

GRUPO II - CLASSE V - Plenário**TC-011.643/2010-2** (com 15 anexos)**Natureza:** Relatório de Auditoria (Fiscalis nº 540/2010)**Órgão:** Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)**Responsável:** Maria da Glória Guimarães dos Santos (CPF: 214.103.561-91)**Interessado:** Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti)**Advogado(s):** não há**Sumário:** FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. VERIFICAÇÃO DA CONSISTÊNCIA E DA CONFIABILIDADE DOS DADOS DOS SISTEMAS SIASG E COMPRASNET. APOSIÇÃO DA CHANCELA DE SIGILOSO AOS ANEXOS 1 A 15 DO PROCESSO. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO. MONITORAMENTO. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS. ARQUIVAMENTO.**RELATÓRIO**

Tratam os autos de relatório de auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti) na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o objetivo de verificar a consistência e a confiabilidade dos dados constantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e do sistema Comprasnet, principais instrumentos gerenciadores das licitações e compras no âmbito do Governo Federal.

2. A auditoria procurou atender ao Tema de Maior Significância (TMS) 9 do Plano de Fiscalização de 2010: Bases de Dados da Administração Pública, subtema “Bases de Dados dos sistemas Siasg e Comprasnet”; e promover o treinamento de servidores de outras secretarias de controle externo nas técnicas e ferramentas de auditoria de dados.

3. Em cumprimento ao Despacho deste Relator, de 30 de abril de 2010, proferido no TC-007.170/2010-6, foram auditadas as bases de dados do Siasg e do Comprasnet, sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), modalidade relatório único.

4. Tendo em vista que o procedimento incluiu preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados pela unidade orientadora, a formulação do planejamento, a orientação dos trabalhos de execução e a consolidação dos resultados ficaram a cargo da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, que esclareceu o seguinte acerca do trabalho efetuado:

“4. Além da própria Sefti, a execução dos procedimentos de auditoria foi realizada pelas seguintes Secretarias de Controle Externo (Secex): Secex-AC, Secex-AP, Secex-BA, Secex-CE, Secex-ES, Secex-MG, Secex-PB, Secex-RO, Secex-RS, 5ª Secex e 6ª Secex. As portarias de planejamento e de execução/relatório designando todos os participantes foram emitidas pela Sefti. Também foi autuado um único processo que contém, além do presente relatório elaborado pela Sefti, consolidador da FOC, os relatórios parciais enviados pelas Secex participantes, distribuídos em anexos a este processo, conforme quadro constante do Anexo I a este relatório.

5. No caso de identificação de graves indícios de irregularidades, com possibilidade de dano ao erário, as equipes executoras foram orientadas, pela coordenação da FOC, a tratar do assunto em processo de Representação separado deste Relatório de Auditoria, de forma a dar maior celeridade,

tanto à apuração do indício, quanto ao julgamento do relatório final. Dessa forma, foram feitas, até o momento, treze representações e três diligências em decorrência da FOC, cujos números dos processos constam do Quadro presente no Anexo II a este relatório.

6. Como os indícios detectados dizem respeito à clientela de todo Tribunal, cuja apuração é inviável para uma única unidade, optou-se por enviar antecipadamente, por razões de celeridade, à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) os indícios cuja competência de apuração é de outras Secex, para análise da conveniência e oportunidade de orientá-las a adotarem alguma ação de controle.

7. Para evidenciar os indícios de irregularidades encontrados, as equipes realizaram inspeções in loco nos órgãos envolvidos nas licitações com problemas. As evidências coletadas pelas Secex constam dos anexos 1 a 11 e as evidências da Sefti, dos anexos 13 e 14, todos dos presentes autos. No decorrer deste relatório será utilizada a palavra 'órgão' para referir-se ao termo 'órgão e entidade'.

8. Cabe ainda destacar que, durante a reunião de encerramento desta auditoria, realizada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no dia 2/9/2010, com a presença dos principais gestores responsáveis pelos sistemas Siasg e Comprasnet, foi apresentada, por escrito, a relação dos achados desta auditoria, bem como discutidos os principais aspectos das falhas identificadas. Assim, os gestores ficaram cientes das falhas e dos indícios de irregularidades encontrados, informando que tomariam as providências necessárias para atender às possíveis deliberações deste Tribunal.

9. Como as irregularidades encontradas nesta auditoria estão disseminadas entre os gestores, inclusive de órgãos não integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), que se baseiam em outras contratações e acabam herdando seus vícios, optou-se nesse momento em propor medidas corretivas e orientadoras, a exemplo da implantação de controles internos nos sistemas Siasg e Comprasnet e da publicação de orientações aos gestores, em detrimento da execução de oitivas e audiências. Optou-se, ainda, em propor recomendações aos demais órgãos da APF não integrantes do Sisg, para que também observem as orientações expedidas à SLTI/MP, a despeito desses órgãos não terem sido auditados no âmbito deste trabalho. Algumas dessas propostas foram direcionadas a órgãos orientadores para que disseminem aos gestores que estão sob sua atuação."

5. A proficiente fiscalização realizada pela Sefti identificou vários achados de auditoria, promoveu a manifestação dos gestores e apresentou conclusão acerca do relevante assunto para a Administração Pública Federal (APF), na forma abaixo transcrita:

“ACHADOS DE AUDITORIA

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

Situação encontrada

52. Trata-se de procedimento de auditoria destinado a verificar se, em compras decorrentes de registro de preços constantes do Siasg, os favorecidos das minutas de empenho emitidas pelos órgãos contratantes eram fornecedores que não estavam incluídos na respectiva ata. O detalhamento de como foi executado tal procedimento no contexto da auditoria de dados consta da planilha P3_5 e do diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15 destes autos.

53. Como resultado, foram identificadas 2.197 minutas de empenho emitidas para empresas que não estavam cadastradas como fornecedoras do respectivo registro de preço no módulo SISRP do sistema Siasg, a exemplo das ocorrências 1, 2 e 3 (fls. 81-105, anexo 13). Em alguns casos, constatou-se que também existia divergência de dados do favorecido registrado na minuta de empenho no Siasg e no empenho lançado no sistema Siafi, conforme verificado nas ocorrências 4 e 5 (fls. 106-122, anexo 13).

54. Em decorrência disso, foi enviado à SLTI/MP o Ofício de Requisição 6-540/2010 (fl. 25-25v), de 9 de agosto de 2010, solicitando esclarecimentos acerca dos indícios de inconsistência identificados pelo procedimento de auditoria. Em resposta, remeteu-se a Nota Técnica 155/DLSG/SLTI/MP, na qual a referida Secretaria deixou assente que, para as três primeiras ocorrências, houve inclusão do fornecedor classificado em segundo lugar na licitação em substituição ao primeiro, por este não ter honrado o compromisso contratual. Aduziu, ainda, que o Siasg mantém apenas os dados que foram alterados (fl. 27).

55. No que diz respeito às duas últimas ocorrências, a SLTI/MP informou que, no período desses empenhos (maio de 2009), houve falha na tabela de empenho do Sistema de Minuta de Empenho (Sisme) pertencente ao Siasg, razão pela qual foi emitido comunicado aos usuários, além de ter sido acionado o Serpro, responsável pela manutenção do sistema. Por sua vez, o Serpro informou que, em função do problema ocorrido nos cabeçalhos de controle de numeração das minutas de empenho, foram perdidas

informações de cerca de 2000 empenhos, sendo que já havia sido apresentada solução para mais da metade naquela época. Por fim, aduziu que os demais empenhos ainda serão tratados de forma pontual na medida em que forem identificados (fl. 27v).

56. Relativamente à emissão de empenhos registrados para fornecedores não cadastrados na ata de registro de preços, entende-se que o problema foi devidamente justificado pela SLTI/MP. No entanto, a sistemática adotada pelo sistema Siasg permite a visualização de informações que não necessariamente refletem a realidade, ou seja, minutas de empenhos para fornecedores não incluídos na ata de registro de preços do SISRP.

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

58. O parágrafo único do art. 6º do Decreto 3.931/2001 dispõe que:

Excepcionalmente, a critério do órgão gerenciador, quando a quantidade do primeiro colocado não for suficiente para as demandas estimadas, desde que se trate de objetos de qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem, e as ofertas sejam em valor inferior ao máximo admitido, poderão ser registrados outros preços.

59. Desse dispositivo, entende-se que apenas a empresa vencedora da licitação poderia ter seu preço registrado, permitindo-se, apenas em casos excepcionais, o registro de preços dos demais licitantes.

