



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Gestão

Exercício 2019

08 de junho de 2020

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

Unidade Examinada: **Secretaria de Gestão**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201902510**

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.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O objetivo do presente trabalho foi identificar oportunidades de simplificação de procedimentos em contratações públicas de pequeno valor enquadradas na hipótese de dispensa de licitação do inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 a fim de conferir maior celeridade, economicidade, eficiência e transparência aos gastos públicos.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A partir de identificação de oportunidade de aperfeiçoamento da gestão das contratações públicas, a CGU apresentou no Comitê Interministerial de Governança (CIG) proposta de simplificação das compras públicas mediante a modernização do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), conforme consta da 7ª da Ata do Comitê, de 24/07/2019.

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

Verificou-se por meio do presente trabalho a necessidade de aprimoramento do processo de contratações públicas de pequeno valor, enquadradas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, com vistas a torná-las mais céleres, econômicas e eficientes, assim como conferir maior transparência aos gastos. Constatou-se o reduzido uso da cotação eletrônica pelas unidades e a sua baixa vantagem econômica para a Administração. As análises concluíram pela necessidade de redução do prazo de pagamento das contratações e dos riscos associados ao atraso, além de ajustes na legislação tributária para modernização dos meios de pagamento em todas as contratações de pequeno valor.

Foram expedidas recomendações estruturantes visando à implantação de modelo eletrônico de compras públicas mais moderno para bens de pequeno valor; fomento a capacitações de ME, EPP e MEI para uso e divulgação do novo modelo eletrônico de compras públicas; expedição de ato do Ministro da Economia prevendo o uso do CPGF em todas as contratações de pequeno valor realizadas com ME, EPP e MEI optantes pelo Simples Nacional; dentre outras.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU – Advocacia-Geral da União
CIG - Comitê Interministerial de Governança
CGU – Controladoria-Geral da União
CPGF – Cartão de Pagamento do Governo Federal
EPP - Empresas de Pequeno Porte
FIA – Fundação Instituto de Administração
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IN - Instrução Normativa
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
MD – Ministério da Defesa
ME - Microempresas
MEI - Microempreendedor Individual
MF – Ministério da Fazenda
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NL – Nota de Lançamento por evento
OB – Ordem Bancária
PL - Projeto de Lei
RFB - Receita Federal do Brasil
Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Siads - Sistema Integrado de Gestão Patrimonial
Siasg - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
DW Siasg – Data Warehouse do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira
TCU – Tribunal de Contas da União
UASG - Unidade de Administração de Serviços Gerais
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. Contratações públicas de pequeno valor não são econômicas.	12
2. Os procedimentos para contratações de pequeno valor não são eficientes e inexistem padronização de rotinas administrativas.	17
3. Baixo uso da cotação eletrônica pelas unidades e pouca vantagem econômica no seu uso para a Administração.	22
4. O prazo de pagamento das contratações de pequeno valor é demasiadamente extenso e possui riscos associados ao atraso.	26
5. A legislação tributária é um entrave para a modernização dos meios de pagamento em todas as contratações de pequeno valor.	28
CONCLUSÃO	32
RECOMENDAÇÕES	34
ANEXOS	35
I – PARÂMETROS UTILIZADOS PARA EXTRAÇÃO DE DADOS NO SIASG DW	35
II – METODOLOGIA UTILIZADA PARA SELEÇÃO DAS UNIDADES PARA ENVIO DE QUESTIONÁRIO	36
III – MODELO DE QUESTIONÁRIO	37
IV – FLUXO DO PROCESSO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR ELABORADO PELA EQUIPE DE AUDITORIA	38
V – HISTÓRICO DO CPGF E IMPACTO DA AMPLIAÇÃO DO USO	40
VI – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	47

INTRODUÇÃO

Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos poderes da União empenharam, em 2018, quase R\$ 93 bilhões em aquisições e contratações de bens e serviços.

Diante do montante empenhado, percebe-se que o governo federal possui alto poder de compra, mobilizando organizações e influenciando socioeconomicamente regiões e setores diversos.

A operacionalização das ações de compras governamentais demanda esforço da máquina pública ao envolver tanto recursos humanos como materiais, o que acarreta uma reflexão sobre as formas de aumentar a eficiência da gestão de compras e agregar para área pública benefícios advindos de práticas existentes no setor privado, quando possível.

O atual momento político, econômico e social do país revela ainda mais a importância de se aprimorar a atividade de compras públicas.

O atual contexto de restrição orçamentária, decorrente da crise fiscal iniciada em 2014 com o agravamento devido à pandemia do coronavírus, torna necessária uma visão global e sistêmica, não fragmentada, do processo de compras públicas de modo a modernizar e racionalizar procedimentos, principalmente ao se considerar o enxugamento de recursos humanos vivenciado, seja pela não realização de concursos públicos, seja pelo aumento de aposentadorias.

Dessa forma, a atividade de compras governamentais vive um momento de transformação e de consolidação de um novo paradigma, em que se tem pensado em seu valor estratégico, como indutor de políticas públicas, e não como mero procedimento administrativo e operacional.

Entretanto, a tarefa de aperfeiçoar a gestão das contratações no âmbito do poder público não é um processo simplório, pois envolve uma série de mudanças legislativas, de controle, de governança, além de produzir diversos impactos na cultura e estrutura organizacional e no mercado fornecedor.

Nesse cenário, o objetivo do presente trabalho foi identificar oportunidades de simplificação de procedimentos em contratações públicas de pequeno valor enquadradas na hipótese de dispensa de licitação do inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 a fim de conferir maior celeridade, eficiência e transparência aos gastos públicos, visto o considerável esforço operacional despendido com o expressivo número de compras dessa natureza frente a sua baixa representatividade financeira.

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

1. As contratações de pequeno valor se mostram eficientes e econômicas para o atendimento das necessidades da Administração Pública?

- 1.1. Os custos das contratações de pequeno valor são compatíveis com os custos do processo?
- 1.2. Os procedimentos adotados para as contratações de pequeno valor são céleres e atendem tempestivamente às necessidades da Administração Pública?
- 1.3. A cotação eletrônica é amplamente utilizada e confere vantagem econômica para a Administração Pública?

2. A modernização dos meios de pagamento para as contratações de pequeno valor apresenta benefícios e desafios ao processo de compra pública?

- 2.1. A utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CGPF), como forma de pagamento, pode conferir agilidade e transparência ao processo de compras de pequeno valor?
- 2.2. Existem desafios que impedem a implementação do uso do CPGF para compras de pequeno valor?

Para a obtenção de evidências que permitissem responder a tais questionamentos, foram realizadas extrações no banco de dados do Siasg DW, hospedado no ambiente tecnológico da CGU, cujos parâmetros estão descritos no Anexo I, além de envio de questionário no ambiente *Lime Survey* a órgãos e entidades selecionadas por amostra aleatória, cuja metodologia encontra-se no Anexo II. O modelo de questionário enviado às unidades consta do Anexo III.

A metodologia utilizada durante a etapa de execução do trabalho incluiu consulta à legislação vigente acerca do tema, coleta e análise de dados dos questionários enviados e análise dos dados extraídos do Siasg DW.

Considerações iniciais

A partir de uma visão global e sistêmica das compras governamentais pode-se definir qual o melhor modelo estratégico de aquisições e de relacionamento com fornecedores.

Teixeira et al. (2015)¹ destaca que “as estratégias de suprimentos de uma organização são delineadas para os diferentes tipos de itens que são adquiridos, na perspectiva da matriz de Kraljic (1983), orientada por dois fatores: o nível de importância estratégica das compras (ou sua relevância na agregação de valor para a organização) e a complexidade do fornecimento (riscos, baixa competitividade do mercado, dificuldade em substituição de produtos entre outros fatores a serem analisados)”.

¹ TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

Esses dois fatores são analisados conjuntamente em um gráfico, que resulta numa matriz de classificação de itens de compra (matriz de Kraljic) com quatro quadrantes, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura 1 – Matriz de classificação de itens de compra.



Fonte: Kraljic (1983) apud Teixeira et al. (2015). Elaborado pela equipe de auditoria.

A classificação de itens nos quadrantes da matriz auxilia a Administração na adoção de diretrizes estratégicas para a gestão de suprimentos, conforme ilustrado a seguir:

Itens de alavancagem: são aqueles em que a estratégia da gestão de suprimentos deve ser orientada para o aproveitamento do poder de compra. As experiências de compras compartilhadas exemplificam esse agrupamento. A seleção de fornecedores é baseada nas exigências dos volumes e condições de fornecimento, com negociações orientadas à obtenção de preços mais competitivos. Deve-se também analisar a substituição dos materiais por itens equivalentes. As decisões de gestão podem ficar com profissionais de média hierarquia.

Itens estratégicos: são aqueles que requerem previsões acuradas de demanda, análises detalhadas de mercado, desenvolvimento de contratos de longo prazo, decisões sobre “fazer ou comprar”, análise de riscos, planos de contingência e processos de controle de logística, inventário e vendas. Normalmente envolve mercados não concorrenciais, a especialização e a complexidade tecnológica fazem com que a relação com o mercado fornecedor seja crítica e estratégica. As decisões devem ser tomadas pela alta cúpula da organização.

Itens não-críticos: são aqueles de baixa complexidade de fornecimento e baixa representatividade financeira. Tendem a possuir grande oferta de fornecedores e facilidade de substituição. Por demandar muita atividade operacional, dada a dispersão de itens, opta-se, normalmente, por modelos de aquisição descentralizados e padronizados com foco na eficiência do processo operacional de compra e na busca de menor preço. As decisões de gestão podem ficar com profissionais de baixa hierarquia.

Itens de gargalo: são aqueles considerados críticos do ponto de vista da complexidade de fornecimento, mas não representam montantes significativos. Normalmente o mercado não é concorrencial ou apresenta condições técnicas peculiares. Requer um relacionamento melhor e mais estável com o mercado fornecedor (com contratações de fornecimento de médio prazo, por exemplo). Devem-se estabelecer estoques de segurança e ter planos de emergência. As decisões na gestão de suprimentos devem ficar a cargo de um profissional de alta hierarquia.

As contratações enquadradas como dispensa de licitação (inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93) em sua maioria se destinam à aquisição de bens, posto que, em 2018, 75% dos itens homologados referiam-se à aquisição de material e 25% à contratação de serviços. Cenário similar foi observado em 2019, a partir de dados obtidos do Siasg DW até a data de 06/09/2019.

Os itens de compras homologados são caracterizados pelo baixo custo dos materiais, baixo risco de fornecimento devido a fácil obtenção no mercado, grande oferta de fornecedores e baixa complexidade de especificações técnicas. Por outro lado, normalmente referem-se a itens que demandam muita atividade operacional da gestão de compras, dada a diversidade dos itens.

À guisa de exemplo, informa-se que em 2018 foram homologados 89.413 processos de dispensas de licitação enquadradas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, cuja representatividade foi de R\$ 326.527.868,80.

Conforme dados extraídos do Painel de Compras do Ministério da Economia (<http://painelcompras.economia.gov.br/>), no mesmo ano foram homologados o total de 145.564 processos de compras, que corresponderam a R\$ 60.298.850.958,39.

Assim, percebe-se o elevado número de compras de pequeno valor, que representa 61% do quantitativo total, frente à pouca representatividade financeira dessas contratações, que alcança apenas 0,54% do valor total homologado. Nesse sentido, a partir de uma análise qualitativa da relevância dessas compras (enquadradas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93) sob a ótica do referencial teórico de Kraljic, os itens podem ser classificados como não críticos.

Ademais, tais compras não demonstram importância estratégica para as organizações públicas, uma vez que são bens que se caracterizam como meros meios para a realização de atividades rotineiras (de apoio), com poucos itens específicos

apresentando alguma probabilidade, ainda que pequena, de afetar a entrega de serviços públicos finalísticos.

Devido a não criticidade desses itens, a gestão das aquisições deve ser pautada pela simplificação de procedimentos, inclusive, com utilização de tecnologia da informação, além da incorporação de benefícios advindos de práticas existentes no setor privado.

Neste relatório, as menções à dispensa de licitação de pequeno valor devem ser entendidas exclusivamente como aquelas amparadas na hipótese do inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, que corresponde ao valor limite de R\$ 17.600,00, com base no Decreto Federal nº 9.412/2018, e compreende o escopo do presente trabalho.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Contratações públicas de pequeno valor não são econômicas.

As aquisições e contratações no âmbito da Administração Pública devem ser realizadas mediante licitação pública, procedimento de cunho obrigatório, conforme os termos do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos.

A Carta Magna remeteu à legislação a previsão de situações excepcionais ao dever de licitar. Portanto, a Lei nº 8.666/93 materializou os casos em que é possível a contratação direta, podendo então a licitação ser dispensada, dispensável ou inexigível.

O art. 24 do referido diploma legal traz hipóteses taxativas de licitação dispensável. Nesses casos, há viabilidade de competição, no entanto, o procedimento licitatório poderia ser dispensado por ir de encontro aos princípios da eficiência e economicidade.

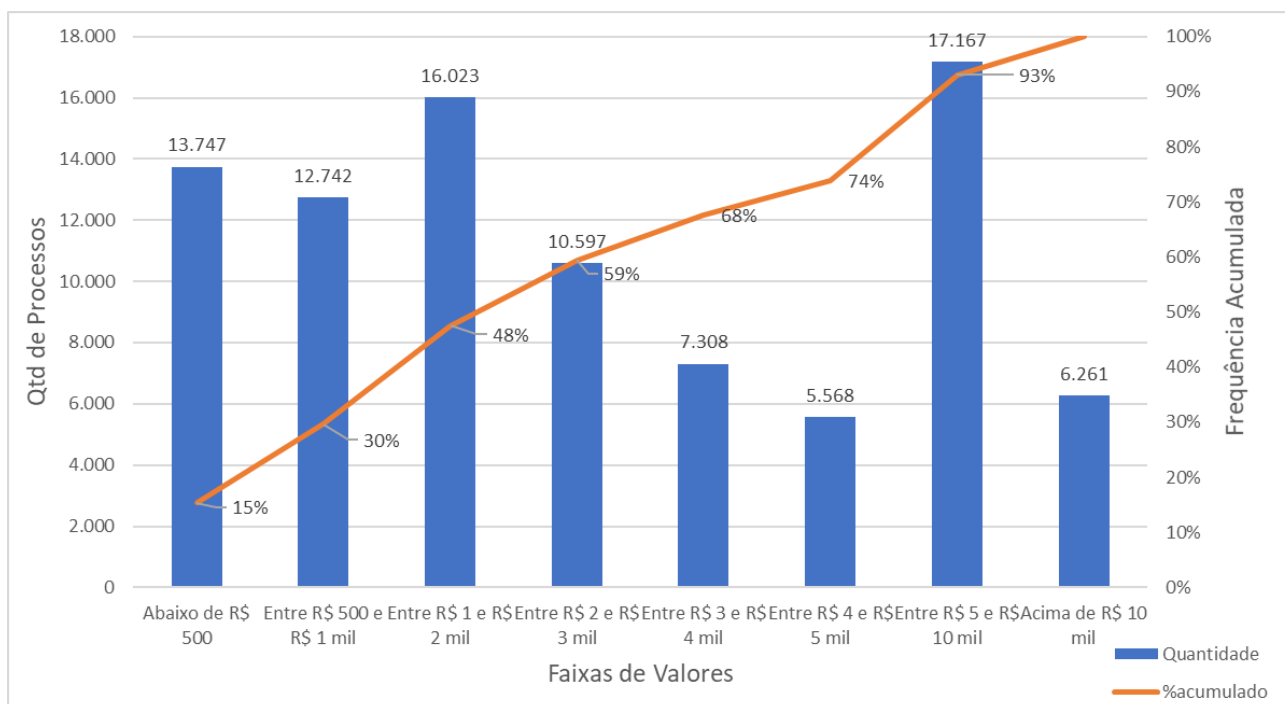
A dispensa em razão de valor está prevista nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93. A partir da atualização dos valores das modalidades de licitação conferida pelo Decreto nº 9.412/2018, é permitida a contratação direta quando o valor do objeto for igual ou inferior a R\$ 17.600,00 para compras e serviços, exceto de engenharia. Nos casos de obras e serviços de engenharia, o limite é de R\$ 33.000,00.

