FIA conta com mais de 15 anos e que ocorreram diversas mudanças nos processos de compras públicas, especialmente de cunho normativo e tecnológico.

Entretanto, é necessário sopesar as mudanças ocorridas em função dos custos. Se por um lado, ocorreram avanços tecnológicos relevantes, como, por exemplo, a instituição de processo eletrônico no âmbito da Administração Pública Federal, o que, em tese, reduziria o custo das licitações, por outro lado, as inovações legislativas acabaram por instituir novos artefatos e novos arranjos de pessoas para a etapa de planejamento da contratação, o que, em tese, aumentaria o custo do processo licitatório. À guisa de exemplo, cita-se a necessidade de se instituir equipe de planejamento da contratação formada por um

conjunto de servidores com conhecimentos técnicos, de uso do objeto e de licitações e contratos, tais equipes, geralmente multissetoriais, envolvem servidores das áreas demandante, requisitante e de licitações e contratos; também se observa a necessidade de elaboração de novos artefatos anteriormente inexistentes, como o estudo técnico preliminar e análise de riscos.

Importante mencionar que o estudo da FIA é baseado em dados empíricos, obtidos juntos às unidades selecionadas no estudo e que o custo mais relevante apurado é o custo com pessoas, isto é, salários.

Em adição às ponderações realizadas, houve tentativa desta CGU de levantar dados concretos e atuais sobre os custos efetivamente correntes para contratações públicas, ocorre que os sistemas governamentais não oferecem informações gerenciais que permitam o levantamento.

O atual sistema Compras e demais ferramentas auxiliares não contemplam todos os procedimentos da contratação pública. Há de se destacar que o início da contratação pública ainda se dá por meio de processos autuados no sistema SUPER. Nesses processos, ainda são elaborados termos de referência/projetos básicos, minutas de edital e realizados os trâmites necessários para dar impulso à contratação.

Dessa forma, o Siasg e demais ferramentas auxiliares não possuem todas as informações necessárias para estimativa do custo de uma licitação, como por exemplo as datas de início dos processos de contratação e a força de trabalho absorvida em cada fase do processo. Tais informações permitiriam a obtenção de uma estimativa mais próxima da realidade, dado que o tempo e a força de trabalho demandados representam os fatores que mais impactam o custo do processo licitatório.

Nesse cenário, qualquer iniciativa para levantamento do custo de um processo licitatório demandaria um esforço considerável, com estabelecimento de metodologia capaz de absorver as mudanças acima mencionadas ao tempo em que cada contratação foi realizada, bem como o envolvimento das unidades compradoras para obtenção das informações, notadamente de tempo e força de trabalho alocados nos processos de compras. Como demonstrado, tal iniciativa, apesar de válida, impõe o enfrentamento de diversos desafios, o que resultará na manutenção de uma situação fática de ineficiência de parcela das compras públicas por longo período.

Dessa forma, a equipe de auditoria da CGU se valeu do estudo existente, que em que pese contar com mais de 15 anos, entende-se não estar fora da realidade, mesmo considerando as mudanças procedimentais e tecnológicas. Não por acaso, o valor atualizado do estudo na data de entrada em vigor da Nova Lei de Licitações, abril/2021, R\$ 44.319,00 está muito próximo do valor adotado pela lei como limite para adoção da Dispensa por valor, R\$ 50.000,00. Evidentemente o valor adotado como limite para Dispensa por valor perpassa a avaliação do custo do processo licitatório.

É nesse sentido que se justifica as hipóteses de dispensa por valor. Nas palavras de Bittencourt:

A legitimidade da dispensa licitatória ampara-se no descabimento de a Administração ter um custo processual superior ao dispêndio para a contratação do objeto pretendido. O procedimento licitatório, independentemente da modalidade utilizada, compreende diversos

custos, tanto os referentes ao labor administrativo (custos fixos com salários, equipamentos, energia e diversos insumos) quanto os decorrentes da publicidade dos atos da licitação. Logo, em atendimento ao princípio da economicidade, nada mais correto do que contratar diretamente, dispensando o pesado e caro procedimento licitatório, quando o objeto pretendido for de baixo valor monetário.