60. No entanto, isso não inviabiliza que o módulo SISRP do sistema Siasg armazene os dados dos demais fornecedores convocados para fins de fornecimento dos bens ou prestação dos serviços decorrentes do registro de preços, o que seria até recomendável. A inclusão dessas informações no sistema não significa que será feito o registro dos preços de todos os licitantes, mas visa apenas permitir o acompanhamento real das eventuais substituições de fornecedores durante a execução contratual, sem perder os dados das empresas que não estão mais fornecendo o bem ou prestando o serviço. Sem a manutenção desse histórico de fornecedores, fica prejudicada a rastreabilidade das informações do sistema.

61. No que tange à diferença entre informações constantes na minuta de empenho emitida no Siasg e no empenho lançado no sistema Siafi, considera-se razoável a explicação dada pela SLTI/MP. De qualquer forma, é necessário que os gestores do sistema continuem com o trabalho de recuperação dos empenhos perdidos a fim de que o sistema não apresente informações inconsistentes com a realidade.

62. Ressalte-se, por fim, a relevância de se manter consistentes as informações armazenadas no sistema Siasg de modo a refletir as situações ocorridas no mundo real, dado sua importância como instrumento gerenciador das compras realizadas pela APF, diretriz alinhada ao objetivo de controle AI2.3 - Controle e Auditabilidade do Aplicativo - do Cobit 4.1.

Critérios de auditoria

a) AI2.3 do Cobit 4.1 (Controle e Auditabilidade do Aplicativo): 'Assegurar que os controles de negócio sejam expressos adequadamente nos controles dos aplicativos de forma que o processamento ocorra no prazo correto e seja exato, completo, autorizado e auditável'.

Evidências

a) planilha 'P3_5e_Emp_Fornec_Nao_Regist.xls' contendo resultados do procedimento, disponível no diretório 'Resultados\P3_5e' do DVD à fl.6 do anexo 15;

b) telas do Siasg e do Comprasnet (fls. 81-122, anexo 13).

Causas

a) deficiências no cadastro de informações do SISRP;

b) módulo SISRP do Siasg registra apenas os dados do fornecedor classificado em primeiro lugar no certame licitatório para registro de preços;

c) falha técnica ocorrida na tabela de empenhos no período de maio de 2009.

Conclusão

63. As inconsistências identificadas neste achado podem comprometer a confiabilidade das informações disponibilizadas pelo módulo Sisme do sistema Siasg quando da efetivação de compras mediante registro de preços. De forma a mitigar esse risco, faz-se oportuno efetuar alteração do sistema a fim de que sejam registradas as informações de todas as empresas que vierem a ser convocadas pela Administração para fornecimento de bem ou prestação de serviço decorrente de registro de preços. Em

virtude da existência dessa fragilidade no sistema e nas bases de dados do Siasg, não será proposta ao gestor a avaliação das ocorrências identificadas, pois há probabilidade acima do razoável de que essas não retratem irregularidades.

Propostas de encaminhamento

64. Recomendar à SLTI/MP que promova alterações no módulo SISRP do sistema Siasg, a fim de que sejam registradas as informações de todas as empresas que vierem a ser convocadas pela Administração para fornecimento de bem ou prestação de serviço decorrente de registro de preços, de modo que não sejam perdidas as informações dos primeiros convocados quando houver a necessidade de emitir empenhos para os demais fornecedores, à semelhança do preconizado no objetivo de controle AI 2.3 - Controle e Auditabilidade do Aplicativo - do Cobit 4.1.

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

Situação encontrada

65. Com vistas a identificar possíveis comportamentos inadequados de licitantes durante a realização do pregão, foi executado o procedimento de auditoria P3_1 (constante do diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15) visando detectar a participação de empresas com sócios em comum que apresentaram propostas para o mesmo item de uma mesma licitação, fato que, potencialmente, restringiria a competitividade do certame e favoreceria a incidência de conluio entre os participantes.

66. Foram encontrados 16.547 casos em que pelo menos duas empresas deram lance para determinado item do pregão e possuíam, pelo menos, um sócio em comum conforme consta da planilha 'P3_1_Resultado_Final.xls' (constante do diretório '\Resultados\P3_1' DVD anexo). Ressalte-se que os resultados obtidos representam apenas indícios, carecendo de análise caso a caso para a confirmação da irregularidade tratada neste achado de auditoria.

67. A participação de duas ou mais empresas com sócios em comum em um mesmo item do pregão pode caracterizar indício de conluio com o propósito de fraudar o certame. Cabe destacar que essa situação é tipificada como crime pelo art. 90 da Lei 8.666/1993, que assim dispõe:

'Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.'

68. Em tese, não há motivo aparente que justifique esse tipo de ocorrência. Na realidade, o que há é uma possibilidade de favorecimento mútuo entre as empresas envolvidas. Ora, se houver a existência de sócios em comum de empresas que disputam o mesmo item de um mesmo certame, há evidente prejuízo à isonomia e à competitividade da licitação. Nesse sentido, a prática de conluio entre licitantes tem sido amplamente condenada por este Tribunal, a exemplo dos julgados consignados nos Acórdãos 2.143/2007-TCU-Plenário e 1.433/2010-TCU-Plenário, que declararam a inidoneidade das empresas envolvidas e aplicaram multas aos gestores coniventes com a situação.

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

70. Para exemplificar a situação apontada pelo achado, pode-se citar o caso de um pregão promovido pelo 59º Batalhão de Infantaria Motorizado do Comando do Exército (Uasg - 160004), onde participaram sete fornecedores, dos quais três possuíam um sócio em comum (fls. 242-251, anexo 13, volume 1). O administrador de uma das empresas era sócio-administrador de outras duas empresas, sendo que uma dessas empresas também era sócia da primeira.

71. O fato de a primeira empresa ter se sagrado vencedora do certame, constitui apenas um indício. Somente a partir de uma verificação mais aprofundada sobre os procedimentos adotados durante a licitação é que poderia ser identificada a existência ou não de conluio entre essa empresa e as duas outras licitantes que tinham o sócio em comum. No entanto, não foi possível fazer tal verificação no âmbito desta auditoria. Outros indícios desse comportamento também podem ser constatados na planilha 'P3_1_Resultado_Final.xls' (constante do diretório '\Resultados\P3_1' do DVD à fl.6 do anexo 15).

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

Critérios de auditoria

a) art. 90 da Lei 8.666/1993;

b) Acórdãos 2.143/2007-TCU-Plenário e 1.433/2010-TCU-Plenário.

Evidências

a) planilha 'P3_1_Resultado_Final.xls' contendo os indícios obtidos, disponível no diretório '\Resultados\P3_1' do DVD anexo;

b) ata do pregão e telas do sistema E-Consulta (fls. 242-251, anexo 13, volume 1).

Causas

a) deficiências na integração entre os sistemas Sicaf e Comprasnet.

Conclusão

73. Foram encontrados diversos indícios de participação de empresas com sócios em comum e que apresentaram propostas para o mesmo item de uma mesma licitação, fato que poderia restringir a isonomia e a competitividade dos certames, favorecendo a incidência de conluio entre os participantes.

74. Essa situação pode contrariar o art. 90 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência desse Tribunal, conforme consignado nos Acórdãos 2.143/2007-TCU-Plenário e 1.433/2010-TCU-Plenário, e deve ser combatida pela Administração.

75. Assim, visando identificar previamente possíveis situações que deem ensejo à ocorrência desses conluíus, é recomendável que os servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios sejam alertados sobre a composição societária das empresas participantes dos certames, de forma a ficarem atentos a atitudes potencialmente suspeitas envolvendo essas empresas.

Propostas de encaminhamento

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

3.3. Existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas

Situação encontrada

77. Com base em recentes reuniões realizadas na Sefti visando orientar e tirar dúvidas de gestores públicos, percebe-se que uma de suas maiores preocupações e reclamações em relação à utilização da modalidade pregão em suas licitações é o alto índice de empresas que, quando convocadas a assinar os contratos, não apresentam a documentação exigida ou não levam a termo o compromisso assumido, sendo, então, desclassificadas. Tal fato causa insegurança nos gestores e prejuízo à Administração, que se vê obrigada a convocar os demais classificados até encontrar algum que preencha os requisitos, podendo até mesmo ser necessário proceder à convocação de dezenas de licitantes.

78. Dessa forma, foi executado o procedimento P3_3 visando analisar o comportamento inadequado de empresas participantes das licitações que vêm sendo constantemente desclassificadas dos certames licitatórios, considerando para isso as fases de aceitação da proposta, habilitação do licitante e adjudicação do objeto.

79. As ocorrências identificadas foram encaminhadas às unidades técnicas participantes desta FOC, considerando as suas respectivas clientelas no TCU, conforme consta da planilha 'P3_3_SumCNPJRaizPregaoEmpresa.xls' (DVD à fl.6 do anexo 15). Posteriormente, como algumas secretarias teriam muitos casos para verificar, foram aplicados alguns filtros nas propostas, com valores que estivessem acima de cem mil, quinhentos mil e um milhão de reais, conforme planilhas constantes do diretório '\Resultados\P3_3\Resultados_Filtrados' do DVD à fl.6 do anexo 15.