Ressalta-se, entretanto, que autarquias ou fundações qualificadas como Agências Executivas tem o limite dobrado, ou seja, podem comprar e contratar serviços com valores de até R\$ 35.200,00. Nos casos de obras e serviços de engenharia, o limite é de R\$ 66.000,00.

As empresas públicas e sociedades de economia mista podem adquirir bens e contratar serviços até o valor de R\$ 50.000,00. Para serviços e obras de engenharia, o limite é de R\$ 100.000,00, conforme incisos I e II do art. 29 da Lei nº 13.303/2016.

Buscando conhecer o perfil das compras e serviços realizados no âmbito do Poder Executivo Federal (administração direta, autárquica e fundacional) enquadradas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, no ano de 2018, foi realizada extração de dados no Siasg DW, conforme parâmetros constantes do Anexo I, cujo resultado é apresentado a seguir.

Gráfico 1 – Distribuição das dispensas em razão do valor (art. 24, inciso II, Lei nº 8.666/93) homologadas em 2018 por faixa de valores e percentual acumulado.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Siasg DW.

Registra-se que em 2018 foram homologados quase R\$ 327 milhões com compras e serviços de pequeno valor em 89.413 processos de dispensas de licitação, que contemplaram 255.198 itens. Do total homologado, foram empenhados pouco mais de R\$ 291 milhões, conforme dados constantes do Siasg DW².

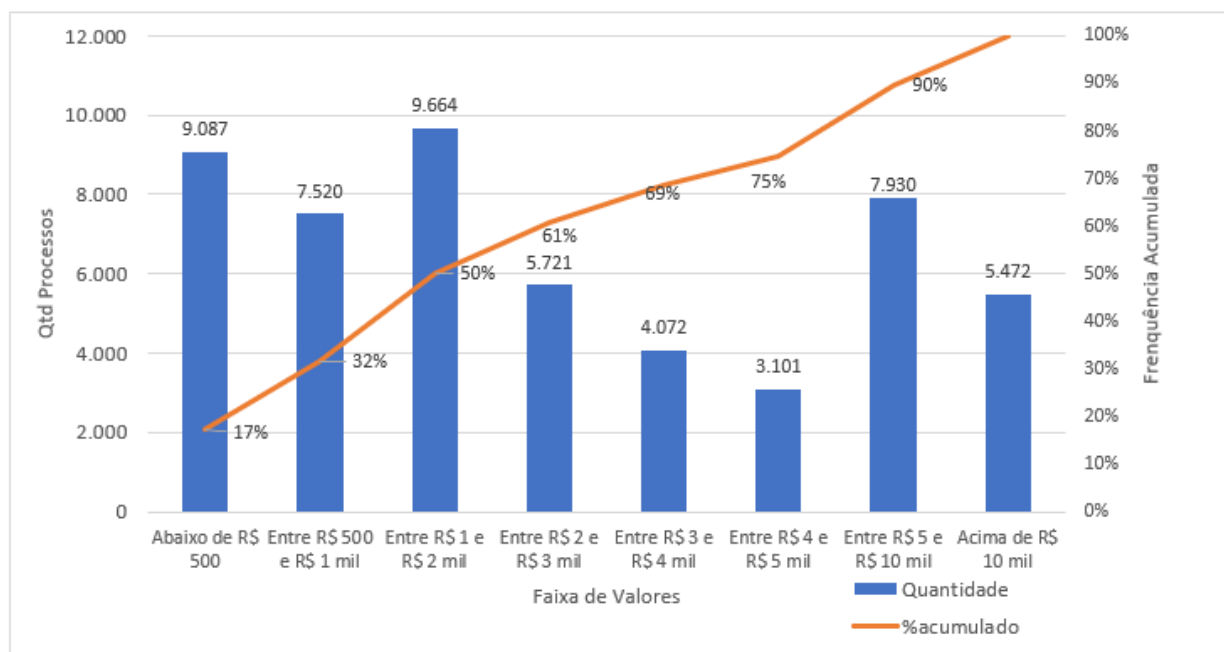
Da análise do gráfico acima, observa-se que quase a totalidade das compras foram homologadas em valores de até R\$ 10 mil (93%), sendo que 48% foram realizadas até o valor de R\$ 2 mil e aproximadamente 75% foram compras com valores de até R\$ 5 mil.

Cabe ressaltar que o Decreto nº 9.412/2018, que atualizou os valores das modalidades de licitação, entrou em vigor em 19/07/2018, portanto, em metade do ano as dispensas de pequeno valor só poderiam ter sido realizadas até o limite de R\$ 8 mil.

A fim de verificar alteração no perfil das compras realizadas após a entrada em vigor do Decreto nº 9.412/2018, foi realizada extração de dados no Siasg DW, no ano de 2019 (com dados contidos na base até a data de 06/09/19), com os mesmos parâmetros constantes do Anexo I, tendo sido encontrada distribuição das dispensas em padrão semelhante ao ano de 2018, conforme o gráfico a seguir.

² O valor empenhado obtido por meio de consultas ao Siasg DW possui inconsistências em relação ao Siafi, uma vez que foi observado empenhos no Siasg com valores diferentes daqueles constantes do Siafi.

Gráfico 2 – Distribuição das dispensas em razão do valor (art. 24, inciso II, Lei nº 8.666/93) homologadas em 2019 por faixa de valores e percentual acumulado.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Siasg DW.

Registra-se que no total foram homologados cerca de R\$ 200 milhões com compras e serviços de pequeno valor até a data de 06/09/2019 em 52.567 processos de dispensas de licitação, que contemplaram 152.742 itens. Do total homologado, foram empenhados pouco mais de R\$ 172 milhões, conforme dados constantes do Siasg DW³.

O gráfico acima demonstra que, apesar de o limite para a realização das dispensas de licitação ter aumentado para R\$ 17.600,00 em 2018, o perfil das contratações de pequeno valor permaneceu o mesmo em 2019, ou seja, há grande concentração de compras/serviços com valores muito baixos, de até R\$ 5 mil.

Estudo realizado pela FIA/USP⁴ em 2007 estimou que o custo de uma dispensa de licitação amparada no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 é de R\$ 2.222,33. Tal valor atualizado pelo IPCA, no período de janeiro de 2006 a dezembro de 2019, corresponde a R\$ 4.663,33.

Destaca-se que o custo da dispensa anteriormente apontado e utilizado no presente trabalho não abarca os valores decorrentes de aposentadorias, pensões e reformas dos servidores públicos, visto que se referem a custos já incorridos e que qualquer

³ O valor empenhado obtido por meio de consultas ao Siasg DW possui inconsistências em relação ao Siafi, uma vez que foi observado empenhos no Siasg com valores diferentes daqueles constantes do Siafi.

⁴ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Consolidação do levantamento de custos. Brasília: MPOG, 2007a. (Mapeamento e Análise dos Custos Operacionais dos Processos de Contratação do Governo Federal, contrato nº 06/ 47-2825, Relatório Técnico, n. 12, versão 2.2, junho/2007)

medida adotada pelos gestores federais não tem o condão de alterar o montante dessas despesas.

Em outro estudo, realizado pelo Instituto Negócios Públicos⁵ em 2018, foram estimados os custos médios dos processos licitatórios considerando todas as fases do processo. A análise do custo médio de uma licitação foi realizada por meio dos gastos em cada fase do processo, conforme a descrição a seguir:

1. Identificação da necessidade de bens ou serviços: R\$ 1.182,18
2. Análise e aprovação da aquisição: R\$ 810,85
3. Realização de pesquisa de mercado de valores e quantidades: R\$ 2.908,81
4. Determinação da modalidade e projeto básico ou termo de referência: R\$ 2.373,41
5. Elaboração de minuta do edital, contrato e publicação: R\$ 4.456,81
6. Abertura das propostas e habilitação dos interessados em ato público: R\$ 1.667,91
7. Verificação nas conformidades com o edital, adjudicação e homologação e publicação do resultado: R\$ 2.772,99

Considerando que os processos de aquisição enquadrados como dispensa de licitação realizam ao menos as três primeiras fases, o custo estimado de uma dispensa estaria em torno de R\$ 4.901,84.

Ressalte-se que os valores médios apresentados no estudo do Instituto Negócios Públicos não distinguem o tipo de procedimento licitatório e, nesse sentido, não foi considerado o fato de que, ao menos em tese, o tempo de realização de uma dispensa seria menor, o que acarretaria custos menores.

Por outro lado, numa visão conservadora, não foram apropriados no valor acima referido os custos das demais fases, que também estão presentes no processo de dispensa de licitação, porém de modo mais simplório.

Adicionalmente, esta equipe de auditoria realizou uma pesquisa que consistiu no envio de questionário no ambiente *Lime Survey* a unidades selecionadas aleatoriamente. Essa pesquisa permitiu estimar que o custo médio ponderado de uma dispensa de licitação desde a formalização do pedido da compra/serviço até o pagamento é de R\$ 3.637,53.

⁵ INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS (2018). Infográficos. Edição 2018. *Informativo do Instituto Negócios Públicos - compras públicas*.

Diante dos valores levantados, foi calculado o custo médio de uma dispensa de licitação de pequeno valor, cujo resultado foi de R\$ 4.400,90, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1 – Custo médio de uma dispensa de licitação apurado a partir dos levantamentos realizados.

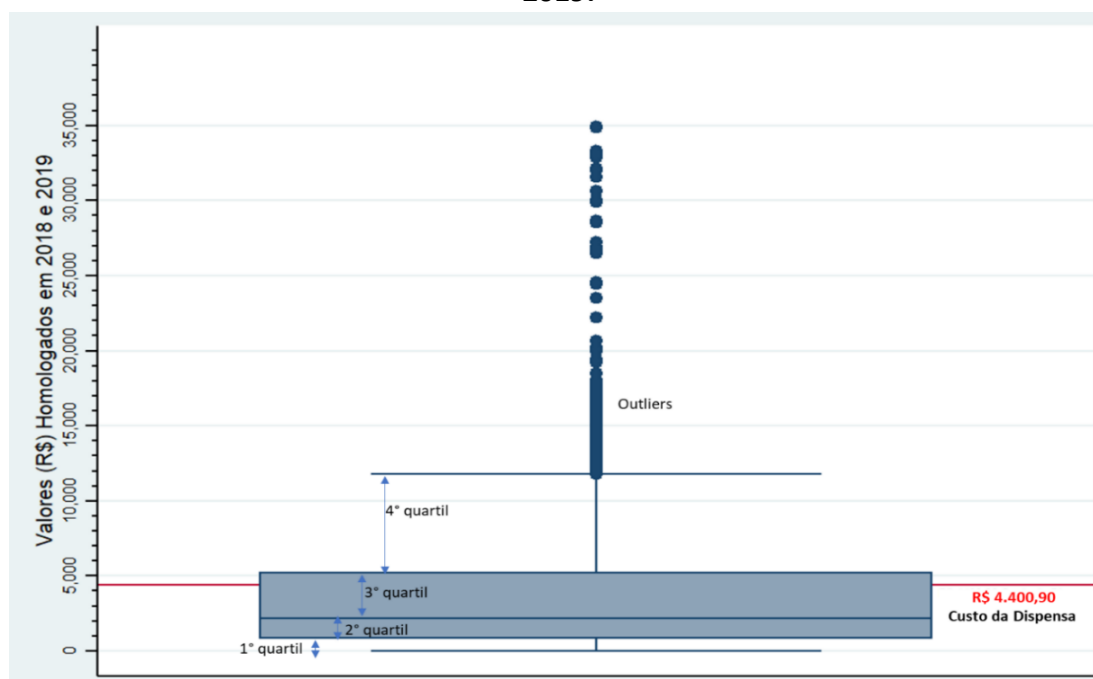
Custo Dispensa - Estudo da FIA/USP (valor atualizado)	Custo Dispensa - Instituto Negócios Públicos	Custo Dispensa - Formulário Aplicado pela Equipe de Auditoria	Custo Médio da Dispensa de Licitação
R\$ 4.663,33	R\$ 4.901,84	R\$ 3.637,53	R\$ 4.400,90

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Não obstante, é necessário pontuar que a Administração Pública ao gerir os recursos públicos deve observar os princípios constitucionais, dentre eles, o princípio da economicidade – que expressa a relação custo/benefício, isto é, a razoabilidade dos custos diante dos resultados alcançados ou benefícios propiciados. Tal princípio se harmoniza integral e complementarmente com o princípio da eficiência, sendo desse corolário.

Assim, a partir do confronto entre os valores das dispensas realizadas em 2018 e 2019 e o custo médio encontrado, constatou-se que quase 75% das compras ou serviços homologados, foram deficitárias, ou seja, o custo do procedimento foi superior ao valor do bem ou serviço contratado, indo de encontro, portanto, ao princípio da economicidade.

Gráfico 3 – Distribuição dos valores em quartis das dispensas de licitação em 2018 e 2019.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Em termos globais, adotando o custo médio de cada processo em R\$ 4.400,00 e tendo em vista que foram registradas no total 141.980 dispensas de licitação de pequeno valor, tem-se que, em 2018 e 2019, essas contratações custaram aos cofres públicos cerca de R\$ 624 milhões para serem processadas. Ao passo que foram homologados quase R\$ 527 milhões e empenhados pouco mais de R\$ 463 milhões.