Como observa Benedicto de Tolosa, os eventuais benefícios da feitura da licitação que pouca atração exerceria sobre eventuais fornecedores por certo sucumbiriam ante os custos processuais, tornando a contratação antieconômica. Destarte, conflitando com a ideia de que a dispensa licitatória é uma mera faculdade (ou seja, que o agente teria a liberdade para, se desejar, em vez de dispensar a licitação, realizá-la), não seria despropositado afirmar que, em razão da busca da eficiência, o dever do agente público, no caso de dispensas em função do baixo valor do objeto, será efetivamente o de dispensar a licitação.

Como assenta Renato Geraldo Mendes, atentar contra a eficiência é violar a ordem jurídica, é praticar o que se pode denominar de ilegalidade. É certo que a legalidade não existe apenas quando licitamos, mas também quando ela é motivadamente dispensada.<sup>9</sup>

Na mesma linha a jurisprudência do TCU:

#### **Acórdão 34/2011 – Plenário**

12. A obrigação de licitar não é mera formalidade burocrática, decorrente apenas de preceitos legais. Ela se funda em dois princípios maiores: os da isonomia e da impessoalidade, que asseguram a todos os que desejam contratar com a administração a possibilidade de competir com outros interessados em fazê-lo, e da eficiência, que exige a busca da proposta mais vantajosa para a administração.

13. Assim, ao contrário do afirmado nas justificativas apresentadas, a licitação, além de ser exigência legal, quando bem conduzida, visa – e permite – a obtenção de ganhos para a administração. E quando a possibilidade de prejuízos existe, a própria lei, novamente com base no princípio da eficiência, prevê os casos em que o certame licitatório pode ser dispensado.

Além disso, optou-se por adotar uma fonte de informações que foi referendada pela própria Seges, já que a unidade foi a responsável pela contratação do estudo.

Adicionalmente, a própria Seges adota tal parâmetro, a exemplo do estudo preliminar sobre Contratação de Serviços de Gestão Integrada de Serviços Prediais – *Facilities*, no qual a Central de Compras do Ministério da Economia cita no estudo preliminar (SEI/ME 14076151), item

---

<sup>9</sup> BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade - Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021 – Nova Lei De Licitações - Lei Nº 13.303, De 30 De Junho De 2016 – Lei Das Estatais. Grupo Almedina (Portugal), 2021, p. 165-166.

13.9, o estudo realizado pela Fundação Instituto de Administração da USP, de 2006, que compara o custo total de execução de licitações em diversas modalidades, apresentando os seguintes valores:

**Quadro 01 – Custo referencial adotado na Contratação de Serviços de Gestão Integrada de Serviços Prediais – Facilities.**

<b>Modalidade</b>	<b>Custo Total</b>
<b>Dispensa de Licitação</b>	<b>R\$ 2.025,00</b>
Convite	R\$ 32.306,00
<b>Pregão Eletrônico</b>	<b>R\$ 20.698,00</b>
Pregão Presencial	R\$ 47.688,00

Fonte: Dado extraído do Estudo Preliminar da contratação - SEI/ME 14076151.

O documento registra ainda que aplicando-se o índice do IPCA (IBGE) para atualização do valor referente ao pregão eletrônico, de R\$ 20.698,00, até novembro de 2020, chega-se ao valor atualizado de R\$ 43.779,34.

Outro parâmetro conhecido refere-se ao estudo realizado pelo Grupo Negócios Públicos, em 2018, que mensurou o custo de uma licitação em R\$ 16.172,96, que atualizado (09/2018 a 09/2022) pelo IPCA (IBGE) alcança R\$ 20.374,92.

Adotando-se tal parâmetro na base utilizada pela CGU, obtém-se um quantitativo de 4982 pregões deficitários, 8% dos pregões realizados no período, o que confirma a realização de pregões deficitários.

Apesar do conhecimento do estudo acima mencionado, este não foi utilizado, por cautela dos auditores, dado que a CGU não obteve acesso a metodologia adotada.

Destaque-se que, no período, foram realizados 1193 pregões cujo valor estimado dos bens encontrava-se abaixo de R\$ 5.000,00. Destarte, mesmo em um cenário extremamente otimista, em que o custo de um pregão eletrônico girasse em torno de R\$ 5.000,00 ainda assim teríamos procedimentos de contratação sendo realizados em detrimento da racionalidade econômica, já que os gestores públicos mesmo diante do permissivo legal para se dispensar a licitação, procedimento mais célere e menos oneroso, optaram pelo procedimento licitatório.