80. De posse das planilhas filtradas, as equipes identificaram as empresas que mais incidiram em comportamentos ilegais, podendo inclusive comparar com ocorrências da mesma empresa em outros estados. Com as listas prontas, as equipes foram orientadas a visitar os órgãos envolvidos para obter

documentos que pudessem comprovar os indícios apurados, bem como a analisar as atas dos respectivos pregões no Comprasnet e demais informações no sistema Siasg.

81. A partir da consulta realizada nas atas dos pregões, confirmaram-se situações recorrentes de empresas que participaram dos certames, apresentaram os lances mínimos e, ao serem convocadas pelo pregoeiro para o encaminhamento de documentação de habilitação ou de planilhas ajustadas aos seus lances, desistiram de forma repentina e injustificada. A descrição detalhada do procedimento encontra-se no arquivo 'P3_3.docx' do diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15.

82. O comportamento descrito é expressamente vedado pela Lei 10.520/2002. Vejamos o art. 7º dessa Lei:

'Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.'

83. Por outro lado, a Lei 8.666/1993 tipifica alguns comportamentos de gestores e de licitantes como crime:

'Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato.

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.'

84. Da leitura acima, depreende-se que a adoção pelas empresas de conduta inadequada em procedimentos licitatórios é duramente condenada pela legislação. Ressalte-se que não se faz necessária a previsão dessa situação nos editais das licitações, pois trata-se de dispositivos legais autoaplicáveis, conhecidos pelos gestores e pelo mercado.

85. No presente achado, foram encontradas 31.793 empresas que foram desclassificadas por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas, variando o número de ocorrências por empresa de 1 à 12.370 vezes e totalizando R\$ 4.616.783.485,83 de valor estimado das contratações, conforme evidenciado na planilha 'P3_3_tbl_proposta_sum_CNPJ.xls' (diretório 'Resultados' do DVD à fl.6 do anexo 15). O quadro 1 (fl. 545, anexo 14, volume 2) apresenta as empresas que mais vezes foram desclassificadas.

86. Destaque-se que, conforme demonstrado no quadro anterior, diversas empresas têm adotado reiteradamente tal comportamento. Dessa forma, vêm retardando injustificadamente o andamento das licitações. Os motivos das desclassificações são os mais diversos possíveis, conforme demonstrado no quadro 2 (fl. 545v, anexo 14, volume 2), extraído do relatório da Secex-ES, cujo excerto das atas dos pregões mencionados está inserido às fls. 5-45 do anexo 2.

87. Ademais, essa conduta pode provocar contratações por valores potencialmente superiores. Isso acontece porque quando uma empresa participa de um certame sem possuir alguma das condições impostas ou sem manter sua proposta, ela pode influenciar as demais participantes.

88. Em casos extremos, é possível que algumas empresas atuem de uma forma que o mercado chama de 'coelho', apresentando propostas excessivamente baixas para que outras empresas que não estejam participando do esquema desistam de competir, por verificar que outro concorrente teria um preço que não lhes permitiria prosseguir na disputa. Assim, uma empresa que esteja em conluio com o 'coelho' ofereceria o segundo melhor lance e, por consequência, acabaria sendo contratada por um valor desvantajoso para a Administração.

89. Ainda há a possibilidade de casos em que o mercado é mais restrito e, por consequência, poucas empresas operam. Nesses casos, tal conduta poderia frustrar a contratação pretendida, caso

essas empresas não honrassem seus compromissos e fossem desclassificadas sem justificativas aceitáveis. Nessas situações, o órgão seria obrigado a reiniciar toda a fase externa da licitação, causando prejuízo ainda maior para a Administração.

90. Além disso, a recorrente desclassificação de um mesmo conjunto de empresas sugere expectativa de impunidade perante a Administração, uma vez que é incomum sofrerem sanções dos gestores. Nesse tocante, a Sefti tem reiteradamente, em reuniões realizadas com os gestores, alertado sobre a necessidade de autuarem processo administrativo contra essas empresas com o intuito de declará-las inidôneas.

91. Caso isso fosse feito, essas empresas seriam obrigadas a mudar seu comportamento ou sairiam do mercado. Entretanto, não se tem notícias de casos em que empresas nessa situação tenham sofrido algum tipo de punição. A alegação mais comum dos gestores, também colocada em reuniões, é que não dispõem dos recursos humanos necessários para a condução desses processos. Essa situação acaba gerando um círculo vicioso, pois por um lado as empresas não são punidas e continuam tumultuando os processos licitatórios e, por outro, a Administração continua consumindo mais tempo e recursos para concluir seus processos, de modo que acaba não sendo possível autuar processos administrativos para puni-las.

92. Ademais, vale lembrar que o efeito pretendido, no sentido de afastar as empresas ditas 'aventureiras', não se dá de forma imediata. Naturalmente, leva certo tempo até que o órgão consolide uma reputação de intolerância a este tipo de prática perante o mercado, distanciando de seus certames as licitantes que participam de licitações sem cumprir todos os requisitos previstos nos editais.

93. Para tanto, é fundamental que os órgãos estruturem seus setores de compras com os recursos mínimos necessários ao cumprimento de suas obrigações, pois diante da sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002, e considerando o princípio da indisponibilidade do interesse público, conclui-se que o gestor responsável pela condução da licitação tem o dever legal de proceder à aplicação de sanção às empresas que não atendam aos editais ou não honrem suas propostas.

94. Dessa forma, e considerando o dever funcional previsto nos incisos III e XII do art. 116 da Lei 8.112/1990, o gestor não pode furtar-se a dar cumprimento ao art. 7º da Lei do Pregão, pois ao tomar conhecimento de um ato ilegal cometido por parte de uma empresa licitante, tem o dever de ofício de autuar processo administrativo:

'Art. 116. São deveres do servidor:

III - observar as normas legais e regulamentares;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.'

95. O próprio art. 7º da Lei 10.520/2002 reforça essa obrigação ao estabelecer que quem praticar um dos atos ilegais tipificados '(...) ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios (...)' (grifamos). *Ora, se a Lei impõe que a empresa licitante sofrerá sanção e os princípios constitucionais e do direito administrativo exigem que haja contraditório e ampla defesa, essa defesa se dará por meio de processo administrativo que deve, obrigatoriamente, ser aberto pelo gestor público do órgão contratante. Uma analogia pode ser usada com o art. 87 da Lei 8.666/1993 que prevê a aplicação de sanções às empresas contratadas, garantida a prévia defesa, levando a concluir pela obrigação da instauração de processos administrativos.*

96. A Lei prevê ainda sanções administrativas e penais aos servidores que descumprirem os preceitos previstos por ela, como, por exemplo, se omitir diante de ilegalidades da qual venham a tomar conhecimento:

'Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.'

97. Nesse sentido, também já deliberou esta Corte de Contas consignando no item 16, subitem h.12, do relatório condutor do Acórdão 1.433/2010-TCU-Plenário que:

'a) conluio para fraudar licitação autoriza declaração de inidoneidade dos participantes para licitar, ainda que inexistente débito decorrente de prejuízo ao erário (Acórdão 785/2008-Plenário);

b) é possível afirmar-se da existência de conluio entre licitantes a partir de prova indiciária. (...) Índícios são provas, se vários, convergentes e concordantes (Acórdão 2.143/2007-Plenário).

A baixa materialidade de alguns dos certames questionados nestes autos não deve ensejar a não declaração da inidoneidade para licitar ou a não aplicação de multa, uma vez que se exige dos agentes públicos, assim como das empresas contratadas com recursos públicos, um comportamento adequado,

isto é, dentro do que a sociedade considera correto, do ponto de vista ético e moral. O gestor público deve obediência aos mandamentos legais e constitucionais, notadamente ao princípio da moralidade pública (STJ, REsp 662.322 e 677.159 e PET 1.301). (grifamos).

(...)

As irregularidades tratadas nesta representação ostentam gravidade bastante e devem merecer o repúdio deste Tribunal. As evidências de fraude são suficientes.'

98. Dessa forma, resta claro que a abertura de processos contra empresas infratoras não apenas é importante para disciplinar os mercados e afastar essas empresas, mas é também uma obrigação de ofício dos gestores, sob pena de sofrerem sanções administrativas e penais previstas na legislação, além de abertura de representação e aplicação de penalidades pelo Tribunal de Contas da União, conforme previsto no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, incisos VIII e IX, da Lei 8.443/1992:

'Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

VIII - representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

IX - aplicar aos responsáveis as sanções previstas nos arts. 57 a 61 desta Lei.'