Assim, em termos globais, observa-se também que o custo com os procedimentos administrativos dessas contratações é superior aos valores despendidos com os bens e serviços contratados.

Em que pese a Lei nº 8.666/93 dispensar a adoção de procedimentos licitatórios, que são mais morosos e custosos para a Administração Pública, nas contratações de bens e serviços de pequeno valor, a provável causa do fato ora evidenciado está relacionada à demora dessas contratações em virtude do estabelecimento de procedimentos formais em excesso que não são proporcionais aos riscos das contratações.

Como consequência, a União vem gastando mais recursos financeiros com procedimentos administrativos do que com as aquisições de bens e contratações de serviços propriamente ditos.

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 evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Dessa forma, tal cenário requer reflexões por alternativas que tornem o processo de dispensa de licitação de pequeno valor menos custoso aos cofres públicos mediante a utilização de tecnologia da informação, aliada à incorporação de benefícios advindos de práticas existentes no setor privado, a exemplo de plataformas de *marketplace*.

2. Os procedimentos para contratações de pequeno valor não são eficientes e inexistente padronização de rotinas administrativas.

Apesar de menos formalista, quando comparado a um processo licitatório, o processo para aquisição de bens ou contratação de serviços mediante dispensa de licitação de pequeno valor também obedece a vários requisitos legais.

A Lei nº 8.666/1993 prevê para as dispensas de licitação a obrigatoriedade de elaboração de projeto básico no caso de obras e prestação de serviços (§ 9º, art. 7º).

No caso de compras, o normativo, nos artigos 14 e 15, estabeleceu a necessidade de adequada caracterização do objeto. No entanto, a lei não estabeleceu um instrumento específico para isso. Assim, muitos gestores públicos acabam por utilizar também o termo Projeto Básico para definição do objeto e estabelecimento de critérios de compras de pequeno valor.

Previamente à elaboração do Projeto Básico e a fim de se evitar especificações equivocadas, é recomendável que a área demandante realize pesquisa de mercado para definir as características daquilo que se pretende contratar. Por meio dessa

pesquisa, é possível verificar as condições e as especificações, no mercado fornecedor, do objeto que se pretende adquirir.

A Administração deve ainda justificar a adequação dos preços àqueles praticados no mercado (inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993). Os Acórdãos nº TCU 1.842/2017 e 1.022/2013, ambos Plenário, apontam que a pesquisa de preços para os casos de dispensa de licitação deve consistir de um mínimo de três orçamentos válidos de fornecedores distintos, sendo necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações.

Ressalta-se que a pesquisa de preços é necessária inclusive nos casos em que for utilizado o sistema de Cotação Eletrônica de Preços⁶, vez que a justificativa do preço se insere no momento em que a Administração estima os custos da contratação, conforme entendimento do TCU. Além de ser necessário registrar o valor de referência dos itens quando do cadastramento do pedido de cotação eletrônica no sistema.

De posse da pesquisa de preços, a Administração verifica o limite de dispensa em razão do valor, pesquisando as aquisições semelhantes realizadas no mesmo exercício, a fim de evitar o fracionamento de despesa.

Também é verificada a regularidade fiscal dos fornecedores que apresentaram propostas de preços e elaborado Mapa Comparativo de Preços.

No que tange aos documentos de habilitação do fornecedor, cabe informar que o TCU ampliou o alcance do § 1º do art. 32 da Lei nº 8.666/93 ao permitir a dispensa dos documentos de habilitação em parte para os casos de dispensa de licitação em razão do valor (Acórdão nº 2616/2008 – Plenário), ressalvada a comprovação da regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) por força do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal (Decisões TCU nº 705/94 e 1241/2002).

Se realizada a dispensa de licitação pelo método tradicional, sem o uso do sistema eletrônico, o processo é encaminhado para a autoridade competente para autorização da despesa.

Ressalta-se que a Orientação Normativa da AGU nº 46/2014 tornou obrigatória a manifestação jurídica nos casos de dispensa de licitação amparada nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 somente quando não houver minuta de contrato padronizada ou exista dúvida jurídica sobre a contratação.

Já a Orientação Normativa da AGU nº 34/2011 dispensou a publicação na imprensa oficial do ato que autoriza a dispensa de licitação em razão do valor, visando a atender aos princípios da economicidade e eficiência.

Também é dispensável o contrato, independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

⁶ Módulo do Siasg que permite o encaminhamento eletrônico de propostas de preços, com possibilidade de apresentação de lances sucessivos, em valor inferior ao último preço registrado.

Assim, autorizada a despesa pela autoridade competente, é emitido o empenho e encaminhada ordem de fornecimento a empresa ou formalizado o instrumento contratual, quando necessário.

Se realizada a dispensa de licitação por meio eletrônico, o pedido é cadastrado no sistema de Cotação Eletrônica de Preços no dia anterior ao início da sessão pública, permanecendo disponível no dia seguinte para recepção de propostas e lances por período nunca inferior a quatro horas. Após o encerramento, o sistema divulga a classificação, indicando as propostas ou lances de menor valor, até o máximo de cinco.

Apurado o fornecedor vencedor, a Administração consultará a documentação referente à regularidade do INSS e FGTS e solicitará o envio da declaração de não emprego de menor nos termos do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, convocando, se for o caso, outras empresas, na ordem de classificação, até que o fornecedor convocado esteja regular com as obrigações exigíveis e atenda as especificações do objeto.

Destaca-se que o sistema de Cotação Eletrônica de Preços atualmente se aplica apenas a aquisição de bens, não contemplando a prestação de serviços.

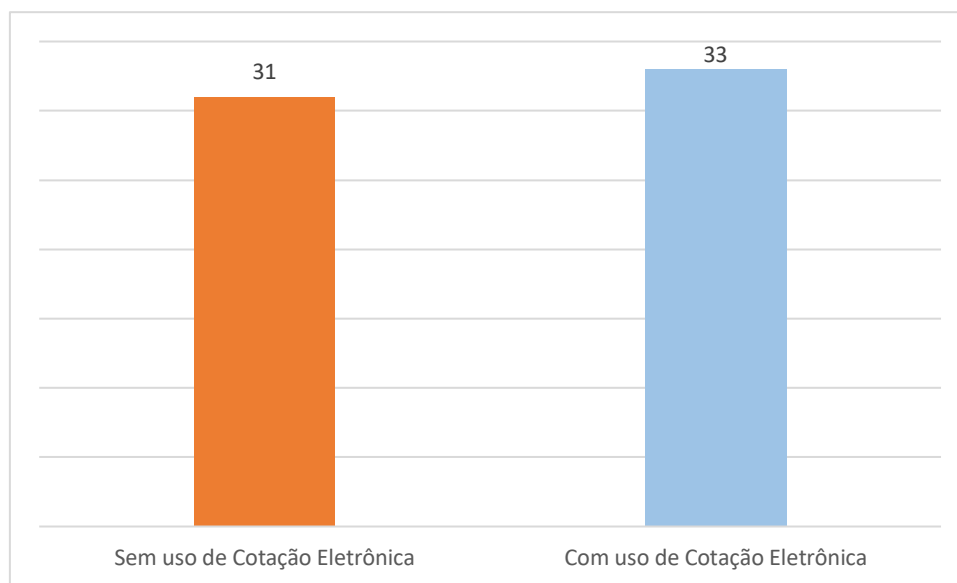
Somente após verificação de todos os requisitos necessários, será gerado o relatório da sessão pública pelo sistema, que será submetido à autoridade responsável para homologação do resultado da cotação.

Informa-se que nos casos de a cotação eletrônica ser deserta ou fracassada, o gestor público tem a possibilidade de realizar nova sessão pública, caso constatada inconsistências na especificação do objeto ou na estimativa de preços, ou poderá ainda realizar a dispensa de licitação na forma tradicional, na hipótese de inviabilidade de repetição da cotação eletrônica.

O fluxo do processo de dispensa em razão do valor pode ser visualizado no Anexo IV.

A pesquisa realizada por esta equipe de auditoria mediante envio de questionário no ambiente *Lime Survey* a unidades selecionadas aleatoriamente, apontou os seguintes prazos médios, em dias, para a conclusão de processos de dispensas de licitação (inciso II do art. 24), considerando todas as etapas desde a formalização do pedido da compra até o pagamento, conforme orientações de preenchimento indicadas no Anexo III.

Gráfico 4 – Prazos médios, em dias, para a conclusão de processos de dispensas de licitação de pequeno valor com e sem uso de cotação eletrônica.



Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos da pesquisa realizada pela equipe de auditoria.

Do gráfico acima, percebe-se que os prazos médios para conclusão de processos de dispensa de licitação de pequeno valor são dilatados, principalmente ao se considerar que a maior parte das aquisições se referem a compras com valores baixos, de até R\$ 4.400,00.

Considerando o fluxo constante do Anexo IV, o baixo risco das contratações e o prazo demonstrado no gráfico 4, pode-se concluir que tais contratações não atendem de forma tempestiva às necessidades da Administração, além de possuírem alto custo administrativo (conforme demonstrado no Achado nº 1 deste Relatório).

Assim, é preciso considerar como causa provável da demora no processo o excesso de procedimentos burocráticos, bem como a inexistência de padronização de rotinas administrativas a serem seguidas para dispensas de licitação em razão do valor.

À guisa de exemplo, cita-se que caso o gestor público realize pesquisa de preços para estimativa da contratação utilizando o Painel de Preços ou contratações similares de outros entes públicos ou a pesquisa não contemple três propostas válidas de fornecedores e, posteriormente, a cotação eletrônica seja declarada deserta ou fracassada, o processo poderá voltar à fase de pesquisa de preços para obtenção de três orçamentos de empresas caso seja realizada dispensa em sua forma tradicional.

Pontua-se também que o gestor público pode, ao constatar inconsistências na especificação do objeto ou na pesquisa de preços, optar por realizar novo pedido de cotação eletrônica. Isso torna o procedimento mais lento e custoso para Administração Pública.

Sabe-se ainda que por diversas vezes o envio de propostas de preços pelos fornecedores é muito moroso, haja vista o reiterado desinteresse das empresas em elaborar propostas sem qualquer garantia de contratação, o que contribui para a ineficiência do processo.

Soma-se a isso, o fato de que a Administração possui, em tese, após o recebimento do bem ou prestação do serviço ainda, o prazo de até cinco dias úteis, contados da apresentação da fatura, para pagamento, conforme dispõe o § 3º do art. 5º da Lei nº 8.666/93. Conseqüentemente, isso torna o processo mais lento.

Por fim, cabe informar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 1292/95, que visa substituir a atual Lei de Licitações e Contratos, com proposta de flexibilização de instrução processual no que tange à elaboração de Projeto Básico para contratações diretas, conforme redação a seguir:

“Art. 71. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I – documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;”

Apesar do avanço proposto no PL, todos os demais procedimentos anteriormente relatados no art. 71 do PL 1292/95 ainda deverão ser realizados pelas unidades.

Como inovação, o PL permite ainda a utilização do sistema de registro de preços nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade (§ 6º, art. 81).

Dada a demora constatada na pesquisa realizada pela equipe de auditoria para aquisição de bens de pequeno valor, pode-se citar como boas práticas internacionais o uso de plataformas de *marketplace* em países como Estados Unidos e Índia. No caso do país asiático, o uso do *marketplace* governamental reduziu o tempo de entrega das compras de 30 a 60 dias para 10 a 15 dias⁷.

Diante do exposto, conclui-se que o processo de dispensa de licitação de pequeno valor é ineficiente e concorre para o não atendimento tempestivo das necessidades da Administração, havendo, portanto, espaço para simplificação de procedimentos que contribuirá para a celeridade das aquisições e redução da força de trabalho utilizada nessas contratações, possibilitando, assim, o redirecionamento de servidores para outras atividades.

Existe também espaço para balanceamento de controles em função do baixo risco apresentado nessas contratações mediante incorporação de ferramentas informatizadas mais modernas que garantam a redução de custos administrativos em função da diminuição do prazo de entrega das compras públicas.

⁷ Dados disponíveis em: <https://blogs.worldbank.org/governance/how-government-e-marketplace-revolutionizing-procurement-india>

3. Baixo uso da cotação eletrônica pelas unidades e pouca vantagem econômica no seu uso para a Administração.

O uso de sistema eletrônico para aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, estava previsto no § 2º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005, cuja redação era a seguinte:

“Art. 4º [...]

§ 2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente”.

A Portaria MPOG nº 306/2001 regulamentou o funcionamento do sistema de Cotação Eletrônica de Preços para aquisição de bens de pequeno valor enquadradas no dispositivo legal, não abarcando, porém, a contratação de serviços.

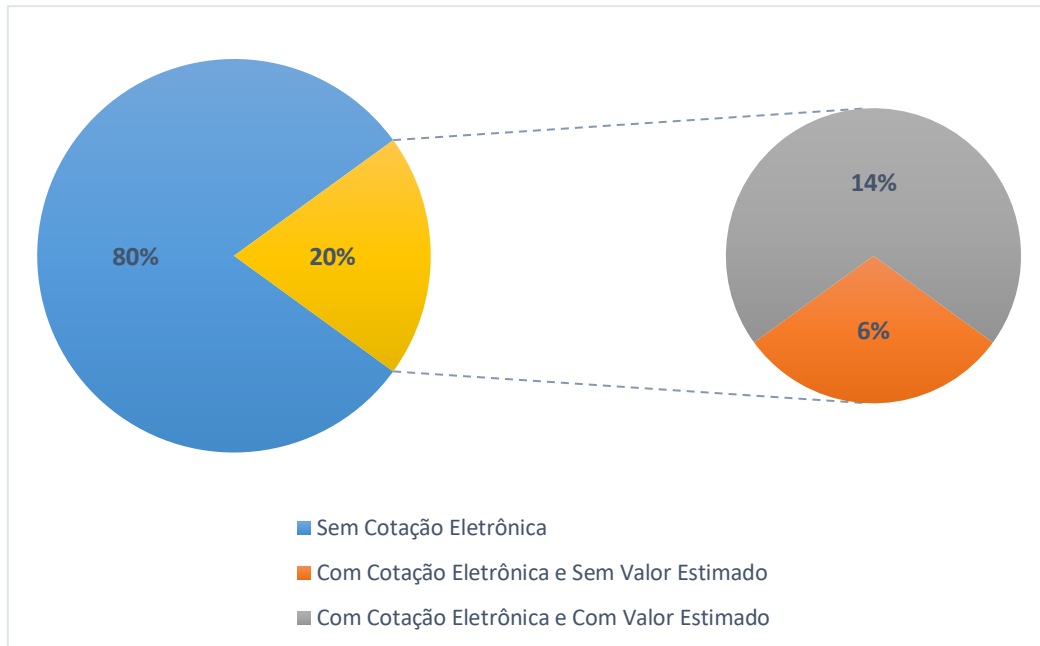
Atualmente, o novel Decreto nº 10.024/2019 revogou o Decreto nº 5.450/2005. Por sua vez, o novo decreto regulamenta o uso do pregão eletrônico e torna obrigatória a utilização do sistema de dispensa eletrônica nas hipóteses dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Porém, o funcionamento desse sistema de dispensa de eletrônica depende da publicação de ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, conforme o §1º do art. 51 do aludido Decreto nº 10.024/2019

Enquanto não implementado o sistema de dispensa eletrônica, os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) deverão utilizar a cotação eletrônica para dispensas de licitação de pequeno valor, conforme os ditames da Portaria MPOG nº 306/2001.