A unidade assevera ainda que a adoção da metodologia aplicada “pode distorcer as conclusões e direcionar tanto a CGU quanto este órgão central a atuar sob premissas não reais, levando, por consequência, a situações tão prejudiciais para a “economicidade e eficiência dos gastos públicos”, motivo pelo qual esta CGNOR julga necessário, anteriormente a quaisquer alterações legislativas, empreender uma avaliação da metodologia, para que esta reflita e seja compatível com a legislação atual e seus respectivos sistemas de tecnologia da informação, sobretudo considerando-se a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133, de 2021”.

Ocorre que a recomendação proposta pela CGU não envolve nenhuma alteração legislativa. Além disso, a Unidade não demonstra que situações prejudiciais poderiam advir da efetivação da recomendação proposta pela CGU atinente em orientar as unidades a, sempre

que possível, adotarem procedimento menos oneroso, medida claramente aderente com a economicidade e eficiência dos gastos públicos.

Nesse contexto, entende-se que qualquer metodologia adotada seria alvo de crítica. Ocorre que diante da constatação da existência de pregões deficitários, o que representa uma situação de desperdício de recursos públicos com processos em detrimento do atendimento de políticas públicas, urge que o órgão central de compras públicas adote uma ação orientativa aos gestores públicos.

Não se afasta a necessidade de realização de um estudo que atualize o custo dos processos de compra realizados por meio de pregão eletrônico no presente contexto, no entanto, tal medida demanda tempo e esforço consideráveis, que se avolumam em face da instabilidade legislativa vigente, o que prolongaria ainda mais a existência de pregões deficitários e, por consequente, a ineficiência na alocação de recursos públicos.

O questionamento da Seges é válido no sentido de que a metodologia adotada neste trabalho pode, em tese, ampliar o quantitativo de preços deficitários, mas não é capaz de afastar a existência destes, situação que por si só já demandaria uma ação.

Apesar de questionar a metodologia adotada, a Seges não apresenta metodologia alternativa se limitando a defender a necessidade de se adotar nova métrica para definição do "custo operacional de referência da administração", que utilize informações aderentes com a operação da legislação atual e dos novos sistemas disponíveis. A CGU não se opõe a alternativa proposta desde que se apresente a métrica que a unidade entende adequada.

Destaque-se que a recomendação proposta pela CGU representa custo irrisório para a unidade, senão inexistente, de expedir orientação para que as unidades atentem para importância de se adotar o procedimento menos oneroso, quando assim permitido. Tal avaliação não envolve a definição exata do custo do procedimento, bastando a adoção da dispensa quando autorizado pela legislação e caso o gestor entenda que se justifica a opção pelo pregão, motive sua decisão em consonância com a função pública.

Nesse sentido, considerando que a definição do custo não é fator essencial para atendimento da recomendação, esta CGU promove a revisão do texto da recomendação, retirando a menção ao custo do procedimento, a fim de se evitar questionamentos acerca do valor a ser adotado como métrica, mas mantendo a recomendação a fim de mitigar a condição encontrada no achado que consiste na realização de pregões deficitários pelos órgãos do Sisg. Destarte, a recomendação passa a ter a seguinte redação:

1 – Expedir orientação aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para que, no âmbito das contratações públicas, se priorize a adoção do procedimento de dispensa de licitação em razão do valor quando autorizado pela legislação em observância ao princípio da eficiência, justificando os casos em que mesmo sendo possível a adoção da dispensa de licitação em razão do valor se opte pelo pregão eletrônico em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos.

Por todo exposto, entende-se pela manutenção da recomendação, já que não representa custo para a Unidade e tem o potencial de inibir a realização de procedimentos de compras mais onerosos, o que afronta a eficiência no uso dos recursos públicos.