99. Outro ponto a ressaltar é que os gestores frequentemente possuem visão apenas parcial do comportamento do mercado. Nesse procedimento, verificou-se que a conduta inconveniente das empresas se repete em vários órgãos de diversas unidades da federação, reforçando a necessidade de se promover alterações no sistema com vistas a possibilitar uma visão nacional da situação por parte dos gestores. O quadro 3 (fl. 546, anexo 14, volume 2) demonstra a situação encontrada pela Secex-ES.

100. Com a atuação dos gestores, espera-se que a incidência deste problema diminua no âmbito dos seus respectivos órgãos, em função da reputação que esses construirão junto ao mercado, e que as empresas punidas deixem de criar problemas não só para o órgão contratante, mas também para outros órgãos da APF.

101. Por fim, por se tratarem de indícios de irregularidades, faz-se necessário encaminhamento das ocorrências identificadas à Segecex com o propósito de subsidiar possíveis ações de controle, na forma relatada no parágrafo 6.

Critérios de auditoria

- a) art. 7º da Lei 10.520/2002;*
- b) arts. 82, 90, 93 e 96, V, da Lei 8.666/1993;*
- c) art. 116, incisos III e XII, da Lei 8.112/1990;*
- d) art. 1º, incisos VIII e IX, da Lei 8.443/1992;*
- e) art. 71, XI da Constituição Federal;*
- f) Acórdão 1.433/2010-TCU-Plenário.*

Evidências

a) planilhas contendo resultados do procedimento constantes do diretório 'Resultados\P3_3' do DVD à fl.6 do anexo 15: P3_3_tbl_proposta_sum_CNPJ.xls, P3_3_SumCNPJRaiZPregaoEmpresa.xls, P3_3_6_SumCNPJRaiZPregao1MEmpresa.xls, P3_3_6_SumCNPJRaiZPregao500kEmpresa.xls e P3_3_6_SumCNPJRaiZPregao100kEmpresa.xls.

Causas

- a) inobservância do art. 7º da Lei 10.520/2002 por parte das empresas e dos gestores públicos;*
- b) ausência de atitude diligente dos gestores no sentido de autuar processos administrativos visando punir as empresas.*

Conclusão

102. Ao analisar o resultado final dos pregões realizados no sistema Comprasnet a partir de 2006, verificou-se a ocorrência de empresas que, quando convocadas a apresentarem a documentação exigida ou a assinarem o contrato, não apresentaram a documentação ou não levaram a termo o compromisso assumido, sendo, então, desclassificadas. Tal fato pode causar insegurança nos gestores públicos dos órgãos contratantes, bem como prejuízo à Administração, que se vê obrigada a convocar os demais

licitantes, na ordem de classificação, até encontrar algum que preencha os requisitos, podendo haver necessidade de convocação de dezenas de licitantes.

103. A despeito de as empresas declararem, antes do início da fase de lances, que atendem aos requisitos de habilitação e de proposta exigidos no edital, em alguns casos, mesmo sabendo previamente não atender às condições mínimas, as empresas se arriscam em participar das licitações, confiando no fato de que não serão penalizadas.

104. Do contato com alguns gestores e da experiência vivenciada nos trabalhos de rotina da Sefti, verifica-se, na prática, a baixa incidência de instauração de processos administrativos para penalizar as empresas enquadradas nos casos supramencionados por parte dos órgãos envolvidos, abstendo-se, esses, da oportunidade de afastar essas empresas dos processos licitatórios.

105. Considerando a gravidade dos indícios encontrados, a inércia de agentes públicos envolvidos e a recorrente prática desse tipo de comportamento por algumas empresas, entende-se que já seria possível promover audiência de gestores omissos que não autuaram processos administrativos contra as empresas que infringiram o art. 7º da Lei 10.520/2002. Entretanto, como a maioria dos gestores desconhece a importância e a obrigatoriedade dessa prática e a cultura predominante na Administração é a de não autuar processos nesses casos, optou-se, nesse momento, por deliberações orientadoras em detrimento de audiências dos responsáveis, sem prejuízo da adoção dessa medida em oportunidades futuras.

Propostas de encaminhamento

106. Determinar à SLTI/MP que oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sigs a autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais previstos no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando-os que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992.

107. Recomendar à SLTI/MP que promova alterações no sistema Comprasnet visando possibilitar a consulta da quantidade de vezes em que as empresas participantes de um certame licitatório foram anteriormente desclassificadas, bem como permita acesso às respectivas atas, com o intuito de subsidiar a instauração de processos administrativos contra aquelas que vêm recorrentemente infringindo atos tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002.

108. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação acerca da necessidade de autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando-os que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992.

109. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que autuem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação contra os mesmos por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992.

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

Situação encontrada

110. A presente auditoria também buscou avaliar se os órgãos que utilizam o Siasg, quando efetuam suas compras mediante o Sistema de Registro de Preços (SRP), obedecem às condições estabelecidas pela legislação pertinente. Nesse sentido, foi executado o procedimento de auditoria P3_5b (constante no diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15) objetivando verificar a existência de contratações mediante SRP que extrapolaram o limite máximo estabelecido pelo art. 8º, § 3º, do Decreto 3.931/2001, que é de 100% dos quantitativos registrados na ata de registro de preços, conforme transcrito a seguir:

‘Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.’

111. Da leitura desse dispositivo, verifica-se claramente que é vedada a aquisição, por órgão da Administração que não tenha participado do certame licitatório, de bens ou serviços em quantitativos superiores a 100% daqueles previstos em ata. Esse mandamento infralegal é importante, pois regulamenta uma exceção na medida em que os impede de efetuar contratações em quantitativos exorbitantes sem o prévio planejamento demandado pelo processo licitatório do registro de preço. Com efeito, a não participação desses órgãos durante o processo licitatório causa, em regra, o subdimensionamento das quantidades previstas em ata, reduzindo, assim, uma potencial economia com o ganho de escala.

112. Outro ponto que se deve observar é que, apesar de a proibição contida no § 3º do art. 8º do Decreto 3.931/2001 ter sido estabelecida para os órgãos públicos que atuam como ‘caronas’ nas contratações mediante registro de preços, é razoável que os participantes da licitação, inclusive os gerenciadores das respectivas atas, também estejam sujeitos aos limites de contratação definidos no âmbito do SRP.

113. Existem vários incisos no art. 3º do Decreto 3.931/2001 que tratam sobre a definição de quantitativos do objeto a ser contratado pelos participantes do registro de preço, a saber (grifamos):

‘Art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, (...) e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, e ainda o seguinte:

(...)

II - consolidar todas as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e projeto básico;

VII - gerenciar a Ata de Registro de Preços, providenciando a indicação, sempre que solicitado, dos fornecedores, para atendimento às necessidades da Administração, obedecendo a ordem de classificação e os quantitativos de contratação definidos pelos participantes da Ata;

(...)

§ 3º O órgão participante do registro de preços será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento, ao órgão gerenciador, de sua estimativa de consumo, cronograma de contratação e respectivas especificações ou projeto básico.’

114. Na sistemática de registro de preços, o órgão gerenciador da ata e os demais participantes informam, individualmente, a quantidade do bem ou do serviço a ser adquirida. A soma dessas quantidades é registrada na ata. Por sua vez, o art. 8º, § 3º, do Decreto 3.931/2001 possibilita que os órgãos públicos que inicialmente não participaram do registro de preços (‘caronas’), podem adquirir todo o quantitativo registrado na ata, ou seja, o que caracteriza uma disfunção do referido normativo. Ainda assim, o ‘carona’ está restrito a 100% do quantitativo consignado na ata.

115. Dessa forma, entende-se que cada uma dessas figuras geralmente presentes em aquisições mediante registro de preços estão sujeitas ao limite estabelecido no art. 8º, §3º, do Decreto 3.931/2001. Diante disso, o procedimento de auditoria foi executado indistintamente para todas as instituições públicas que constavam da base de registro de preços disponível para a auditoria, independentemente de serem ‘caronas’, gerenciadores da ata ou participantes do registro de preços.

116. A título de conservadorismo, neste procedimento foram consideradas somente as contratações que excederam 125% do valor inicialmente registrado em contrato, a fim de descartar os casos em que houve acréscimo de 25% do bem ou do serviço contratado, conforme possibilita o art. 65, § 1º, da Lei de Licitações. Ademais, o procedimento levou em conta apenas as contratações de bens, tendo em vista que os empenhos relativos à contratação de serviços de natureza continuada poderiam estar acima do limite, mas não representar irregularidade face ao caráter contínuo da prestação desse tipo de serviço.

117. Tendo em vista que o arquivo contendo os dados dos contratos registrados no sistema Siasg (Sidec-Contrato) não possui informações acerca das quantidades contratadas, decidiu-se pela utilização da base de dados de minutas de empenho que são emitidas pelo próprio sistema.