A partir de extração de dados realizada no Siasg DW, no âmbito do Poder Executivo Federal (administração direta, autárquica e fundacional), conforme parâmetros constantes do Anexo I, identificou-se que dos 255.198 itens de compra de pequeno valor homologados em 2018, 191.545 referiam-se à aquisição de material, ou seja, 75%.

Do total de itens de material homologados em 2018, apenas 38.134 itens foram adquiridos mediante o uso de cotação eletrônica, conforme demonstrado a seguir.

Gráfico 5 – Percentual de itens de material homologados no ano de 2018 com e sem o uso de cotação eletrônica.



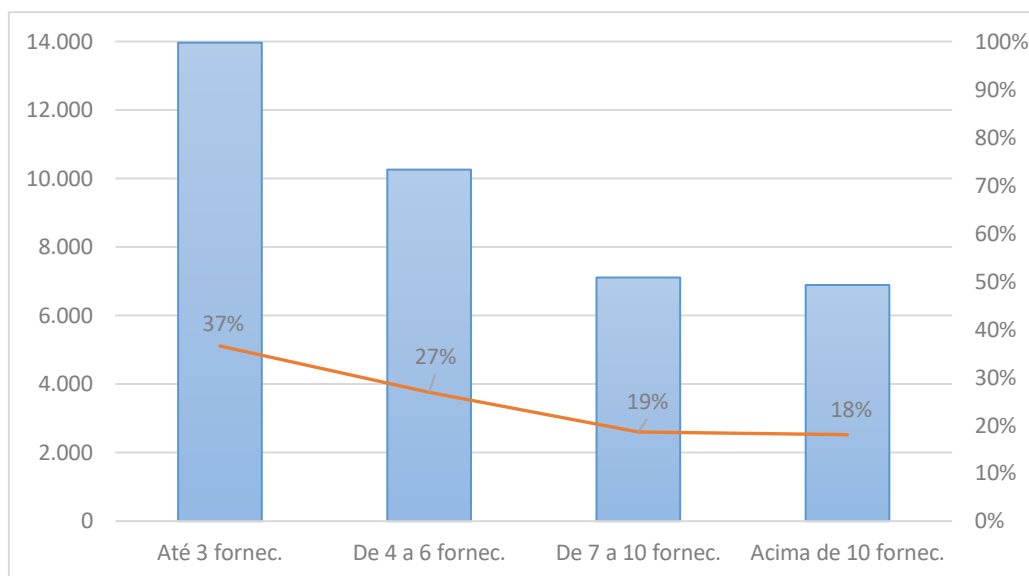
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Siasg DW.

Informa-se que consta da base de dados do Siasg DW 98 itens homologados por cotação eletrônica, além dos 38.134, cuja descrição do tipo de material ou serviço é “não se aplica”. Tal situação demonstra a fragilidade do sistema quanto à fidedignidade das informações.

O cenário de baixo uso do sistema eletrônico também foi observado em 2019, a partir dos dados extraídos do Siasg DW até a data de 06/09/2019, em que apenas 21% dos itens de material foram homologados mediante cotação eletrônica.

Analisando a quantidade de fornecedores que participaram dos itens de compras homologados por cotações eletrônicas em 2018, observa-se que, em 37% dos itens, houve a participação de até três fornecedores distintos, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 6 – Quantidade de fornecedores participantes de cotações eletrônicas no ano de 2018 por item de compra.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Siasg DW.

Considerando a quantidade total de itens, verificou-se que, em média, houve a participação de seis fornecedores por item de compra.

Assim, na média, a participação de fornecedores quando utilizado o procedimento da cotação eletrônica pode ser considerada razoável, haja vista que, via de regra, a dispensa na forma tradicional é realizada com o mínimo de três orçamentos válidos de fornecedores distintos.

No entanto, sabe-se que, em geral, um maior número de licitantes resulta em preços mais baixos para a Administração. Dessa forma, considerando que em 37% dos itens de compra houve a participação de até 3 fornecedores, conforme demonstrado no gráfico anterior, verifica-se que há espaço para fomentar a presença de maior número de empresas nas pequenas compras governamentais.

Ademais, considerando a preferência concedida pela Lei Complementar nº 123/2006 às ME, EPP e MEI nas contratações de pequeno valor realizadas pela Administração Pública, a inclusão do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) no fomento à participação dessas empresas revela-se crucial.

No que concerne a economia de recursos provenientes do uso da cotação eletrônica, observa-se que dos 38.232 itens adquiridos mediante cotação eletrônica, 11.654 itens não possuem valores de referência na base de dados obtida pela CGU, conforme demonstrado no gráfico 5.

Dessa forma, levantou-se que os 26.578 itens de compra restantes somaram o montante de R\$ 35.894.416,45 cadastrado como valor estimado das aquisições correspondentes. Desse total, foram homologados R\$ 29.147.077,88, o que resulta numa economia potencial da ordem de R\$ 6.747.338,57 milhões.

O resumo do benefício financeiro com o uso da cotação eletrônica em 2018 está apresentado na tabela seguinte.

Tabela 2 – Benefício financeiro com o uso da cotação eletrônica em 2018.

	Quantidade itens de compra	Benefício financeiro (R\$)	Custo Processual
Compras homologadas abaixo do valor de referência	18.773	7.124.470,18	8.549 processos x R\$ 4.400,00
Compras homologadas iguais ao valor de referência	6.193	0,00	
Compras homologadas acima do valor de referência	1.612	-377.131,61	
Itens sem valores de referência no Siasg DW	11.654	-	
Total	38.232	R\$ 6.747.338,57	R\$ 37.615.600,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Siasg DW.

Ao se considerar que os 26.578 itens de compra corresponderam a 8.549 processos de dispensa de licitação no ano de 2018 e, ainda, que o custo administrativo por processo corresponde a R\$ 4.400,00, foram despendidos pouco mais de R\$ 37 milhões.

Considerando que foram homologados pouco mais de R\$ 29 milhões, tem-se que o benefício financeiro obtido com o uso da cotação eletrônica não é capaz de proporcionar economia significativa de recursos aos cofres públicos em face do alto custo administrativo dos processos de dispensa de licitação e ao baixo valor das aquisições, mesmo desconsiderando os itens homologados acima dos respectivos valores de referência, haja vista a possibilidade de erros de cadastramento.

Observa-se também a existência de 9.683 itens de compras com valores iguais a zero, que correspondem a itens dependentes de adjudicação ou cancelados por motivos diversos, tais como: não envio de proposta por fornecedor, valor ofertado acima do valor de referência, não atendimento às especificações do objeto, necessidade de ajuste da especificação do objeto, erro na proposta do fornecedor, solicitação de fornecimento pela área demandante acima do prazo de validade da proposta do fornecedor, entre outros.

Em termos percentuais, os itens de compra fracassados (com valores iguais a zero) correspondem a 25% dos itens homologados.

Ressalta-se que os itens fracassados geram um custo adicional para Administração Pública, haja vista a necessidade de repetição da cotação eletrônica ou da realização da dispensa na forma tradicional, além de concorrer para a possível causa do baixo uso da cotação eletrônica pelas unidades.

Diante do exposto, conclui-se que o baixo uso da cotação eletrônica pode estar relacionado a burocratização do procedimento e que o desconto obtido no procedimento não é capaz de gerar economia significativa de recursos ao Erário, mesmo com a quantidade razoável de empresas participantes das cotações eletrônicas, dado o alto custo administrativo dos processos de dispensa de licitação e o baixo valor das aquisições.

Assim, tornam-se necessárias reflexões acerca da modernização da plataforma atualmente utilizada para compras de pequeno valor que permitam maior celeridade processual e redução de custos administrativos.

4. O prazo de pagamento das contratações de pequeno valor é demasiadamente extenso e possui riscos associados ao atraso.

O art. 5º da Lei nº 8.666/93 dispõe que cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, deve obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

O § 3º do referido artigo informa ainda que “os pagamentos decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24, sem prejuízo do que dispõe seu parágrafo único, deverão ser efetuados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da apresentação da fatura”.

A partir de extração no Siafi de dados do empenho das dispensas de licitação de pequeno valor realizadas por unidades selecionadas aleatoriamente, que haviam implementado o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (Siads) no exercício de 2018, foi possível identificar atrasos no pagamento dessas aquisições mediante a contagem da diferença de dias úteis entre a emissão das notas de lançamento geradas pelo gestor (NL) no Siads decorrente da entrada da compra e a data de emissão da ordem bancária (OB).

As NL obtidas no Siafi indicam os eventos 400002 (reclassificação do empenho em liquidação para empenho liquidado a pagar) e 400005 (reclassificação de restos a pagar não processados em liquidação para restos a pagar não processados liquidados a pagar), que remetem aos registros contábeis da fase de liquidação dos empenhos e que, portanto, presume-se que os itens de compra já tenham sido recebidos definitivamente pelas unidades.

Tabela 3 – Demonstrativo do prazo médio para pagamento de compras de pequeno valor registradas no Siads e percentual de compras pagas em prazo superior ao estabelecido no § 3º do art. 5º da Lei nº 8.666/93.

Unidade	Prazo médio, em dias úteis, entre a emissão da NL e da OB	Percentual de compras pagas em prazo superior ao estabelecido em lei
Agência Nacional de Transportes Terrestres	18	100%
Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (MD)	4	25%
Escola Superior de Guerra	8	100%

(MD)		
Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	7	41%
Superintendência de Administração no DF (MF)	10	79%
Serviço Florestal (MMA)	4	32%
Superintendência da Zona Franca de Manaus	15	33%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Siafi.

Da tabela acima, observa-se expressivo percentual de compras de pequeno valor pagas em prazo superior aos cinco dias úteis estabelecidos na Lei nº 8.666/93.

A demora no pagamento ora demonstrada provavelmente impacta os preços dos produtos ofertados pelas empresas quando do fornecimento ao setor público, haja vista que atrasos constantes podem comprometer o fluxo de caixa das pequenas empresas (principais fornecedoras dessas contratações), ocasionando repasse de custos aos preços dos materiais/serviços.

Destaca-se que o prazo médio demonstrado na tabela acima, para fins de atendimento do prazo estabelecido no § 3º do art. 5º da Lei nº 8.666/93, é estimado, pois foi levado em consideração a data da liquidação dos empenhos e a data das ordens bancárias.

Nesse sentido, possivelmente o prazo entre a apresentação da fatura e o pagamento é maior que os apresentados a depender do tempo decorrido entre os recebimentos das notas fiscais pela Administração e os respectivos atestes das compras.

Estudo realizado pela FIA/USP em 2007 apontou que aproximadamente 49% dos fornecedores transferem custos financeiros à União decorrentes do atraso no prazo de recebimento. De acordo com o levantamento realizado o atraso médio do pagamento é de vinte dias.

A possível causa para o atraso no pagamento dos fornecedores pela Administração Pública está relacionada às inúmeras rotinas administrativas que precisam ser cumpridas até o pagamento das faturas/notas fiscais.

Em que pese o estudo da FIA/USP relacionar o atraso no recebimento dos recursos ao prazo de pagamento estabelecido em contrato, o que seria aplicável a poucas dispensas de licitação em que são firmados termos contratuais, pode-se ainda imputar, às demais aquisições de pequeno valor, os custos decorrentes do risco associado ao atraso.

Nesse contexto, o já mencionado PL 1292/1995 no § 4º do art. 74 apresenta a possibilidade de utilização do CPGF para compras, obras e serviços de pequeno valor (incisos I e II), além de tornar obrigatória a divulgação e manutenção dos extratos no Portal Nacional de Contratações Públicas.

É de se ressaltar que a Lei de Licitações e Contratos prevê que as compras, sempre que possível, devem se submeter às condições de aquisição e pagamento semelhantes às

do setor privado (inciso III, art. 15). Tal redação, inclusive, foi mantida no PL 1292/1995 (inciso I do art. 40).

O Decreto nº 5.355/2005, que dispõe sobre a utilização do cartão de pagamento do governo federal (CPGF) pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, admite a utilização desse meio de pagamento apenas nas aquisições de materiais e contratações de serviços enquadrados como suprimento de fundos. No entanto, prevê que ato do Ministro da Economia poderá autorizar a utilização do CPGF, como forma de pagamento de outras despesas.

Dessa forma, constata-se a oportunidade de melhoria nos meios de pagamento das compras públicas de pequeno valor (consideradas não críticas pela matriz de Kraljic) com a implementação do uso do CPGF, visando a conferir celeridade às contratações mediante encurtamento do prazo de pagamento e mitigação dos riscos associados ao atraso no recebimento dos recursos pelos fornecedores, fatores que têm reflexos nos preços finais praticados pelas empresas e potencial de gerar economia de recursos aos cofres públicos.

A utilização do cartão de pagamento ainda proporciona maior transparência dos gastos públicos, visto que as informações atualmente são disponibilizadas a toda sociedade no Portal da Transparência, mantido pela CGU.

Por oportuno, necessário salientar que a obtenção e uso do CPGF para pagamento de despesas realizadas no território nacional é isenta de custos, visto que o Decreto nº 5.355/2005 não permite a cobrança de taxas de adesão, de manutenção, de anuidades ou de quaisquer outras despesas, exceto taxas de utilização do cartão no exterior e encargos por atraso de pagamento da fatura.

Nesse contexto, conclui-se que há a necessidade de redução do tempo decorrido para realização de pagamento das compras de pequeno valor e a utilização do CPGF como forma de pagamento contribui para eliminação da transferência de custos financeiros à União decorrentes do atraso no prazo de recebimento pelos fornecedores, além de promover a celeridade das contratações e a transparência dos gastos públicos.

5. A legislação tributária é um entrave para a modernização dos meios de pagamento em todas as contratações de pequeno valor.

A modernização dos meios de pagamento das contratações de pequeno valor mediante a utilização do cartão de pagamento do governo federal esbarra na obrigatoriedade de retenção tributária, visto que a Lei nº 9.430/1996 em seu art. 64 dispõe que *“os pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal a pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, estão sujeitos à incidência, na fonte, do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição para seguridade social - COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP”*.