## **Recomendação 02**

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“Sobre a presente recomendação, informa-se que está aderente às ações que já vêm sendo realizadas por este órgão central no âmbito do Relatório Final de Auditoria nº 201902510 (SEI-ME 10281382), "referente aos trabalhos que tiveram como objetivo avaliar a simplificação das compras públicas mediante a modernização do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), no exercício de 2019" - processo SEI-ME 19973.106477/2020-81. No último ciclo de monitoramento dessa auditoria, informou-se sobre uma das ações, especificamente sobre revisão e modernização da Portaria nº 95, de 19 de abril de 2002, ação essa totalmente aderente a esta Recomendação 2, que, embora toda a equipe técnica esteja total e completamente envolta na regulamentação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (a prioridade, no presente momento, com a iminência da plena entrada em vigor da novel Lei tem sido editar aquelas normas que são condicionantes à eficácia, total ou parcial da norma), seria realizado um esforço adicional para a retomada dos trâmites de edição da Portaria em substituição à Portaria nº 95, de 2002, visando não apenas adequá-la à novel Lei, como também estabelecer procedimentos e métricas mais eficientes, desburocratizadas e transparentes para a concessão de suprimento de fundos, para os pagamentos individuais de despesas de pequeno vulto e para a utilização do CPGF.

Considerando-se, pois, que a edição dessa nova Portaria, por pertinência temática, envolve diferentes unidades desta Pasta, dentre elas a Secretaria do Tesouro e Orçamento (Seto) e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), esta CGNOR preparará uma primeira versão da minuta ainda nesse último trimestre de 2022 e encaminhará para as supracitadas áreas para avaliação e contribuições. Neste visio, seguindo a métrica usual de tramitação de atos normativos que envolvam outras áreas, estima-se a subscrição da Portaria em comento no final do primeiro trimestre de 2023.

Alerta-se, ainda, conforme informado por essa CGU na reunião de 23 de setembro, que a RFB indicou o prazo de 31/12/2022 para atuar nas demandas relacionadas a este Relatório de Auditoria nº 201902510.

Por conseguinte, a atuação desta unidade técnica está, em certa medida, atrelada à atuação da RFB para que a regulamentação do CPGF possa ser prontificada de modo efetivo para a Administração.”

### **Análise do Controle Interno**

A unidade informou que a recomendação está aderente às ações adotadas no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201902510 desta CGU, sinalizando que o atendimento ocorrerá com a revisão e substituição da Portaria nº 95, de 19 de abril de 2002, medida prevista para final do primeiro trimestre de 2023.

## **Recomendação 03**

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“Sobre esta recomendação, decorrente do achado nº 3 do Relatório Preliminar - Auditoria CGU nº 906185 (SEI-ME 27590122), pela qual a CGU apresenta sugestão de criação de mecanismo de acompanhamento dos limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei

nº 14.133/2021, informa-se que a solução a ser aplicada ainda vem sendo tecnologicamente avaliada. O estudo para essa implementação inicia-se com a decisão da correta etapa deste mecanismo.

A proposta da CGU apresentada no relatório preliminar de auditoria é a de se prever e realizar o controle do fracionamento por meio do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC). Ocorre que o PGC não apresenta solidez suficiente para o controle do fracionamento da despesa. Isso porque o PGC trata de necessidades, enquanto o fracionamento da despesa trata essencialmente da despesa, ou seja, etapas diferentes com significados diferentes.

Claramente, o controle de fracionamento deve levar em consideração o planejamento, que, quando bem executado, propicia uma melhor governança e gestão da despesa pública. Porém, o controle do limite de fracionamento está atrelado à despesa e não ao planejamento, etapa bem posterior no ciclo da contratação.

Nesse sentido, esta unidade técnica avalia a possibilidade de integração desta solução ao módulo Catálogo de Bens Serviços e Obras, de modo que a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) seja um atributo do item do catálogo, portanto, provedor desta informação a todos os módulos que utilizam o catálogo. Como uma segunda alternativa, esta funcionalidade poderá se dar no Compras.gov.br Contratos, ou seja, no momento da emissão do empenho o gestor indicará a CNAE para efeitos de controle do fracionamento de despesas.”

### **Análise do Controle Interno**

Inicialmente convém repisar o disposto no art. 5º, inciso IV, do Decreto nº 10.947/2022, *in verbis*:

Art. 5º A elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades tem como objetivos:

(...)

IV - evitar o fracionamento de despesas;

Necessário ainda conjugar o referido dispositivo com o art. 8º, inciso IV, do mesmo Decreto, em há expressa previsão de estimativa do valor da contratação nos documentos de formalização de demanda. Referidos documentos subsidiam a elaboração do plano de contratações anual (PCA).