118. A minuta de empenho cadastrada é enviada para o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), no qual se emite o empenho propriamente dito, retornando-se, posteriormente, alguns dados do empenho para o próprio Siasg. Dessa forma, tanto a quantidade quanto o valor efetivamente empenhado no Siafi são armazenados no sistema Siasg.

119. Em algumas ocorrências, as informações acerca das quantidades registradas nas minutas aparentaram não estar refletindo a realidade, havendo casos em que o dado estava idêntico ao preço do bem registrado no empenho, de modo que a utilização desse campo no procedimento de auditoria poderia resultar em diversos falso-positivos para fins de comparação com a quantidade limite estabelecida pela legislação.

120. De maneira diversa, não foram constatadas distorções no valor monetário empenhado, o que é um indicativo de que essa informação é mais confiável do que a quantidade. Diante disso, para execução do procedimento em tela, optou-se pela utilização do valor monetário efetivamente empenhado no Siafi e que também está registrado no Siasg, não havendo, portanto, necessidade de se efetuar cruzamento com a base de dados do Siafi.

121. Nesse contexto, para uma compra específica decorrente de registro de preço, o procedimento executado somou todos os valores das minutas de empenho que foram enviadas com sucesso ao Siasg por uma determinada Uasg e verificou se esse total superava em 25% o valor máximo estabelecido pelo Decreto 3.931/2001 (conforme descrito no parágrafo 110), calculado mediante a multiplicação entre o valor unitário e a quantidade do bem registrado na ata.

122. Como resultado, foram identificadas 9.430 ocorrências cuja soma dos empenhos emitidos por Uasgs ultrapassou o valor máximo permitido, conforme registrado na planilha 'P3_5b_Resultado_Ord_Clientela.xls', disponível no diretório '\Resultados\P3_5b' do DVD à fl.6 do anexo 15. Como exemplo, o quadro 4 (fl. 546, anexo 14, volume 2) apresenta casos de contratações acima de R\$ 500.000,00 das Uasgs que, percentualmente, mais ultrapassaram o valor limite a ser contratado, cujas cópias de atas do pregão e de telas do Siasg, que representam os indícios de irregularidade supracitados, estão acostadas às fls. 123-176 do anexo 13.

123. Por meio do Ofício de Requisição 7-540/2010 (fl. 29), a SLTI/MP foi questionada acerca da possibilidade de emitir minutas de empenho no módulo Sisme do Sistema Siasg que, somadas, totalizam valor superior a 100% da quantidade registrada na ata de registro de preços. Em resposta, a SLTI/MP emitiu o Ofício 2.179/DLSG/SLTI-MP (fl. 30) no qual informa que:

'3.2. (...) o Sistema de Minuta de Empenho para licitações por Registro de Preços foi implantado em 2003, com crítica para quantidades adquiridas pela UASG gerenciadora e participante da Ata SRP.

3.3 Com relação às contratações feitas por participantes extraordinários, informamos que cabe ao gerenciador apenas ser consultado para que indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados em relação à Ata de Registro de Preços. O órgão ou entidade que, não havendo participado do processo licitatório, desejar utilizar a Ata, deve obedecer os ditames do art. 8º do Decreto 3.931, de 19 de setembro de 2001, em especial, a regra insculpida no § 3º (...).'

124. Dessa forma, segundo a SLTI/MP, o módulo Sisme implementa controles que impedem a contratação de quantidades acima dos 100% previstos na ata de registro de preços somente para a Uasg gerenciadora e para os demais participantes do certame licitatório, enquanto que, para os órgãos participantes extraordinários ('caronas'), esse controle não é realizado pelo sistema. Talvez esta seja uma das razões por ter sido encontrado grande quantidade de ocorrências resultantes da execução deste procedimento de auditoria, o que comprova tratar-se de uma prática comum entre os órgãos que efetuam compras mediante SRP.

125. Além disso, em reunião com técnicos da SLTI/MP, foi explicitado que os referidos controles criticam somente as quantidades registradas nas minutas de empenho emitidas pelos órgãos públicos, inexistindo qualquer validação tendente a impedir a emissão de empenhos de valores que, na prática, equivaleriam à contratação de quantidades superiores ao limite estipulado no §3º do art. 8º do Decreto 3.931/2001.

126. A despeito de os controles que a SLTI/MP afirma ter implementado não terem sido testados pela equipe de auditoria, fica clara que a ausência de validação do valor monetário registrado na minuta de empenho implica na falta de efetividade de qualquer crítica feita pelo sistema tendente a impedir a

emissão de empenhos cujos valores sejam equivalentes à aquisição do bem em quantidades superiores a 100% daquela consignada na ata de registro de preços. Isso porque continua sendo possível ao usuário incluir no sistema um valor qualquer para a quantidade empenhada (por exemplo igual a 1) mesmo se, comparado com o valor efetivamente empenhado, a quantidade adquirida na prática for superior à 100% daquela originalmente licitada.

127. Ainda que irregular, a possibilidade prática de efetuar contratações em quantitativos superiores ao limite estabelecido no Decreto 3.931/2001 pode levar os órgãos a não se sentirem incentivados a estimar, da melhor forma possível, o quantitativo do bem/serviço necessário ao fiel atendimento de suas necessidades, de modo que o planejamento por eles executado pode tornar-se não efetivo e a Administração não ser beneficiada com possível ganho de economia de escala.

128. Quanto ao argumento da SLTI/MP de que, no caso dos órgãos 'caronas', a responsabilidade pela contratação obedecendo ao limite de 100% é do próprio contratante, entende-se que procede, vez que não é plausível que o órgão central do Sisg monitore todas as contratações mediante SRP efetuadas por 'caronas'. No entanto, isso não é motivo razoável para não serem implementados controles com a finalidade de se evitar a ocorrência dessa irregularidade, tendo em vista que a própria SLTI/MP informou que essa crítica já é realizada para as contratações efetivadas pelo órgão gerenciador e pelos demais participantes do registro de preços.

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

130. Por fim, é importante que o órgão competente por normatizar o SRP reforce a necessidade de os órgãos integrantes do Sisg observarem os limites previstos no art. 8º, § 3º, do Decreto 3.931/2001, a fim de que a prática relatada neste achado não se repita. Por se tratarem de indícios de irregularidades, faz-se necessário encaminhamento das ocorrências identificadas à Segecex com o propósito de subsidiar possíveis ações de controle, na forma relatada no parágrafo 6.

Critérios de auditoria

a) art. 3º, § 2º, incisos II, V, VII, e § 3º; art. 8º, caput e § 3º, do Decreto 3.931/2001.

Evidências

a) planilhas 'P3_5b_Resultados_Ord_Clientela.xls' contendo os indícios obtidos, disponível no diretório '\Resultados\P3_5b' do DVD à fl.6 do anexo 15;

b) telas do Siasg e do Comprasnet (fls. 126-173, anexo 13).

Causas

a) deficiência de controles no Siasg que impedem a contratação de quantitativos do bem/serviço superiores a 100% daqueles definidos na ata de registro de preços.

Conclusão

131. Apesar de o disposto no § 3º do art. 8º do Decreto 3.931/2001 se aplicar a instituições públicas que agem como 'caronas' do registro de preço, a leitura do art. 3º do mesmo normativo sugere que os órgãos participantes devem definir seus próprios quantitativos. Portanto, não seria razoável que contratassem quantidades superiores àquelas que eles mesmos definiram, as quais, por sua vez, são inferiores ao total consolidado na ata de registro de preços. Dessa forma, é razoável afirmar que tanto os 'caronas' quanto os participantes, inclusive o gerenciador da ata, estão sujeitos à vedação estabelecida no § 3º do art. 8º do Decreto 3.931/2001.

132. A deficiência de controles no sistema Siasg que impeçam a contratação, por órgão, de quantitativos superiores a 100% daqueles previstos em ata possibilita que os gestores não planejem adequadamente a quantidade a ser adquirida frente às suas próprias demandas.

Propostas de encaminhamento

133. Determinar à SLTI/MP, quando se tratar de contratações mediante SRP, que:

133.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a respeitarem os limites previstos no art. 8º, caput e § 3º, do Decreto 3.931/2001;

133.2. promova alterações no sistema Siasg com vistas a impedir que as Uasgs emitam empenhos cuja soma de seus valores seja superior ao limite máximo estabelecido no art. 8º, § 3º do Decreto

3.931/2001, explicitando o valor máximo a ser empenhado para cada item, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade.

134. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação, quando se tratar de contratações mediante SRP, a respeitarem os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001.

135. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que, quando se tratar de contratações mediante SRP, respeitem os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001.