A Instrução Normativa nº 1.234/2012 da Receita Federal do Brasil, que regulamenta a retenção tributária prevista na referida lei, obriga a retenção pelo órgão ou entidade pagadora nos pagamentos efetuados com CPGF, devendo o pagamento com o cartão

ser realizado pelo valor líquido, após deduzidos os valores do imposto e das contribuições retidos, cabendo a responsabilidade pelo recolhimento destes ao órgão ou à entidade adquirente do bem ou tomador dos serviços.

Tal obrigatoriedade é dispensada quando as despesas são efetuadas mediante suprimentos de fundos e nos pagamentos efetuados a pessoas jurídicas optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) em relação às suas receitas próprias.

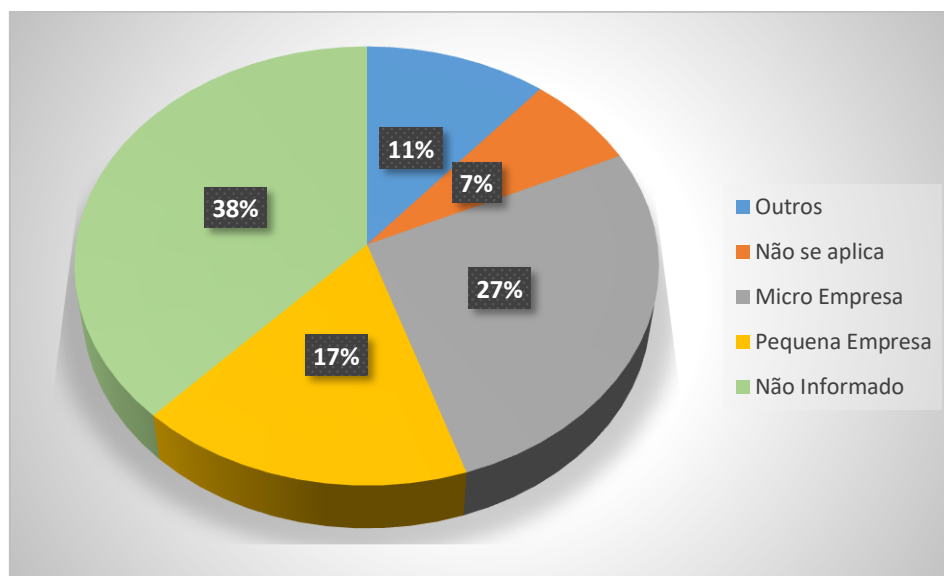
A Lei Complementar nº 123/2006 confere às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) preferência nas contratações de pequeno valor (incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93) realizadas pela Administração Pública.

Informa-se que o referido tratamento diferenciado também é concedido ao microempreendedor individual (MEI) por força do art. 18-E da Lei Complementar nº 123/2006.

Segundo dados constantes do Data Sebrae⁸, em maio de 2019, o Brasil contava com cerca de quinze milhões de ME, EPP e MEI, das quais quase treze milhões eram optantes pelo Simples Nacional.

A partir de extração de dados no Siasg DW, conforme parâmetros constantes do Anexo I, foi levantado o porte das empresas nas dispensas de licitação de pequeno valor homologadas em 2018, cujo resultado é apresentado a seguir.

Gráfico 7 – Porte das empresas participantes das dispensas de licitação de pequeno valor no ano de 2018.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Siasg DW.

⁸ Disponível em: <https://datasebrae.com.br/totaldeempresas/>

A partir da análise dos portes das empresas, verificou-se que a classificação “Outros” corresponde aos demais portes, exceto ME, EPP ou MEI; “Não se aplica” corresponde a contratações com fornecedores estrangeiros ou com número de CPF registrados; e “Não informado” pode corresponder a qualquer tipo de porte (demais, ME, EPP ou MEI).

Da análise do Gráfico 7, observa-se que 44% das contratações de pequeno valor foram realizadas com ME e EPP. No entanto, o percentual pode ser ainda maior, visto que 38% dos fornecedores não informaram o porte da empresa.

Assim, percebe-se que, em tese, para uma parte considerável das dispensas de licitação de pequeno valor firmadas com ME/EPP seria viável a utilização do CPGF como meio de pagamento, visto a desnecessidade de retenção tributária caso sejam optantes pelo Simples Nacional e desde que haja prévia autorização do Ministro da Economia nos termos do parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 5.355/2005.

Cabe ainda informar que a ampliação do uso do CPGF para contratações de pequeno valor foi objeto de inúmeras proposições legislativas, sendo que atualmente tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 10.060/2018, que dispõe sobre o uso do Cartão de Pagamentos de Gastos Federais (CPGF) por órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de todos os Poderes da União integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, do qual se destacam os seguintes trechos:

Art. 4º As aquisições de bens e contratações de serviços com CPGF são limitadas, anualmente, à média mensal, por unidade gestora, de 1/4 (um quarto) do limite previsto no art. 23, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º Ato do Poder Executivo estabelecerá os limites para aquisição de bens e contratação de serviços não enquadrados como suprimentos de fundos.

§ 2º Na ausência do ato de que trata o § 1º, aplica-se a regra do caput à aquisição de bens e à contratação de serviços não enquadrados como suprimento de fundos.

Art. 10 É dispensada a retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal com a utilização do CPGF.

Percebe-se que o grande avanço, caso o PL nº 10.060/2018 seja aprovado, é a dispensa da retenção dos tributos com a utilização do CPGF (art. 10), o que permitirá o uso em todas as contratações de pequeno valor.

O limite de uso do CPGF para compras e serviços disposto na referida proposta legislativa (PL nº 10.060/2018, art. 4º), considerando o atual valor previsto no art. 23, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.666/93, é de R\$ 44.000,00. Adicionalmente, o PL 1292/1995 (art. 74, inciso II) prevê o uso do cartão de pagamento para as compras e serviços de até R\$ 50.000,00. Assim, percebe-se que ambas propostas legislativas endossam o incremento do valor de uso do CPGF, embora com valores diferentes.

Diante do exposto, é possível concluir que, para uma parte considerável das dispensas de licitação de pequeno valor firmadas com ME/EPP, seria viável a utilização do CPGF como meio de pagamento, visto a desnecessidade de retenção tributária na hipótese

de serem optantes pelo Simples Nacional desde que haja prévia autorização do Ministro da Economia nos termos do parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 5.355/2005, porém a utilização em todas as contratações de pequeno valor carece de alterações normativas que visem dispensar a retenção tributária sobre os pagamentos efetuados com CPGF de forma a promover a desburocratização da máquina pública.

CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou que, em 2018 e 2019 (dados analisados até a data de 06/09/2019), quase 75% das contratações homologadas por dispensa de licitação (art. 24, inciso II, Lei nº 8.666/93) com valores de até R\$ 4.400,90 mil foram deficitárias, ou seja, o custo do procedimento foi superior ao valor do bem ou serviço contratado.

Tal cenário foi ratificado ao se considerar todas as dispensas de licitação de pequeno valor registradas no período. Como consequência, foi demonstrado que a União vem empregando mais recursos com procedimentos administrativos do que com as aquisições de bens e contratações de serviços propriamente ditos.

Constatou-se, ainda, que o processo é ineficiente e concorre para o não atendimento tempestivo às necessidades da Administração, haja vista que são necessários, em média, 33 dias para conclusão dos processos de dispensa de licitação de pequeno valor quando utilizada cotação eletrônica e 31 dias quando a dispensa é realizada pelo método tradicional, sem uso da cotação eletrônica.

No que tange à utilização do sistema eletrônico para aquisição de materiais de pequeno valor, foi verificado seu baixo uso da cotação eletrônica pelas unidades. Em 2018 e 2019 apenas 20% e 21% dos itens de compra, respectivamente, foram adquiridos por esse procedimento.

Ademais, ficou evidenciado que o benefício financeiro obtido com o uso da cotação eletrônica não é capaz de gerar economia significativa de recursos ao erário, dado o alto custo administrativo dos processos de dispensa de licitação e o baixo valor das aquisições, mesmo com quantidade razoável de empresas participantes das cotações eletrônicas.

Foi identificada oportunidade de melhoria nos meios de pagamento das compras públicas de pequeno valor com a possível adoção do CPGF, visando a conferir celeridade às contratações mediante o encurtamento do prazo de pagamento e a mitigação dos riscos associados ao atraso no recebimento dos recursos pelos fornecedores, fatores que têm reflexos nos preços finais praticados pelas empresas e potencial de gerar economia de recursos aos cofres públicos.

Cabe destacar que a utilização do CPGF proporciona ainda maior transparência dos gastos públicos, visto que as informações atualmente são disponibilizadas a toda sociedade via Portal da Transparência, mantido pela CGU.

No entanto, a modernização dos meios de pagamento para todas as contratações de pequeno valor mediante a utilização do CPGF esbarra na obrigatoriedade de retenção tributária prevista na Lei nº 9.430/1996 e na Instrução Normativa nº 1.234/2012 da Receita Federal do Brasil.

Assim, em que pese 44% das contratações de pequeno valor tenham sido realizadas com microempresas e empresas de pequeno porte no ano de 2018, sendo viável a utilização do CPGF como forma de pagamento, mediante a expedição de ato do Ministro da Economia, visto a desnecessidade de retenção tributária caso sejam optantes pelo Simples Nacional, o uso em todas as contratações de pequeno valor

somente é possível com a aprovação do PL nº 10.060/2018 ou mediante alterações normativas que visem dispensar a retenção tributária sobre os pagamentos efetuados com CPGF de forma a promover a desburocratização da máquina pública.

As possíveis causas para os fatos evidenciados estão relacionadas à burocratização dessas contratações em virtude do estabelecimento de procedimentos formais em excesso que não são proporcionais aos riscos, além da inexistência de padronização de rotinas administrativas a serem seguidas, o que torna as aquisições mais demoradas gerando altos custos administrativos.

Nesse contexto, espera-se com o presente trabalho que sejam adotadas alternativas mais céleres de contratação com a simplificação de procedimentos que possam levar, no curto e médio prazo, à redução e ao melhor aproveitamento da força de trabalho atualmente empregada nessas contratações.

Destarte, torna-se necessária a modernização da atual plataforma eletrônica de compras públicas de pequeno valor de forma a garantir a redução de custos administrativos em função da diminuição do prazo de entrega das compras públicas.

Visualiza-se, também, a oportunidade de incorporação de benefícios advindos de práticas existentes no setor privado, a exemplo da utilização do CPGF na modalidade crédito, visando à eliminação da transferência de custos financeiros a União decorrentes do atraso no prazo de recebimento pelos fornecedores, à redução de custos decorrentes do risco associado ao atraso e à maior transparência dos gastos públicos.

RECOMENDAÇÕES

1 – Implantar, conforme previsto no Decreto nº 10.024/2019, modelo eletrônico de compras públicas mais moderno para bens de pequeno valor, que viabilize a utilização, se possível, do CPGF como meio de pagamento, visando balancear os controles em função dos riscos, de forma a tornar o processo mais célere, tempestivo, econômico e transparente, garantindo assim a boa governança dos processos de contratação.

Achados nº 1, 2, 3, 4

2 – Simplificar os procedimentos para compras públicas de pequeno valor, previstas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, de forma a possibilitar: (i) padronização e automatização de Projetos Básicos ou documentos de formalização de demanda, (ii) integração do SICAF para verificação da regularidade fiscal, (iii) integração da base de dados da Receita Federal para indicação do porte da empresa e (iv) declaração de não emprego de menor no próprio sistema.

Achados nº 1, 2, 3, 4

3 – Fomentar capacitações de ME, EPP e MEI para uso e divulgação do novo modelo eletrônico de compras públicas de pequeno valor, previsto no Decreto nº 10.024/2019, mediante parcerias com o Sebrae, de forma a ampliar a competitividade e a reduzir os preços dos produtos ofertados.

Achados nº 1, 2, 3

4- Editar portaria, conforme a competência do parágrafo único do art. 2º do Decreto 5.355/2005, prevendo o uso do CPGF em todas as contratações de pequeno valor (art. 24, inciso II, Lei nº 8.666/93) realizadas com ME, EPP e MEI optantes pelo Simples Nacional, de forma a promover a desburocratização da máquina pública.

Achados nº 5

5 – Propor junto à Receita Federal do Brasil a alteração da IN 1.234/2012, de modo a prever hipótese de dispensa de retenção tributária para fornecimento de bens ou prestação de serviços de pequeno valor, conforme inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, pagos mediante CPGF.

Achados nº 5

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

Descrição
Código do Órgão Superior
Órgão Superior
Código do Órgão
Órgão
Código da Unidade
Unidade
Tipo de Administração
UF da Unidade
Indicador de Cotação Eletrônica
Inciso do Dispositivo Legal
Identificação da Compra
Situação da Compra
Objeto da Compra
Identificação do Item de Compra
Quantidade Item de Compra
Quantidade Ofertada
Descrição Tipo Material ou Serviço
Código do Grupo de Serviço
Grupo de Serviço
Código do Grupo de Material
Grupo de Material
Código da Classe de Material
Classe de Material
Código do PDM

Padrão Descritivo de Material
Descrição Material Serviço
CPF/CNPJ do Fornecedor
Porte da Empresa
Valor Unitário Estimado
Valor Unitário Homologado
Valor Total Homologado
Valor Total Empenhado

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

As planilhas foram extraídas após aplicação de filtros no banco de dados de forma a obter apenas contratações por dispensa de licitação amparada no inciso II da Lei 8.666/93 com valores totais homologados acima de zero e nas situações de “encerrado, publicado, retificação, evento de retificação publicado” nos anos de resultado da compra de 2018 e 2019 (até 06/09/2019) no âmbito do Poder Executivo Federal.

Os dados foram ainda depurados excluindo-se contratações de empresas públicas e de economia mista e por outras entidades que não compõem a Administração Pública Federal, como, por exemplo, os Conselhos Regionais e Federais de atividades profissionais. Foram excluídos também processos realizados pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União.

Nesse sentido, os dados analisados contemplaram órgãos e fundos da administração pública direta, as autarquias e fundações da administração pública indireta do Poder Executivo Federal.

Com os mesmos filtros, foi realizada ainda consulta ao banco de dados para extração de informações referentes às compras realizadas por meio de cotação eletrônica, da qual foram extraídos dados dos fornecedores participantes, quantidade de lances, valor do último lance, valor total homologado e valor de referência dos itens.

II – METODOLOGIA UTILIZADA PARA SELEÇÃO DAS UNIDADES PARA ENVIO DE QUESTIONÁRIO

Para estimar o custo de uma dispensa de licitação em razão do valor e o tempo para realização do processo, foi encaminhado questionário no ambiente *Lime Survey* a unidades selecionadas aleatoriamente.

Do universo de 2.280 UASG que realizaram dispensas de licitação (inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93) no ano de 2018, foram excluídas aquelas que realizaram cinco ou menos dispensas de licitação, cuja população resultante foi de 1.814 UASG.