Dessa forma, inevitavelmente quando da execução do PCA, os gestores irão avaliar a forma de contratação dos objetos listados, seja em função do valor, seja em razão da complexidade do objeto. Tal avaliação deverá determinar a modalidade licitatória ou a dispensa do procedimento, sem olvidar de um dos objetivos do PCA que é evitar o fracionamento da despesa, ou seja, dividir o objeto mediante contratações diretas, como forma de burlar o procedimento licitatório.

Nessa linha de raciocínio, o Achado nº 3 deste Relatório expôs a necessidade de implementação de critérios objetivos para o controle do fracionamento de despesa no PGC consoante regra estabelecida no § 1º, inciso II, do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que a mera indicação do grupo/classe dos serviços/materiais a serem contratados não confere ao gestor público um parâmetro objetivo para se evitar o fracionamento de despesa, vez que não está orientada por ramo de atividade.

Obviamente que o PCA não reflete o valor efetivamente contratado dos bens/serviços, por se tratar de uma etapa de planejamento em que se obtém apenas uma estimativa de valor dos objetos a serem contratados.

Dessa forma, paralelamente, esta CGU entende que é necessário conjugar os valores previstos inicialmente no planejamento das contratações, para objetos de mesma natureza, com os valores efetivamente executados com vistas a se evitar o fracionamento da despesa.

Nesse sentido, também é necessário implementar mecanismos de controle do fracionamento na etapa de execução da despesa. Consigna-se, entretanto, que não cabe à CGU definir a forma como será estabelecido o controle do fracionamento no momento da execução da despesa, por se tratar de ato de gestão. Por isso, a recomendação exarada foi no sentido amplo de se “implementar mecanismo de controle de fracionamento de despesa no Siasg ou em ferramenta integrada, consoante disposto no § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021”.

Por fim, cabe esclarecer à unidade auditada que a situação relatada no Achado nº 3 partiu de duas premissas: (i) os dados do sistema PGC atualmente não permitem que se alcance um dos objetivos do planejamento das contratações previsto no Decreto nº 10.947/2022, qual seja, evitar o fracionamento de despesa; (ii) inexistente no Siasg, e em plataformas integradas ao sistema, mecanismos de controle do fracionamento que utilize o parâmetro definido no art. 75, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, c/c o art. 4º, § 2º, da IN Seges nº 67/2021.

Portanto, percebe-se que não houve proposta desta CGU se de prever e realizar o controle do fracionamento única e exclusivamente no PGC. Ao contrário, esta CGU entende que o controle do fracionamento deve conjugar os valores das contratações obtidos na etapa de planejamento com os valores efetivamente executados para objetos de mesma natureza.

## **Recomendação 04**

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“Em atendimento à recomendação nº 4, informa-se que foram realizadas ações no sistema HOD/SIASG, provendo os ajustes apontados como erros no registro da Uasg, sendo:

#### **a) Correlação indevida de unidades do tipo Conselho Profissionais:**

A base de dados do Siasg contempla processos de contratação realizados por diversos conselhos profissionais por meio de pregão eletrônico, no ano de 2022, vinculando-os ao Ministério do Trabalho e Emprego de forma indevida, além de classificar parte deles como integrantes da Administração Direta

**Resposta CGSES:** as Uasg listadas foram identificadas e vinculadas corretamente aos órgãos respectivos (Uasg: 383506; 389185; 389086; 389926). Além do saneamento pontual, esta unidade técnica implementará monitoramento e correções necessárias de forma perene.

#### **b) Desatualização das Unidades de Administração de Serviços Gerais (Uasg) na estrutura administrativa dos órgãos do Poder Executivo Federal**

A base de dados do Siasg não reflete a atual estrutura organizacional dos Ministérios, já que com base nos processos de contratação realizados por meio de pregão eletrônico, no ano de

2022, foi possível identificar a existência de Ministérios extintos na qualidade de Órgão Superior, a saber: Ministério da Cultura, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministérios dos Transportes.

**Resposta CGSES:** A alteração dos órgãos, além de impossibilitar a preservação do histórico, poderá trazer prejuízos na condução das contratações aos órgãos. Realizar alterações à revelia deles poderá impactar na hierarquia e nos contratos em andamento, suas vigências e empenhos já programados. Envolve o setor contábil, área de licitação e deve ser parametrizado com o SIAFI.