3.5. Adesão indiscriminada a atas de registro de preços

Situação encontrada

136. Conforme consignado no Achado 3.4, o órgão 'carona' é aquele que, apesar de não ter participado da licitação para registro de preços, faz adesão à ata. Dessa forma, é possível que a quantidade inicialmente registrada para um determinado fornecedor seja extrapolada, tendo em vista as adesões desses órgãos às atas de registro de preços, possibilitando ao fornecedor vender um produto ou serviço em quantidades muito superiores àquelas que foram licitadas.

137. Esse quadro foi constatado como resultado do procedimento P3_5d (constante do diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15) que buscou verificar a adesão indiscriminada a atas de registro de preços. Foram obtidas diversas ocorrências em que a soma dos valores de minutas de empenhos relativas a um determinado item fornecido pela empresa contratada são superiores a soma dos preços das quantidades registradas em ata. Cabe ressaltar que o escopo do procedimento foi delimitado apenas para contratações de bens a fim de excluir os serviços de natureza continuada, que poderiam culminar em resultados considerados como falso-positivos.

138. Com o propósito de melhor ilustrar a situação encontrada neste achado de auditoria, serão descritos dois dos resultados obtidos. O primeiro consiste na contratação de empresa para fornecer item 1 do Pregão 1/2007, realizado pela Uasg 112408, cuja descrição do bem é 'estação trabalho / divisórias mobiliários diversos'. Conforme registrado na ata (fls. 179-184, anexo 13), seriam adquiridas dez unidades do produto a um custo unitário de R\$ 500,00.

139. Considerando que esse quantitativo deveria refletir a soma das quantidades individuais de todos os participantes do registro de preços, o valor total a ser despendido para esse item seria de R\$ 5.000,00. Tendo em vista que o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 permite o acréscimo de 25% do bem ou do serviço contratado, o limite máximo seria de R\$ 6.250,00.

140. No entanto, verificou-se que os valores das três minutas de empenho emitidas no Siasg, por várias Uasgs, para esse item (fls. 182-184, anexo 13), somam a quantia de R\$ 1.473.924,00, o que representa um valor 23.482,78% superior ao limite que poderia ser empenhado conforme o valor e o quantitativo consignado na ata de registro de preços (fl. 181, anexo 13).

141. O segundo resultado consiste na contratação de empresa para fornecer o item 13 (Viaturas de Transporte Especializado) do Pregão 53/2008, realizado pela Uasg 160069. O preço unitário registrado na ata foi de R\$ 396.000,00, enquanto que a quantidade a ser adquirida foi de dez unidades (fl. 189, anexo 13). Dessa forma e considerando o percentual de acréscimo previsto no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, o valor máximo a ser contratado seria de R\$ 4.950.000,00.

142. De modo diverso, foram identificadas, para esse item de compra, onze minutas de empenho emitidas no Siasg, por várias Uasgs, cujos valores somam o montante de R\$ 16.323.000,00 (valor 229,76% superior ao limite máximo) (fls.190-200, anexo 13). Ressalte-se que todas essas onze minutas de empenho foram emitidas por órgãos que não participaram da licitação, pois possuíam o campo IT_IN_EMPENHO_25 do arquivo SIASG_EMPENHO preenchido com valor = '5', que, segundo técnicos do Serpro, significa empenhos emitidos por 'caronas'.

143. Outros exemplos podem ser visualizados no quadro 5 (fl. 546, anexo 14, volume 2), que demonstra as dez ocorrências que mais superam, em termos percentuais, o valor limite registrado em ata, retratando a situação de adesões indiscriminadas.

144. A ata de registro de preços é um documento que consigna, entre outras informações, o valor unitário do bem ou do serviço e a quantidade a ser contratada, calculada pela soma das quantidades individuais informadas por todos os participantes daquele registro em particular. No entanto, o procedimento de auditoria executado revelou que, em diversos casos, a soma dos valores empenhados pelas Uasgs para um determinado item constante da ata de registro de preços foi bem superior ao valor

total relativo ao valor unitário multiplicado pela quantidade registrada na ata. Isto significa que o fornecedor desse item vendeu um quantitativo muito maior do que o inicialmente previsto.

145. Tendo em vista a grande quantidade de indícios encontrados, é possível que a adesão indiscriminada a atas de registro de preços por parte de órgãos 'caronas' seja uma prática recorrente no âmbito das contratações mediante SRP.

146. Uma possível causa para a ocorrência desse tipo de prática consiste na relativa facilidade de adesão às atas de registro de preços por parte de órgãos não participantes do certame licitatório, conforme possibilita o caput do art. 8º do Decreto 3.931/2001. Apesar de esse dispositivo estabelecer o limite de 100% da quantidade prevista em ata para adesão de registro de preços por cada um dos 'caronas' (Achado 3.4), ele não estabelece um limite na quantidade de adesões, possibilitando que um determinado fornecedor venda seu produto ou serviço em quantidades muito superiores àquelas que foram inicialmente estipuladas.

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

148. A propósito, existe opção no Comprasnet intitulada 'Intenção de Registro de Preço (IRP)' que permite aos órgãos interessados em fazer um registro de preços de um determinado bem ou serviço divulgarem a intenção dessa compra para o restante da Administração, possibilitando, assim, a realização de certame licitatório em conjunto para contratação do objeto pretendido.

149. O objetivo principal dessa sistemática é que os órgãos informem, previamente, as quantidades individuais a serem contratadas, estimulando-os a participar da fase de planejamento da compra compartilhada, potencializando maior economia face ao aumento da escala. Dessa forma, é possível tornar os potenciais futuros 'caronas' em participantes do processo licitatório, reduzindo-se, portanto, o número de adesões às atas de registro de preço por órgãos que não participaram da licitação.

150. Todavia, o uso da Intenção de Registros de Preço ainda é opcional, razão pela qual se considera pertinente recomendação à SLTI para que torne essa sistemática obrigatória para os membros do Sisg.

151. O Ministro Valmir Campelo, no âmbito do TC 008.840/2007-3, discorreu sobre a questão da adesão indiscriminada a atas de registro de preços, conforme se verifica no trecho a seguir do voto condutor do Acórdão 1.487/2007-TCU-Plenário:

'6. Diferente é a situação da adesão ilimitada a atas por parte de outros órgãos. Quanto a essa possibilidade não regulamentada pelo Decreto nº 3.931/2001, comungo o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público que essa fragilidade do sistema afronta os princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes.

7. Refiro-me à regra inserta no art. 8º, § 3º, do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que permite a cada órgão que aderir à Ata, individualmente, contratar até 100% dos quantitativos ali registrados. No caso em concreto sob exame, a 4ª Secex faz um exercício de raciocínio em que demonstra a possibilidade real de a empresa vencedora do citado Pregão 16/2005 ter firmado contratos com os 62 órgãos que aderiram à ata, na ordem de aproximadamente 2 bilhões de reais, sendo que, inicialmente, sagrou-se vencedora de um único certame licitatório para prestação de serviços no valor de R\$ 32,0 milhões. Está claro que essa situação é incompatível com a orientação constitucional que preconiza a competitividade e a observância da isonomia na realização das licitações públicas.

8. Para além da temática principiológica que, por si só já reclamaria a adoção de providências corretivas, também não pode deixar de ser considerada que, num cenário desses, a Administração perde na economia de escala, na medida em que, se a licitação fosse destinada inicialmente à contratação de serviços em montante bem superior ao demandado pelo órgão inicial, certamente os licitantes teriam condições de oferecer maiores vantagens de preço em suas propostas.'

152. O exercício de raciocínio feito pela 4ª Secex de que um fornecedor pode ser beneficiado pelo fornecimento de quantidades bem superiores às registradas em ata, conforme citado pelo Ministro Valmir Campelo, é, de fato, válido, visto que essa hipótese realmente se confirmou em outros casos, a exemplo daqueles citados nos itens 138 a 142 deste achado, bem como no quadro 5 (fl. 546, anexo 14, volume 2). Os resultados completos do procedimento podem ser observados na planilha

'P3_5d_Adesoes_Indiscrimin_Perc_Ord.mdb', disponível no diretório '\Resultados\P3_5d' do DVD à fl.6 do anexo 15.

153. Ressalte-se que a referida decisão foi objeto de pedido de reexame feito pelo órgão auditado, ainda não julgado por esta Corte de Contas. Nesse contexto, faz-se oportuno o encaminhamento deste Relatório e da planilha contendo os indícios obtidos pela execução deste procedimento de auditoria ao Gabinete do atual Relator do Processo, Ministro Aroldo Cedraz.

154. Parte da doutrina entende que a figura do 'carona' não deveria ser admitida nas aquisições mediante SRP. Marçal Justen Filho in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 12ª Edição, 2009, p. 194-195' é contrário à utilização da ata de registro de preços por órgãos que não participaram da licitação, enumerando diversos motivos para isso, ao final do qual conclui que 'A solução desbordou os limites da lei e produziu resultado teratológico, especialmente porque propicia contratações ilimitadas com base em uma mesma e única licitação. A figura do 'carona' é inquestionavelmente ilegal e eivada de uma série de vícios'.