As 1.814 UASG foram ordenadas por ordem decrescente em função da quantidade de dispensas realizadas, sendo atribuído a cada uma um número de 1 a 1.814.

Para definição da amostra, foi estabelecido uma margem de erro de 10%, com confiabilidade de 95%, que resultou numa amostra de 92 unidades. Entretanto, neste trabalho, optou-se por utilizar uma amostra com 100 unidades.

Utilizando o sorteador aleatório⁹ foram escolhidas as 100 unidades na população de 1.814 UASG e encaminhado por e-mail o link do formulário no ambiente *Lime Survey* para resposta.

Foram obtidos 47 questionários preenchidos, que após tratamento, resultaram em 41 para estimativa do tempo de realização do processo e 32 para estimativa do custo da dispensa de licitação em razão do valor.

III – MODELO DE QUESTIONÁRIO

Estimativa do custo de dispensa de licitação por valor

- 1 - Indique sua unidade
- 2 - Qual esforço médio total despendido, em horas, para a conclusão de uma dispensa de licitação por valor (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93)?
- 3 - Qual a remuneração média mensal dos servidores alocados no processo de dispensa de licitação por valor (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93)?
- 4 - Qual o tempo médio, em dias, para conclusão de um processo de dispensa de licitação por valor (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93) sem uso de cotação eletrônica?
- 5 - Qual o tempo médio, em dias, para conclusão de um processo de dispensa de licitação por valor (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93) com uso de cotação eletrônica?
- 6 - Seu órgão utiliza processo eletrônico para instrução de processos de dispensa?

Orientações fornecidas para preenchimento:

Para estimativa do custo das contratações públicas realizadas mediante dispensa de licitação amparadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, as UASG participantes foram orientadas a considerar o esforço despendido nas seguintes etapas do processo: formalizar o pedido de compra, preparar especificação da compra, elaborar projeto básico, obter orçamentos e demais procedimentos relativos à pesquisa de preços, consultar regularidade fiscal, realizar compra (cotação eletrônica ou dispensa com o menor orçamento obtido), homologar/ratificar a compra, formalizar compra (emitir empenho, enviar empenho ao fornecedor), receber o material ou serviço, liquidar despesa e efetuar o pagamento.

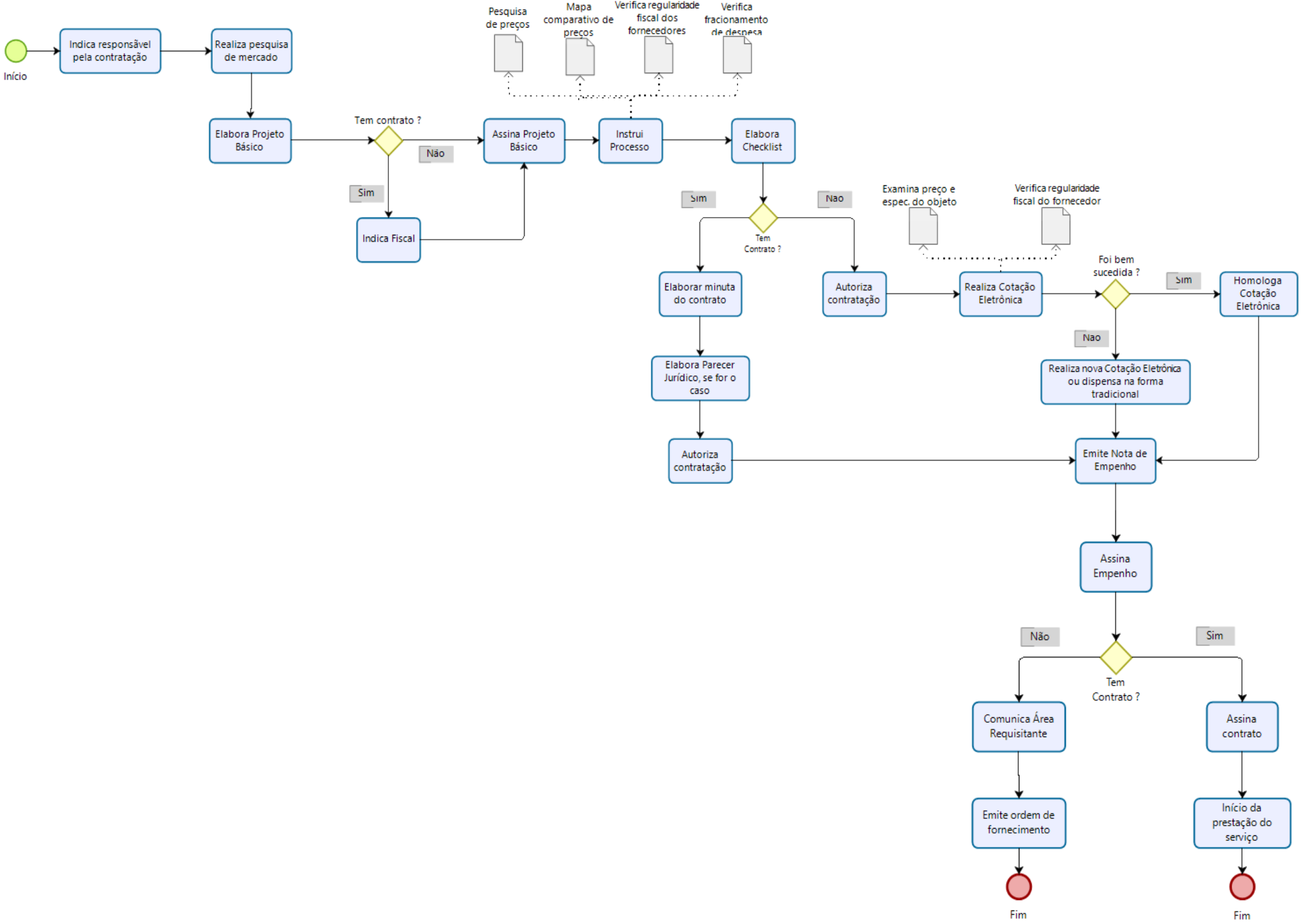
As UASG participantes foram orientadas ainda a não considerarem o tempo a etapa de elaboração de minuta de contrato, bem como a de análise do termo pela assessoria jurídica, considerando que a maior parte das dispensas é realizada para compra de materiais e dada a possibilidade de existir minutas de contrato padronizadas, que dispensariam a análise pelos órgãos jurídicos.

⁹ Disponível em: www.sorteador.com.br

Adicionalmente, para serviços com pagamentos mensais, foi solicitado aos gestores considerar o esforço até o primeiro pagamento.

IV – FLUXO DO PROCESSO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR ELABORADO PELA EQUIPE DE AUDITORIA

Fluxo do processo de dispensa de licitação em razão do valor



V – HISTÓRICO DO CPGF E IMPACTO DA AMPLIAÇÃO DO USO

1. Histórico do uso

O Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) é um meio de pagamento utilizado pelo governo para pagamento de despesas próprias, que, em regra, possam ser enquadradas como suprimento de fundos.

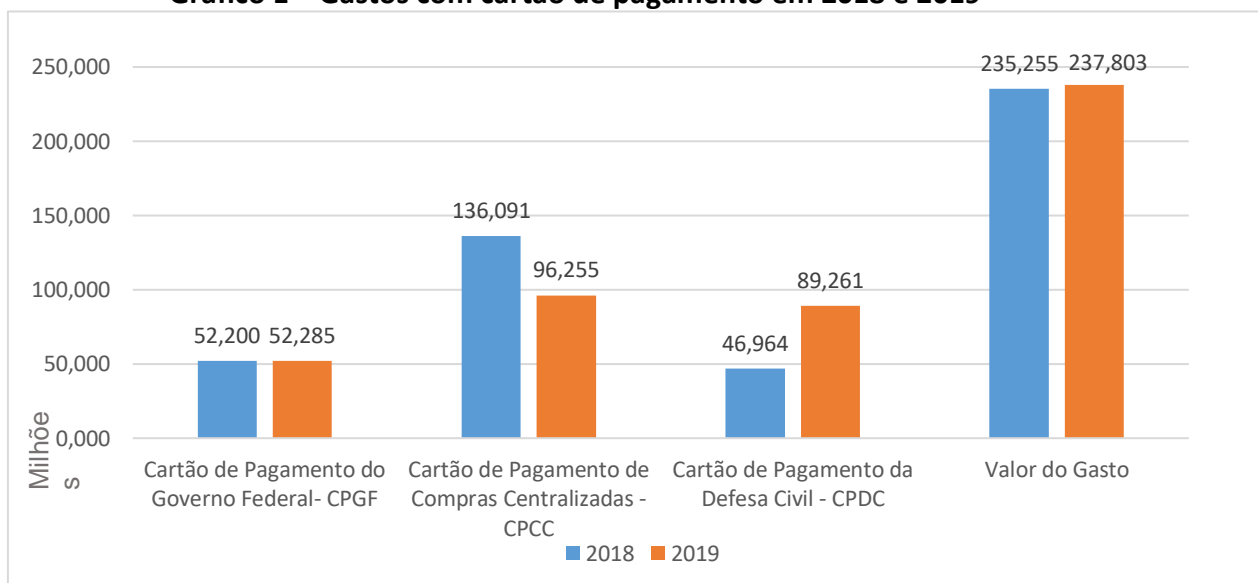
O suprimento de fundos é um adiantamento concedido ao servidor, a critério e sob a responsabilidade do Ordenador de Despesas, com prazo certo para utilização e comprovação de gastos.

As despesas com suprimento de fundos são excepcionais e somente podem ser realizadas nas hipóteses definidas em normativo.

Destaca-se, entretanto, a possibilidade de utilização do CPGF como forma de pagamento de outras despesas mediante autorização do Ministro da Economia.

Segundo dados do Portal da Transparência em 2018 e 2019 foram gastos o total de R\$ 473.059.389,22 com cartão de pagamento, distribuídos nas seguintes categorias detalhadas abaixo:

Gráfico 1 – Gastos com cartão de pagamento em 2018 e 2019



Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela Equipe de Auditoria.

Observa-se que o Cartão de Pagamento de Compras Centralizadas (CPCC) é utilizado pela Administração Pública Federal para aquisição de passagens aéreas, nos termos da Portaria Interministerial MPOG/MF nº 441, de 20 de novembro de 2014.

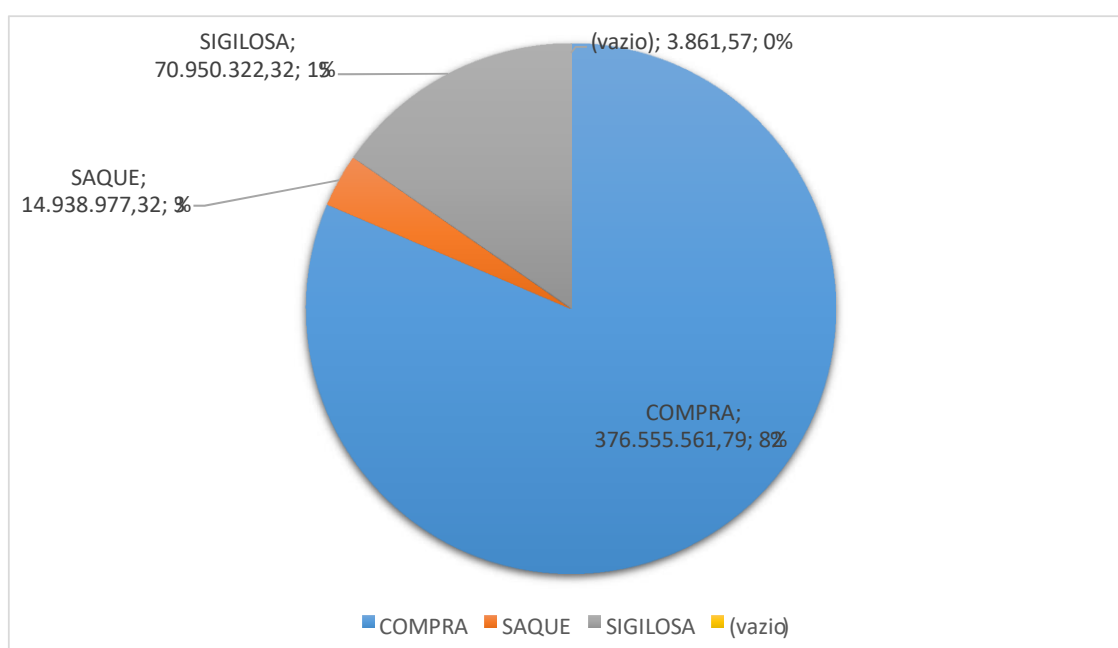
No entanto, atualmente, a aquisição de passagens aéreas não está mais sendo realizada mediante cartão de pagamento dado o término do limite temporal

estabelecido no § 9º do art. 64 da Lei nº 9.430/1996 e da não conversão em lei das Medidas Provisórias nº 822/2018 e 877/2019.

O Cartão de Pagamento da Defesa Civil (CPDC) é destinado ao pagamento de despesas em situações de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela Secretaria Nacional de Defesa Civil em que as ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais sejam promovidas por governos estaduais, do DF e municipais, nos termos do Decreto nº 7.257/2010.

A principal modalidade de uso do cartão de pagamento é compra via fatura, que correspondeu a 82% dos gastos no período de 2017 a mar/2019. A modalidade saque correspondeu a apenas 3%, conforme demonstrado abaixo.

Gráfico 2 - Formas de uso do cartão de pagamento no período de 2017 a mar/2019.



Fonte: CGU. Elaborado pela equipe de auditoria.

O uso do CPGF está normatizado pela seguinte legislação aplicável:

- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (arts. 68 e 69);
- Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967 (arts. 74, 77, 78, 80, 81, 83 e 84);
- Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 (arts. 45 a 47);
- Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005 (dispõe sobre a utilização do CPGF);
- Portaria MF nº 95, de 19 de abril de 2002 (fixa os limites de Suprimento de Fundos);
- Portaria MP nº 41, de 04 de março de 2005, e alterações promovidas pelas Portarias nº 01 MP, de 04 de janeiro de 2006, e Portaria MP nº 44, de 14 de março de 2006 (estabelece normas complementares para utilização do CPGF);
- Portaria nº 90, de 24 de abril de 2009 (institui o Sistema de Cartão de Pagamento – SCP);

h) Manual do Siafi Transação CONMANMF código 02.11.21;

A Lei Federal de Finanças Públicas, Lei nº 4.320, de 17/03/64, em seu art. 68, estipula que suprimentos de fundos é um regime de adiantamento em casos de despesas definidas em lei, que não passam pelo processo normal de aplicação.

Depreende-se do normativo que o Suprimento de Fundos é uma autorização de execução orçamentária e financeira diferente da normal, sob a forma de adiantamento, sempre precedido de empenho na dotação orçamentária específica e natureza de despesa própria, com a finalidade de efetuar despesas que, pela sua excepcionalidade, não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, isto é, não seja possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador precedido de licitação ou dispensa, em conformidade com a Lei nº 8.666/93.