### c) Unidades cadastradas indevidamente como integrantes do SISG

A base de dados do Siasg contempla as Uasg relacionadas no quadro abaixo como sendo integrantes do Sisg de forma indevida, dado tratar-se de unidades com natureza de empresa pública.

**Resposta CGSES:** As Uasg listadas em quadro na recomendação foram revistas e classificadas corretamente como "não Sisg" (Uasg: 155914; 155909; 155911; 155912; 155913; 195018). Além do saneamento pontual, esta unidade técnica implementará monitoramento e correções necessárias de forma perene."

### Análise do Controle Interno

Em relação às inconsistências apontadas no relatório, a unidade informou que realizou as correções, à exceção do item "b" que trata da desatualização das Uasg na estrutura administrativa dos órgãos do Poder Executivo Federal. Adicionalmente, a Seges informou que implementará monitoramento e correções necessárias de forma perene.

No que tange à letra "a" do Achado nº 4 deste Relatório, verificou-se, em consulta à base de dados do Siasg DW (mês 10/2022), que os conselhos de profissões indicados no Relatório não estão mais vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego, porém permanecem classificados equivocadamente no sistema como unidades integrantes do Sisg e pertencentes à Administração Direta. Ademais, observou-se a existência de outros conselhos de profissões que ainda continuam vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego. O quadro a seguir demonstra tal situação.

**Quadro 02 – Conselhos de Profissões com vinculações equivocadas no Siasg.**

DS_UNN_IN_SISG	TP_ADM	ID_UNID	NO_UNDD_UNIDADE	ID_ORGAO_SUP	DS_UNDD_ORGAO_SUP
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389049	CONS. REG. DOS REPRES. COMERCIAIS DO AMAZONAS	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389107	CONS.REG.FISIO.E TERAP.OCUPACIONAL/8A REGIAO	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389185	CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINARIA	38758	CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINARIA
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389086	CONSELHO REG DE ENGENHARIA E AGRONOMIA MS	38837	CONSELHO REG DE ENGENHARIA E AGRONOMIA MS

Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389206	CONSELHO REG. DE MEDICINA VETERINARIA DE RO	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389401	CONSELHO REGIONAL DE BIOLOGIA DO R.G.DO SUL	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	383506	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE-ES	38506	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE-ES
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389418	CONSELHO REGIONAL DE ENG.ARQ.E AGRON.SERGIPE	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389474	CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DE RONDONIA	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389242	CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DE SERGIPE	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389253	CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA/4A REGIAO	38825	CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA/TO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389268	CONSELHO REGIONAL DE QUIMICA 11A REGIAO	38838	CONSELHO REGIONAL DE QUIMICA DA 11A REG MA
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	389266	CONSELHO REGIONAL DE QUIMICA 8A REGIAO	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	AUTARQUIA	389221	CONSELHO REGIONAL DE NUTRICIONISTAS/5A REGIAO	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	AUTARQUIA	389223	CONSELHO REGIONAL DE NUTRICIONISTAS/7A REGIAO	38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO
Unidade SISG	AUTARQUIA	389481	CONSELHO REGIONAL DE QUIMICA DA 10ª REGIÃO	38532	CONSELHO FEDERAL DE QUIMICA
Unidade SISG	AUTARQUIA	389284	CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL/RO	38771	CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siasg DW.

Quanto ao item “b” do Achado nº 4 deste Relatório, primeiramente cabe frisar que o apontamento da auditoria se refere a utilização de unidades vinculadas a órgãos superiores extintos em pregões realizados no **ano de 2022**.

Dessa forma, entende-se que a manutenção no sistema Siasg de órgãos superiores extintos pode ser necessária para a preservação do histórico das contratações, conforme manifestação da unidade auditada. Entretanto, tal argumento não se sustenta para novas contratações. Dessa forma, tais órgãos deveriam estar inativos na base de dados.

De forma similar ao que ocorre no Siafi, em que há atualização da estrutura administrativa vigente do Poder Executivo Federal para fins orçamentário e financeiro, entende-se que o Sisg também deva refletir a atual estrutura organizacional dos Ministérios, consoante Lei nº 13.844, de 18 de Junho de 2019, ou eventual lei superveniente.

Assim, é necessário que a Seges adote providências para evitar o cadastramento de novas licitações em órgãos superiores já extintos, bem como mantenha cadastro de unidades e órgãos condizentes com estrutura administrativa vigente no Poder Executivo Federal, razão pela qual mantém-se a recomendação.