155. A ausência de limites para adesões às atas de registro de preços pode levar a associações indevidas entre o gestor do órgão gerenciador da ata e o fornecedor do bem ou do serviço a ser contratado. A princípio, vislumbra-se duas situações em que isso poderia ocorrer. A primeira diz respeito à possibilidade do referido gestor informar exclusivamente a determinado licitante que a quantidade a ser contratada seria muito superior àquela efetivamente divulgada e registrada em ata, tendo em vista a certeza de novas adesões por parte de futuros 'caronas' do registro de preços.

156. Isso possibilitaria que o licitante oferecesse um preço bem inferior aos de seus concorrentes, mas que fosse posteriormente recompensado pelo alto quantitativo do produto a ser contratado, sendo que, dessa forma, essa informação se tornaria uma variável completamente indefinida e impossível de ser obtida para a correta formação de preços dos demais licitantes. Nessa hipótese, considerando que o possível vencedor do certame poderia obter uma informação privilegiada e que os outros interessados não a teriam, restaria caracterizada afronta ao princípio da isonomia consagrado no caput do art. 3º da Lei 8.666/1993.

157. A segunda situação consiste na possibilidade de a empresa vencedora de determinada licitação para registro de preços oferecer algum tipo de benefício a gestores públicos de órgãos gerenciadores de atas em troca da adesão de outros órgãos àquela ata em particular, prática que contraria o princípio da moralidade.

158. Fica claro, portanto, que a ausência de limites no Decreto 3.931/2001 para adesão às atas de registro de preço pelos 'caronas' pode gerar efeitos contrários aos princípios que regem as licitações públicas, sobretudo o princípio da economicidade, da isonomia entre os licitantes e da moralidade pública. Nesse sentido, no âmbito do Acórdão 1.487/2007-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

'9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão.'

159. Cabe ressaltar que toda contratação, inclusive as realizadas por meio de adesões a atas de registro de preço, devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto na legislação correlata e jurisprudência deste Tribunal:

'art. 15 As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

§1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. (Lei 8.666/1993)

art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nos 8.666, de 21 de julho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. (Dec. 3.931/1999)

art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. (Dec. 3.931/1999)

9.2.2. providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993; (Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário)'

Critérios de auditoria

- a) art. 3º, caput, e art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993;
- b) arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999;
- c) art. 70, caput, da Constituição Federal (Princípio da economicidade);
- d) item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário.

Evidências

- a) planilha 'P3_5d_Adesoes_Indiscrimin_Perc_Ord.mdb' contendo os indícios obtidos, disponível no diretório '\Resultados\P3_5d' do DVD à fl.6 do anexo 15;
- b) telas do Siasg e do Comprasnet (fls. 177-200, anexo 13).

Causas

- a) ausência de limites no Decreto 3.931/2001 para adesão a atas de registros de preços.

Conclusão

160. O Decreto 3.931/2001 não estabelece limites para adesão a atas de registro de preços por parte de órgãos 'caronas'. Em decorrência disso, é possível que a adesão indiscriminada às atas venha a acarretar contratações menos vantajosas do ponto de vista econômico, tendo em vista que se o quantitativo desses órgãos estivesse incluído no total a ser licitado, o fornecedor teria condições de oferecer um preço inferior, proporcionando maior economia de escala para a APF. Outro possível efeito da ausência de limites no âmbito do referido normativo é o risco de conluio entre os gestores do órgão gerenciador da ata e determinado licitante, o que fere o princípio da isonomia e da moralidade pública, ambos insculpidos no caput do art. 3º da Lei 8.666/1993.

Propostas de encaminhamento

161. Determinar à SLTI/MP que oriente os gestores dos órgãos integrantes do Siasg, quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário.

162. Recomendar à SLTI/MP que estabeleça a obrigatoriedade de divulgação prévia de intenção de compra no módulo de Intenção de Registro de Preços, para membros do Siasg, antes da realização de licitações para registro de preços, a fim de possibilitar maior economia de escala, em harmonia com o princípio da economicidade estabelecido no caput do art. 70 da Constituição Federal.

163. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação, quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário.

164. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que, quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realizem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário.

3.6. Contratos decorrentes de registro de preço assinados após o prazo de validade da ata

Situação encontrada

165. Ainda em relação às compras efetuadas mediante SRP, o procedimento P3_5a (constante do diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15) executado pela equipe teve por objetivo verificar se havia adesão à ata de registro de preços após o fim de sua vigência.

166. Conforme consignado em e-mail, técnicos do MP e do Serpro afirmaram que a adesão à ata de registro de preços é geralmente formalizada entre o órgão gerenciador da ata e o 'carona' por meio de ofício. Nos casos em que o gerenciador da ata é uma entidade não integrante do Siasg, o 'carona'

solicita perfil à SLTI/MP para inclusão do resultado do pregão para registro de preços, acompanhado de determinados documentos, sendo que, em alguns casos, os órgãos interessados em aderir enviam cópia do pedido de adesão e a aceitação do gestor da ata (fl. 86-86v).

167. Neste procedimento, assumiu-se que a data de celebração do contrato coincide com a data de adesão à ata de registro de preços, pois, além de não existir registro de data específica para adesão à ata no sistema Siasg, entende-se que a adesão se concretiza exatamente com a celebração do contrato. As tratativas feitas anteriormente com o gerenciador da ata não geram registro no sistema e melhor se caracterizam como uma expectativa de contratação.

168. Assim, quanto à celebração de contratos após o fim da vigência da ata de registro de preços, foram identificadas 321 ocorrências dessa natureza por órgãos integrantes do Sisg, conforme consignado na planilha 'P3_5a_Cont_Fora_Vig_Atta_Ord.xls' (constante do diretório '\Resultados\P3_5a' do DVD à fl.6 do anexo 15). Ressalte-se que o procedimento considerou as eventuais prorrogações da ata para fins de comparação de sua data limite com a data de assinatura do pacto contratual.

169. Do resultado obtido, vale ressaltar os casos identificados com as maiores diferenças, em dias, entre as datas de fim da vigência da ata de registro de preço e a data em que a Administração celebrou contrato com o fornecedor, conforme se verifica no quadro 6 (fl. 546v, anexo 14, volume 2). Cópias das telas do Siasg, que representam os indícios de irregularidade supracitados, estão acostadas às fls. 201-241, anexo 13, volume 1.

170. Além disso, destaca-se a ocorrência reiterada dessa prática por algumas Uasgs, conforme demonstrado na planilha P3_5a_Fora_Vig_Sum_Uasg.xls, constante do diretório '\Resultados\P3_5a' do DVD à fl.6 do anexo 15, cujas maiores quantidades de ocorrências encontram-se elencadas no quadro 7 (fl. 546v, anexo 14, volume 2).

171. Em resposta ao item 2 do Ofício de Requisição 5-540/2010 (fl. 22), o Diretor-Substituto do Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG/SLTI-MP) informou que estão sendo tomadas as medidas de adequação do sistema junto ao Serpro no sentido de inibir o registro de contratos fora do prazo de vigência da ata de registro de preços, com previsão de implantação ainda neste exercício (fl. 24).

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

173. Diante desses dispositivos, entende-se que o propósito de se estabelecer a validade da ata de registro de preços é definir um limite de tempo no qual os preços registrados para o bem ou serviço estejam compatíveis com aqueles praticados no mercado, a fim de preservar o caráter vantajoso da contratação, principalmente sob o aspecto econômico.

174. Em vista disso, não é razoável que sejam feitas adesões a atas de registro de preços após o fim de sua vigência, vez que os preços registrados por meio de licitação específica podem não mais estar compatíveis com aqueles oferecidos no mercado. Ainda que o órgão contratante justifique os preços registrados em ata após o fim de sua vigência, não significa que a contratação continuará sendo vantajosa, pois é possível que a realização de nova licitação permita a obtenção de melhores preços para a Administração do que aqueles anteriormente registrados.

175. Vale destacar que o fato de serem tomadas as providências necessárias no sistema para inibir o registro de contratos fora da vigência da ata, conforme sinalizado pelo gestor do sistema, confirma a ausência de controles específicos no Siasg nesse sentido, o que certamente possibilitou essa prática pelos órgãos públicos, conforme apontado neste achado. É necessário, portanto, que sejam implantados controles no sistema Siasg de modo a impedir a aquisição de bens e serviços oriundos de adesão a registro de preços após o fim da vigência da respectiva ata.

176. Outro fator que pode ter contribuído para a ocorrência dessa prática consiste na possível conivência das Uasgs gerenciadoras do registro de preços em permitir a adesão às suas atas mesmo após a data limite estabelecida, de modo que se faz necessária a emissão de orientação pelo órgão central do Sisg com o intuito de que essa prática seja evitada.