O que diferencia a execução da despesa por Suprimento de Fundos das demais formas de execução de despesa é o empenho feito em nome do servidor, o adiantamento da quantia a ele e a inexistência de obrigatoriedade de licitação. Porém, a realização dessas despesas deve observar os mesmos princípios que regem a Administração Pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública. Esses preceitos estão consignados no art. 74 do Decreto Lei nº 200/67.

Por sua vez, o art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23/12/86, dispôs sobre as hipóteses de concessão de suprimento de fundos a servidores, a obrigatoriedade de concessão na modalidade de cartão de pagamento, quais sejam:

- I. para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;
- II. quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento;
- III. para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda.

Dado o caráter excepcional, as aquisições e serviços de pequeno vulto são passíveis de execução por meio de suprimento de fundos, desde que caracterizada a inexistência de cobertura contratual, a eventualidade da contratação (as despesas não podem ser consideradas previsíveis, ou seja, passíveis de planejamento) e a incoerência de fracionamento da despesa.

Conforme estabelecido no Decreto nº 93.872/86, compete ao Ministério da Fazenda o estabelecimento de valores limites para concessão de Suprimento de Fundos, bem como o limite máximo para despesas de pequeno vulto.

Atualmente, o assunto está disciplinado pela Portaria MF nº 95/2002, conforme dados constantes da tabela a seguir:

Tabela 1 – Valores limites para concessão de suprimento de fundos e de despesa de pequeno vulto.

Limites de Gastos do CPGF			
Eventos de atualização de Valores	Antes Decreto nº 9.412/2018	Depois Decreto nº 9.412/2018 (atual)	PL 1292/1995
Compras e Serviços			
a) por concessão (art. 1º, § 1º, Portaria MF nº 95/2002)	R\$ 8.000,00	R\$ 17.600,00	R\$ 50.000,00
b) por despesa * (art. 2º, § 1º, Portaria MF nº 95/2002)	R\$ 800,00	R\$ 1.760,00	R\$ 5.000,00
Obras e Serviços de Engenharia			
a) por concessão (art. 1º, § 1º, Portaria MF nº 95/2002)	R\$ 15.000,00	R\$ 33.000,00	R\$ 100.000,00
b) por despesa * (art. 2º, § 1º, Portaria MF nº 95/2002)	R\$ 1.500,00	R\$ 3.300,00	R\$ 10.000,00

* limite máximo para realização da despesa no somatório de NOTAS FISCAIS/FATURAS/RECIBOS/CUPONS FISCAIS, sendo vedado o fracionamento do documento comprobatório para adequação aos valores limites. Fonte: Elaborado pela equipe de Auditoria.

A concessão de qualquer tipo de Suprimento de Fundos além dos limites estabelecidos acima deve ser expressamente autorizada por Ministro de Estado desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado.

O Decreto nº 5.355, de 25/01/2005, que dispõe sobre a utilização do CPGF pela Administração Pública Federal prevê, além da possibilidade de uso do cartão para aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos, a utilização do CPGF para pagamento de outras despesas desde que autorizado por ato do Ministro da Economia.

Nesse sentido, foi editada a Portaria Interministerial nº 441, de 20/11/2014, que autoriza o uso do CPGF para compra de passagens aéreas nas hipóteses de licitação ou procedimento de contratação direta realizada pela Central de Compras e Contratações do antigo MPDG.

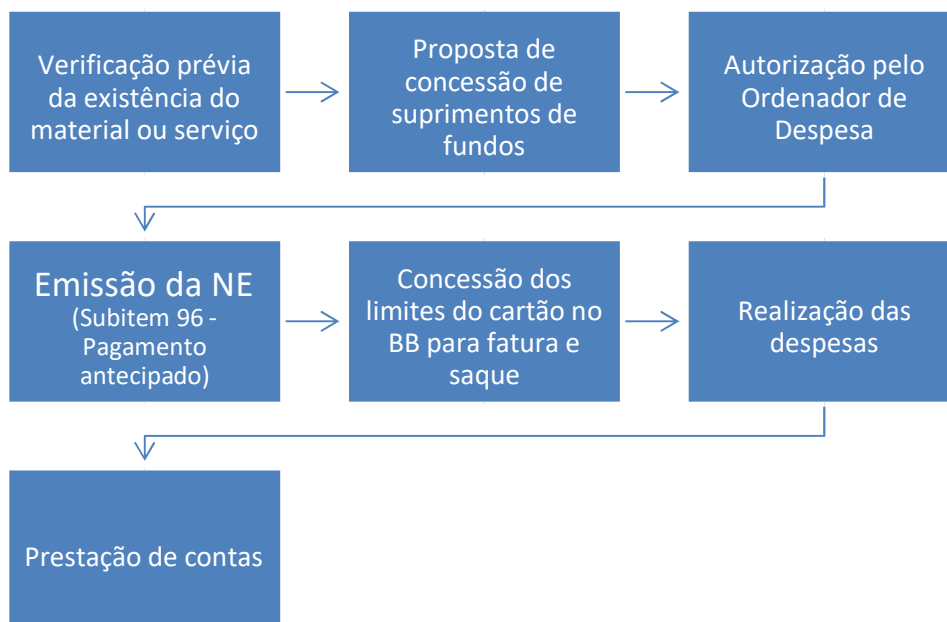
A Portaria MP nº 41, de 04/03/2005, alterada pelas Portarias nº 01, de 04/01/2006, e nº 44, de 14/03/2006, dispõe sobre normas complementares para utilização do CPGF, dentre elas, a vedação do pagamento de taxas de adesão e manutenção, anuidades e quaisquer outras despesas decorrentes da obtenção e/ou do uso do CPGF.

É de se destacar que a Portaria MP nº 41/2005 está desatualizada quando trata das hipóteses de utilização do CPGF, visto que ainda prevê no art. 4º, inciso III, a utilização do CPGF para *“pagamento de diária de viagem a servidor, destinada às despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme os valores estabelecidos em legislação específica, bem como do adicional para cobrir as despesas de deslocamento até o local de embarque e do desembarque ao local de trabalho ou de hospedagem e vice-versa”*, hipótese que foi excluída do Decreto nº 5.355/2005 mediante alteração promovida pelo Decreto nº 6.370/2008.

A Portaria MP nº 90, de 24/04/2009, instituiu o Sistema do Cartão de Pagamento – SCP, com o objetivo de detalhar a aplicação de suprimento de fundos concedido por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, cabendo ao portador do CPGF proceder ao registro das despesas no SCP no Módulo Detalhamento da Aplicação em até trinta dias após efetuada cada transação.

As etapas do processo de concessão de suprimento de fundos mediante CPGF atendem à ordem apresentada na figura abaixo.

Figura 1 - Fluxograma e Etapas do processo de concessão de suprimento de fundos mediante CPGF.



Fonte: Elaborado pela equipe de Auditoria.

Inicialmente o servidor deve consultar o Setor de Almoxarifado acerca da existência do material a ser adquirido ou, nos casos de prestação de serviços, verificar a existência de contratos vigentes.

Em caso inexistência, o proponente encaminha ao setor competente proposta de concessão de suprimento de fundos mediante CGPF contendo: motivação do gasto, justificativa da excepcionalidade da despesa indicando o fundamento normativo (hipóteses previstas no Decreto 93.872/96), indicação do valor total, previsão de saque com justificativa e período de aplicação.

A proposta é encaminhada ao ordenador de despesa para autorização.

Após autorizada, o empenho é emitido de acordo com a natureza de despesa, em nome do servidor, constando o prazo máximo de utilização dos recursos e o prazo para prestação de contas. Após a liquidação do empenho, os limites no cartão são então concedidos de acordo com os valores autorizados para fatura e saque.

O suprido então poderá realizar as despesas nas condições e finalidades previstas no ato de concessão. O prazo máximo para aplicação é de até 90 (noventa) dias a contar da data do ato de concessão do suprimento de fundos e não ultrapassará o término do exercício financeiro.

É vedada a aquisição de material permanente por suprimento de fundos, ressalvados os casos excepcionais devidamente reconhecidos pelo Ordenador de Despesa e em consonância com as normas que disciplinam a matéria, conforme item 9.6 da Macrofunção Siafi 02.11.21.

Caso haja saque, o valor do saque que exceder ao da despesa realizada deverá ser devolvido, por intermédio da GRU, no prazo máximo de três dias úteis a partir do dia seguinte da data do saque.

Encerrada a etapa de realização das despesas, o suprido deverá apresentar a prestação de contas no prazo máximo de 30 dias após o término do período de aplicação.

Compõe a prestação de contas: demonstrativos mensais (débitos e créditos das despesas efetivamente realizadas); cópias das faturas; documentos originais (Nota Fiscal/Fatura/Recibo/Cupom Fiscal), devidamente atestados por outro servidor, emitidos em nome do órgão, comprovando as despesas realizadas; GRU referente às devoluções de valores sacados e não gastos em três dias.

Será providenciada a anulação dos empenhos correspondentes aos valores não utilizados.

As prestações de contas impugnadas, serão imediatamente registradas em responsabilidades, por NL - Nota de Lançamento, evento 54.0.895, conta corrente igual ao CPF do suprido, classificação de acordo com a irregularidade cometida.

É incontestável que a grande vantagem do CPGF é proporcionar à Administração mais modernidade na gestão de recursos, visto que visa facilitar a prestação de contas,

confere maior segurança às operações e permite o acompanhamento das despesas realizadas com os recursos do governo.

2. Impacto da ampliação do uso do CPGF para as contratações de pequeno valor

Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos poderes da União empenharam, em 2018, quase R\$ 93 bilhões em aquisições e contratações de bens e serviços.

Foram gastos pouco mais de R\$ 52 milhões com suprimento de fundos mediante CPGF no Poder Executivo Federal, conforme dados do gráfico 8, o que representa 0,05% do total das aquisições e contratações de bens e serviços.

Assim, considerando que foram homologados quase R\$ 327 milhões, no mesmo ano, em dispensas de licitação amparadas no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93, por órgãos, fundos, autarquias e fundações da administração pública do Poder Executivo Federal, estima-se um aumento de 0,35% no uso do CPGF em decorrência da ampliação para as contratações de pequeno valor.

VI – 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 12/03/2020. Por meio do Ofício SEI Nº 75010/2020/ME a unidade apresentou resposta, a qual contemplou a Nota Técnica nº 10650/2020/ME.

Após a realização da Reunião para apresentação dos achados e discussão das possíveis soluções, foi apresentada complementação da resposta inicial, a qual contemplou a Nota Técnica Complementar nº 17000/2020/ME, encaminhada po meio do Ofício SEI Nº 108430/2020/ME, de 19/05/20.

A primeira parte da Nota Técnica nº 10650/2020/ME apresenta uma contextualização sobre o presente trabalho, após a Seges informa que:

[...]

“8. Assim, após a análise acurada de todas as informações contidas no Relatório de Auditoria nº 201902510 (SEI 7004063), verificou-se que as conclusões e recomendações estão em alinhamento à diversas iniciativas que já vêm sendo empreendidas por esta Seges, enquanto órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg). Destaca-se que todas as iniciativas da Seges estão voltadas à eficiência no gerenciamento do dinheiro público, à oferta de serviços mais céleres ao cidadão, com foco na boa instrução processual, na celeridade de informação à sociedade e, principalmente, na desburocratização do funcionamento da máquina administrativa. Inclusive, verifica-se que as informações coletadas e trabalhadas no Relatório da CGU poderão ser de grande valia para embasar diversas outras ações deste órgão central, visto que apresentam um panorama bastante qualificado da situação atual das compras de pequeno vulto.

9. Ato contínuo, visando ao atendimento da solicitação contida no Ofício nº 4045/2020/DG/SFC/CGU (SEI 7003977), quanto à **apresentação de um plano ação para cada uma das recomendações supracitadas**, evidenciam-se abaixo os esclarecimentos referentes a cada uma das recomendações e os respectivos prazos para atendimento.”

Destaca-se que a manifestação do órgão se deu mediante plano de ação para cada uma das recomendações exaradas. Assim, de forma a manter a coerência com os achados do Relatório, foi informado antes de cada manifestação os achados de referência.

Achados nº 1, 2, 3, 4

Manifestação da unidade examinada

Recomendação 1	Prazo de
----------------	----------

"Implantar, conforme previsto no Decreto nº 10.024/2019, modelo eletrônico de compras públicas mais moderno para bens de pequeno valor, que permita a utilização do CPGF como meio de pagamento, visando balancear os controles em função dos riscos, de forma a tornar o processo mais célere, tempestivo, econômico e transparente, garantindo assim a boa governança dos processos de contratação."

Considerações CGNOR

Após as inovações estabelecidas no processo de contratações públicas com a publicação do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta o pregão eletrônico, identificou-se a necessidade aprimorar **as aquisições de pequeno valor**, as quais representam grande parte dos processos realizados, como apresentado no supramencionado Relatório.

Consoante definido no Decreto nº 10.024, de 2019, o **sistema de dispensa eletrônica será uma ferramenta informatizada, integrante da plataforma do Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para a realização dos processos de contratação direta de bens e serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia**, nas hipóteses definidas no art. 51, abaixo transcrito:

Decreto nº 10.024, de 2019

"Art. 51. As unidades gestoras integrantes do Sisg adotarão o sistema de dispensa eletrônica, nas seguintes hipóteses:

I - **contratação de serviços comuns de engenharia, nos termos do disposto no inciso I do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993;**

II - **aquisição de bens e contratação de serviços comuns, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993;** e

III - aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, nos termos do disposto no [inciso III e seguintes do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993](#), quando cabível.

§1º **Ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia regulamentará o funcionamento do sistema de dispensa eletrônica.**

§ 2º A obrigatoriedade da utilização do sistema de dispensa eletrônica ocorrerá a partir da data de publicação do ato de que trata o § 1º."

Para que o **sistema de dispensa eletrônica** possa entrar em funcionamento, faz-se necessário ato do Secretário de Gestão definindo regras e procedimentos para sua utilização. Nessa linha, o projeto foi dividido

atendimento

Publicação
maio/2020

em **duas linhas de ação:**

- **Normativo:** a minuta de norma está programada (no cronograma interno de projetos da Seges) para ter sua **primeira versão entregue no final do mês de abril**. Ressalta-se que esta proposição passará por consulta pública para contribuições de toda a comunidade de compras públicas, seguindo o trâmite para subscrição do Secretário, com previsão de publicação no final do mês de maio.
- **Sistema:** atualmente a equipe técnica está realizando o levantamento e validação dos requisitos básicos da ferramenta. A versão 1 do sistema está programada para entrar em produção no final do mês de junho e a versão 2, no final do mês de novembro de 2020.