Por fim, em relação a letra “c” do achado em tela, verificou-se, em consulta à base de dados do Siasg DW (mês 10/2022), que a unidade promoveu as correções indicadas, não havendo empresas públicas integrantes do Sisg.

## Recomendação 05

### Manifestação da Unidade Auditada

“Sobre a recomendação nº 5, a Coordenação-Geral de Serviço aos Sistemas Estruturantes – CGSES implementará plano de trabalho, com vistas a extrair relatórios por meio do Data Warehouse dos sistemas de Compras Governamentais – DW, das Uasg já existentes e realizar o monitoramento e as correções necessárias, de forma perene.

Paralelamente, como projeto piloto, a Seges, o Departamento de Normas e Sistemas de Logística (Delog), a Coordenação-Geral de Sistemas de Compras Governamentais – CGSCG e a Coordenação-Geral de Serviço aos Sistemas Estruturantes – CGSES realizarão, de forma conjunta, levantamento e saneamento das Uasg do Município de São Paulo, com vistas a implementar a descentralização da Gestão das Uasg, bem como promoverão capacitação dos agentes envolvidos, o que acarretará na melhoria dos processos e a integridades das informações.”

### Análise do Controle Interno

A unidade informou que implementará plano de trabalho visando ao monitoramento e correções necessárias das Uasgs já existentes, de forma perene.

Considerando a análise do controle interno constante da recomendação 4, especificamente quanto à existência de Conselhos de Profissões com vinculações equivocadas no Siasg (Quadro 02), verifica-se que a Seges ainda não implementou rotinas para realização das correções necessárias.

Adicionalmente, registra-se que o campo “DS\_UNDD\_IN\_SISG” do Siasg DW apresenta as seguintes informações, dentre outras: “Unidade SISG, Não é Unidade SISG, Não Informado”. A seleção dos dados cadastrados como “Não informado”, registrou a existência de 8 Uasgs que deveriam estar classificadas como "Unidade SISG" ou "Não é Unidade SISG". O quadro seguinte demonstra tal fato.

**Quadro 03 – Uasg classificadas como equivocadamente no Siasg.**

DS_UNDD_IN_SISG	DS_UNDD_TP_ADM	ID_UNIDADE	NO_UNDD_UNIDADE	ID_ORGAO_SUP	DS_UNDD_ORGAO_SUP
Não Informado	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	240146	COORDENACAO DE PLANEJ., ACOMP. E AVAL./CETEM	24000	MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
Não Informado	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	240141	DIRETORIA/CETEM	24000	MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
Não Informado	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	50002	SETORIAL CONTABIL DO STJ	11000	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA
Não Informado	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	90051	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4ª REGIAO-PREC/RPVS	12000	JUSTICA FEDERAL
Não Informado	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	90049	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A.REG.-PREC.RPV	12000	JUSTICA FEDERAL
Não Informado	AUTARQUIA	523018	OUVIDORIA/ANAC	52000	MINISTERIO DEFESA
Não Informado	AUTARQUIA	523021	PRESIDENCIA/ANAC	52000	MINISTERIO DEFESA
Não Informado	FUNDAÇÃO	340025	DIRETORIA DE PESQUISA	26000	MINISTERIO DA EDUCACAO

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siasg DW.

Pontua-se ainda que, como unidade Sisg, há duas Uasgs que pertencem à administração direta estadual, conforme demonstrado no quadro abaixo, situação que também demanda ajustes pela unidade auditada.

**Quadro 04 – Uasg classificadas como equivocadamente no Siasg.**

DS_UNDD_IN_SISG	DS_UNDD_TP_ADM	ID_UNIDADE	NO_UNDD_UNIDADE	ID_ORGAO	DS_UNDD_ORGAO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL	264001	FUNDAÇÃO J.D.FIGUEIREDO SEG.MED.TRABALHO/SP	95420	ESTADO DE SAO PAULO
Unidade SISG	ADMINISTRAÇÃO DIRETA ESTADUAL	927926	SECRET. MUN.DE SAUDE DE SAO FRAN.ITABAPOANA	95320	ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siasg DW.

Dessa forma, considerando os ajustes necessários no cadastro das Uasgs, a recomendação será mantida no relatório.