Importante destacar que, aderente ao objetivo desta recomendação, paralelamente ao projeto do sistema de dispensa eletrônica, está em curso um projeto de **estruturação de uma plataforma de e-commerce que processe as compras de pequeno vulto na dinâmica de compras de uma loja virtual destinada a consumidores diretos, o Marketplace**.

Nos estudos iniciais, que envolveram, além da Seges, representada pelo Departamento de Normas e Sistemas de Logística (Delog) e pela Central de Compras, a Secretaria de Governo Digital (SGD), a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) da Secretaria de Gestão Corporativa da Secretaria-Executiva e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), verificou-se que a utilização de plataformas eletrônicas possibilita a compra de forma fácil e ágil, automatizando o processo, viabilizando acesso a catálogos de diferentes fornecedores e facilitando ainda a implementação de objetivos secundários da política de compras públicas (como fomento às micro e pequenas empresas ou à agricultura familiar).

A equipe do projeto entendeu que, dentre as diversas alternativas para processamento das compras via plataforma eletrônica, a utilização do CPGF era aquela que melhor se amoldava à lógica tecnológica do *Marketplace*, entretanto tal alternativa tinha uma restrição: não havia previsão legal para sua utilização do CPGF nessa métrica de pagamento, tampouco limites suficientes para garantir alcance efetivo dessa solução tecnológica.

A partir disso, como premissa básica para continuidade do projeto, além do desenvolvimento em si da plataforma eletrônica, previu-se a alteração da base normativa, de modo a permitir, dentro de um espectro legal, a utilização do CPGF em contratações realizadas por intermédio de plataformas de comércio eletrônico, em valores superiores ao hoje permitidos.

Assim o projeto foi subdividido em duas etapas:

Sistema:
V1: **junho/2020**
V2:
novembro/2020

Publicação:
abril/2020

<ul style="list-style-type: none"> • Adequação normativa: esta unidade técnica apresentou proposta de Portaria em substituição à Portaria nº 95, de 19 de abril de 2002, que "<i>fixa os limites para concessão de suprimento de fundos e para os pagamentos individuais de despesas de pequeno vulto</i>", com o objetivo de, especialmente, incluir regras e limites para utilização do CPGF quando se tratar de contratação realizada por intermédio de plataformas eletrônicas credenciadas pelo Ministério da Economia. <p>Como é cediço, a última reforma administrativa estabelecida pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, transformou o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Ministério do Trabalho no Ministério da Economia em uma única Pasta, e a proposta de alteração passou à avaliação da Secretaria Especial de Fazenda, a qual se posicionou favoravelmente quanto à iniciativa.</p> <p>Informa-se que tal minuta de Portaria está na iminência de ser subscrita pelo Senhor Ministro da Economia, no âmbito do processo SEI 19973.100542/2020-64.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plataformas de comércio eletrônico: assumindo contornos de projeto piloto, essa etapa será iniciada com a publicação da nova Portaria, a qual suporta a estruturação e os procedimentos (em especial, quanto ao cumprimento de requisitos específicos de transparência dos gastos, integridade dos dados e das informações) para a utilização das plataformas de comércio eletrônico, a qual se dará por meio de um credenciamento, realizado pela Central de Compras. Sua entrega está prevista (no cronograma interno de projetos da Seges) para o final do mês de junho (primeira versão). 	<p>Projeto piloto: junho/2020</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------

Em complementação as informações inicialmente encaminhadas, a unidade informou que empreenderá esforços no atendimento da **Recomendação 4** combinada com a **Recomendação 1**.

Análise da equipe de auditoria

A manifestação do órgão indica a adoção de diversas ações, tanto normativas quanto em nível de infraestrutura de sistemas, que se alinham com o objetivo da Recomendação nº 1.

Necessário repisar que o objetivo do trabalho foi apresentar propostas que possam contribuir para a eficiência dos procedimentos atualmente adotados nas aquisições de bens de pequeno valor, enquadrados na previsão do inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93, visto o considerável esforço operacional demandado nessas contratações.

A unidade concordou com a implantação de modelo eletrônico de compras públicas mais moderno para bens de pequeno valor de forma a tornar o processo mais célere, tempestivo, econômico e transparente, e manifestou-se no sentido de que empreenderá esforços para o atendimento da recomendação.

O uso do cartão de pagamento do governo federal foi ressaltado pela Seges na futura implementação do *e-commerce* para compras de pequeno vulto abarcadas por suprimento de fundos, proposta excelente.

Este órgão de controle interno entende que tal proposta pode ser estendida para as dispensas de pequeno valor (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93), conjuntamente com o atendimento das recomendações 4 e 5, visando conferir celeridade às contratações mediante o encurtamento do prazo de pagamento, além de mitigar os riscos associados ao atraso no recebimento dos recursos pelos fornecedores, fatores que tem reflexos nos preços finais praticados pelas empresas, tendo, portanto, potencial de gerar economia de recursos aos cofres públicos.

Achados nº 1, 2, 3, 4

Manifestação da unidade examinada

Recomendação 2	Prazo de atendimento
<p><i>"Simplificar os procedimentos para compras públicas de pequeno valor de forma a possibilitar: (i) padronização e automatização de Projetos Básicos ou documentos de formalização de demanda, (ii) integração do SICAF para verificação da regularidade fiscal, (iii) integração da base de dados da Receita Federal para indicação do porte da empresa e (iv) declaração de não emprego de menor no próprio sistema."</i></p> <p>Considerações CGNOR</p> <p>Destaca-se que todos os aprimoramentos indicados nesta recomendação ("<i>i) padronização e automatização de Projetos Básicos ou documentos de formalização de demanda, (ii) integração do SICAF para verificação da regularidade fiscal, (iii) integração da base de dados da Receita Federal para indicação do porte da empresa e (iv) declaração de não emprego de menor no próprio sistema</i>") já são premissas utilizadas para o desenvolvimento do novo sistema de dispensa eletrônica (cujas informações foram apresentadas na Recomendação 1 acima).</p> <p>Ainda, no viés de padronização e simplificação processual, cabe destacar a iniciativa de edição uma instrução normativa que disporá sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) para contratação de bens, serviços e obras. A referida minuta está em processo de consulta pública, no</p>	<p>Normativo: maio/2020</p> <p>Sistema: V1: junho/2020 V2: novembro/2020</p>

<p>Participa.br (http://participa.br/contratacoes-publicas/instrucao-normativa-sobre-estudo-tecnico-preliminar) - de 27 de março até 7 de abril de 2020.</p> <p>As regras e procedimentos definidos na IN serão sustentadas por uma ferramenta eletrônica de apoio aos gestores de compra - o ETP Digital - que será disponibilizado aos órgãos e entidades pela Seges. Tal ferramenta possibilitará, que a área requisitante, podendo ser apoiada pela equipe de planejamento, com base no documento que formaliza a demanda, registre nos campos específicos do sistema todos os elementos básicos da contratação. Entende-se que tal iniciativa, além de estabelecer um fluxo simplificado entre as diferentes áreas que participam do planejamento das compras, garantirá uma padronização e contribuirá substancialmente para qualidade das contratações, pois conduzirá à definição da solução mais adequada às necessidades dos órgãos e entidades.</p> <p>Assim sendo, esta unidade técnica entende que, finalizada as duas etapas previstas para o sistema de dispensa eletrônica (normativo e sistema), esta Recomendação 2 estará atendida automaticamente.</p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Análise da equipe de auditoria

A manifestação da unidade indica que o atendimento se dará quando do desenvolvimento do novo sistema de dispensa eletrônica.

Achados nº 1, 2, 3

Manifestação da unidade examinada

<p>Recomendação 3</p> <p><i>"Fomentar capacitações de ME, EPP e MEI para uso e divulgação do novo modelo eletrônico de compras públicas de pequeno valor, mediante parcerias com o Sebrae, de forma a ampliar a competitividade e a reduzir os preços dos produtos ofertados."</i></p> <p>Considerações CGNOR</p> <p>O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) vem atuando em conjunto com este Departamento de Normas e Sistemas de Logística (Delog) desde 2013 para a implementação e institucionalização do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às Micro e Pequenas Empresas (MPE), consoante dispõe a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em parceira perene.</p> <p>Muitos resultados têm sido colhidos, seja na regulamentação do</p>	<p>Prazo de atendimento</p> <p>Já há ACT vigente junto ao Sebrae para fomento do tratamento diferenciado</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>tratamento diferenciado nas contratações de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Federal, por meio do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 84/2013, seja no desenvolvimento do Compras <i>Mobile</i>, modernização do Comprasnet e Siasg e na integração e evoluções Siasg, por meio do ACT nº 5/2018.</p> <p>Assim, havendo qualquer aprimoramento normativo e de plataformas tecnológicas que impliquem, direta ou indiretamente, nas MPE, por efeito o Sebrae inclui tais mudanças em suas capacitações, promovendo a divulgação e as orientações necessárias para efetivação de tais aprimoramentos. Dessa feita, muito embora, o modelo eletrônico de compras públicas de pequeno valor (o Dispensa Eletrônica) esteja ainda em desenvolvimento, tão logo seja disponibilizado, esta Secretaria atuará em parceria com o Sebrae para fomento de tal solução, propiciando meios para que haja a ampliação da competitividade e a redução dos preços dos produtos ofertados, conforme indicado na recomendação.</p>	<p>das MPE, bem como para a modernização do Comprasnet e Siasg e na integração e evoluções Siasg.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------

Análise da equipe de auditoria

Em que pese a unidade ter informado que o Sebrae vem atuando em conjunto com o Delog desde 2013 por meio de acordos de cooperação técnica, a recomendação será considerada atendida quando da demonstração das capacitações das ME, EPP e MEI para uso e da divulgação do novo modelo eletrônico de dispensas de pequeno valor.

Achado nº 5

Manifestação da unidade examinada

<p>Recomendação 4</p> <p><i>"Editar portaria, conforme a competência do parágrafo único do art. 2º do Decreto 5.355/2005, prevendo o uso do CPGF em todas as contratações de pequeno valor realizadas com ME, EPP e MEI optantes pelo Simples Nacional, de forma a promover a desburocratização da máquina pública."</i></p> <p>Considerações CGNOR</p> <p>Conforme já explicado na Recomendação 1, além do desenvolvimento do Dispensa Eletrônica, esta unidade técnica, visando dar base normativa para o Projeto do <i>Marketplace</i>, já está promovendo a alteração da Portaria nº 95, de 19 de abril de 2002, com objetivo de incluir regras e limites para utilização do CPGF quando se tratar de contratação realizada por intermédio de plataformas eletrônicas credenciadas pelo Ministério da Economia. Esta dinâmica de pagamento possibilitará a desburocratização do processo de contratações de pequeno vulto, não apenas beneficiando as MPE</p>	<p>Prazo de atendimento</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------

(as quais entende-se serão a categoria mais beneficiada), mas todo o universo de empresas que fornecem, ou podem vir a fornecer, para o governo federal.

Como anteriormente informado, a minuta de Portaria está na iminência de ser subscrita pelo Senhor Ministro da Economia, no âmbito do processo SEI 19973.100542/2020-64.

Publicação:
abril/2020

Em complementação as informações inicialmente encaminhadas, a unidade apresentou as seguintes ponderações adicionais, que foram também apresentadas na Reunião para apresentação dos achados e discussão das possíveis soluções ocorrida no dia 28/04/2020:

“[...] Este Delog ponderou que o ato pretendido, envolve outros atores, mesmo que estejam sob a mesma Pasta, em especial a Secretaria Especial de Fazenda, para verificação de escopo (quais as outras despesas), bem como a Receita Federal, a qual tem atuação importante no que se refere às retenções tributárias e renúncias de receitas que possam gerar tratamento diferenciado, dentre outras. Nesse caso, não se trata somente de enquadramentos dos casos positivados pela IN nº 1234, de 2012, mas verificação de valores e quais serão as despesas que serão acomodadas nessas novas regras. Assim, não se trata de proposição de atendimento imediato.

Foi relatado pelo Delog, para além disso, que, em oportunidades pretéritas de mudanças da regra vigente, não houve sucesso, todavia não impede que novamente possamos tratar, neste momento, em escopo mais restritivo do que pensado na época, ou seja, circunscrever a regra ao *uso do CPGF em todas as contratações de pequeno valor realizadas com ME, EPP e MEI optantes pelo Simples Nacional, de forma a promover a desburocratização da máquina pública.*

Nesse sentido, em complementação à Nota Técnica SEI nº 10650/2020/ME, de 31 de março de 2020 (SEI 7145538) este Delog reforça que empreenderá esforços no atendimento da **Recomendação 4** combinada com a **Recomendação 1”**.

Análise da equipe de auditoria

A proposta apresentada no presente trabalho é a utilização imediata do CPGF em dispensas de licitação de pequeno valor, previstas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, realizadas com ME/EPP e MEI (optantes pelo Simples Nacional) mediante expedição de ato do Ministro da Economia, nos termos do parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 5.355/2005.

Conforme foi relatado no achado nº 5 do Relatório, grande parte das ME/EPP são optantes pelo Simples Nacional, o que não traria a obrigatoriedade de retenção tributária nas dispensas de pequeno valor realizadas pela Administração Pública, conforme já dispõe a Instrução Normativa nº 1.234/2012 da Receita Federal do Brasil, sendo, portanto, possível a utilização imediata do CPGF como meio de pagamento após expedição de ato do Ministro da Economia autorizando.

Assim, a unidade se comprometeu a empreender esforços para o atendimento da recomendação.

Achado nº 5

Manifestação da unidade examinada

<p>Recomendação 5</p> <p><i>"Propor junto à Receita Federal do Brasil a alteração da IN 1.234/2012, de modo a prever hipótese de dispensa de retenção tributária para fornecimento de bens ou prestação de serviços de pequeno valor, conforme inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, pagos mediante CPGF."</i></p> <p>Considerações CGNOR</p> <p>Considerando que a Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria Especial de Fazenda é a unidade dentro desta Pasta que tem competência de <i>"analisar e elaborar, em articulação com os demais órgãos envolvidos, propostas de aperfeiçoamento da legislação fiscal, tributária e orçamentária, e avaliar os seus impactos sobre a economia"</i> - inciso III do art. 42 do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, informa-se que será encaminhado expediente formal solicitando apoio para realização desta recomendação até o final deste mês de abril.</p>	<p>Prazo de atendimento</p> <p>Articulação com a Secretaria Especial de Fazenda abril/2020</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Análise da equipe de auditoria

A unidade se comprometeu a encaminhar expediente formal a Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria Especial de Fazenda, unidade responsável pelo aperfeiçoamento da legislação tributária no âmbito do Ministério da Economia, providência considerada condizente com a recomendação proposta.

O acompanhamento da implementação das providências será realizado pela CGU por intermédio de sistema próprio para esse fim.