177. De forma semelhante ao exposto no parágrafo 130, faz-se necessário encaminhamento das ocorrências identificadas à Secretaria-Geral de Controle Externo com o propósito de subsidiar possíveis ações de controle, na forma relatada no parágrafo 6.

Critérios de auditoria

- a) art. 15, § 3º, inciso III, da Lei 8.666/1993;
- b) art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001.

Evidências

a) planilhas 'P3_5a_Cont_Fora_Vig_Atta_Ord.xls', 'P3_5a_Fora_Vig_Sum_Uasg.xls' e 'P3_5a_Indícios_Clientela.xls' contendo os indícios obtidos, disponíveis no diretório '\Resultados\P3_5a' do DVD à fl.6 do anexo 15.

Causas

- a) ausência de controles no Siasg que impeça a inclusão de contrato baseado em uma compra de registro de preço após o fim da vigência da ata;
- b) possível conivência das Uasgs gerenciadoras de registro de preços em permitir adesão às suas atas após o fim da vigência da mesma.

Conclusão

178. A legislação pertinente às compras efetuadas mediante Sistema de Registro de Preços estabelece, de forma clara, um período em que os preços registrados são válidos para a aquisição de bens e serviços pela Administração, de modo que não é possível a adesão à ata após esse prazo limite.

179. Além disso, é possível que as principais causas para as ocorrências relatadas neste achado tenham sido a ausência de controles no Siasg que evitassem o cadastramento de contratos após o fim da vigência da ata, bem como a possível conivência dos órgãos gerenciadores de registro de preço em permitirem a adesão às suas atas fora do prazo limite estabelecido.

Propostas de encaminhamento

180. Determinar à SLTI/MP que:

180.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001;

180.2. implante controles no sistema Siasg de modo a não permitir a aquisição de bens e serviços oriundos de adesão a registro de preço após o fim da vigência da respectiva ata, de forma a observar o disposto no art. 15, § 3º, da Lei 8.666/1993 e ao art. 4º, caput c/c §2º, do Decreto 3.931/2001, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade.

181. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os gestores dos órgãos e entidades sob sua atuação, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001.

182. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, não aceitem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001.

3.7. Adesão a atas de registros de preços de outras esferas administrativas

Situação encontrada

183. O Sistema de Registro de Preços, regulamentado pelo Decreto 3.931/2001, estabelece, em seu art. 8º, caput, a possibilidade de adesão a atas de registro de preços por órgãos que não fizeram parte da licitação: 'Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem'.

184. A interpretação restrita da utilização do termo 'Administração' para referenciar os órgãos que desejam aderir a uma determinada ata induz à ideia de que o regulamento não faz distinção entre os órgãos públicos. Essa interpretação, calcada numa pretensa indefinição regulamentar, tem conduzido à possibilidade de adesão, por partes de alguns órgãos federais, a atas gerenciadas por entes estaduais ou municipais.

185. Com efeito, pesquisa realizada na base de empenhos de 2010 (até 13/7/2010) do sistema Siasfi indica a existência de emissão, por órgãos federais, de empenhos oriundos de contratação de

fornecedores que estavam registrados em ata de registro de preço estadual ou municipal. Como o objetivo para o presente caso era apenas ilustrar a possibilidade, uma vez que a tese em comento não foi ainda objeto de posicionamento deste Tribunal, a busca restringiu-se a pesquisa textual feita na descrição do empenho (fl. 252, anexo 13, volume 1).

186. O TCU já se pronunciou sobre adesões indiscriminadas a atas de registro de preços no item 9.2.2 do Acórdão 1.487/2007-TCU-Plenário. Não foi encontrado, entretanto, posicionamento acerca da juridicidade da adesão à ata de registro de preço gerenciada por ente de outra esfera administrativa.

187. Por sua vez, a Advocacia Geral da União (AGU), por meio da Orientação Normativa 21 (fls. 47-48, anexo 13), de 1/4/2009, defende que: 'É vedada aos órgãos públicos federais a adesão à ata de registro de preços, quando a licitação tiver sido realizada pela administração pública estadual, municipal ou do Distrito Federal'.

188. A fundamentação encontra-se acostada à fl. 48 do anexo 13. Em suma, a fundamentação da AGU se baseia em ausência de previsão legal para este tipo de adesão. Sobre o tema, Jorge Jacoby Fernandes in 'Sistema de Registro de Preços e Pregão Eletrônico, Ed. Fórum, 3ª Edição, 2009, p. 671', defende a possibilidade de adesão de órgãos federais a atas de registro de preços de outras esferas, embora considere que a tese da necessidade de normatização para isso é juridicamente defensável (grifamos):

'É conveniente lembrar que o Decreto 3.931/01 não definiu que órgãos participantes e usuários devem necessariamente integrar a mesma esfera de governo.

A primeira interpretação literal poderia levar à negativa. Explica-se: o Decreto 3.931/01 empregou o termo órgão ou entidade da Administração e esse último é conceituado restritivamente pela Lei 8.666/93, in verbis:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;

(...)

Numa interpretação sistemática, contudo, como Administração é órgão da Administração Pública, parece possível a extensão além da esfera de governo. Assim, um órgão municipal poderá, atendidos os demais requisitos, servir-se de Ata de Registro de Preços federal ou vice-versa.

Aliás, o procedimento já vem sendo utilizado com bastante sucesso pelo Ministério da Saúde para aquisição de medicamentos, com base em lei específica - Lei 10.191, de 14 de fevereiro de 2001.

Desse modo, sintetizando, embora não exista objeção à participação de órgãos de outras esferas, pode ser sustentada, sob aspecto jurídico, a necessidade de norma autorizativa específica.'

189. Os casos de sucesso citados pelo referido doutrinador se baseiam na Lei 10.191/2001, a qual, diferentemente da Lei 8.666/1993 e do Decreto 3.931/2001, expressamente possibilita que Estados, Distrito Federal e Municípios podem utilizar os registros de preços promovidos pelo Ministério da Saúde (grifamos):

'Art. 2º O Ministério da Saúde e os respectivos órgãos vinculados poderão utilizar reciprocamente os sistemas de registro de preços para compras de materiais hospitalares, inseticidas, drogas, vacinas, insumos farmacêuticos, medicamentos e outros insumos estratégicos, desde que prevista tal possibilidade no edital de licitação do registro de preços.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e demais órgãos vinculados, também poderão utilizar-se dos registros de preços de que trata o caput, desde que expressamente prevista esta possibilidade no edital de licitação.'

190. Ora, se foi necessária lei própria para autorizar adesão a atas de outras esferas administrativas no caso específico de medicamentos, da mesma forma, atendendo ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, entende-se ser necessária a criação de novo dispositivo legal para autorizar a mesma modalidade de adesão para outros tipos de objetos.

191. Outra consideração importante consiste na necessidade de atendimento a todos os requisitos legais (como acima mencionado por Jorge Jacoby Fernandes), como a devida publicidade que a

modalidade licitatória exigiria caso não houvesse adesão a uma ata de registro de preços, conforme previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993:

‘Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifamos).’

192. O atendimento ao princípio da publicidade, para órgãos federais, contém requisitos de publicação definidos no art. 21 do citado diploma legal, in verbis:

‘Art. 21 Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

(...)

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (grifamos).’

193. A publicação acima exemplifica, bem como os prazos estabelecidos pelo § 2º do mesmo art. 21, que os órgãos federais devem seguir o princípio de divulgar suas licitações, de modo que a maior quantidade possível de interessados tenha notícia. Nota-se, portanto, que tais condições superam a mera formalidade, sendo necessárias para a isonomia e para a transparência nas aquisições públicas.

194. Dessa forma, a adesão à ata de registro de preço oriunda de órgão estadual, municipal ou distrital pode não atender aos requisitos que o gestor federal obrigatoriamente deveria seguir caso ele optasse por efetuar a compra mediante licitação, sem adesão à referida ata. Seria, em outros termos, um contorno indevido à publicidade que sua compra deveria atender. A título de exemplo, quando ele adere à ata de um estado, provavelmente o edital foi divulgado somente no estado (D.O e jornais locais). Assim, ao aderir à ata de um estado ele está contratando com publicidade menor que a exigida em nível federal (D.O.U e jornal de circulação nacional).

195. Em outras palavras, não pode o administrador público contratar aderindo a atas estaduais ou municipais sob o manto de regras menos rígidas que teria de observar em nível federal, sob risco de prejuízo insanável à publicidade e à isonomia entre os fornecedores.

196. Ademais, não existe qualquer dispositivo, tanto no Decreto 3.931/2001, de âmbito apenas federal, quanto na Lei 8.666/1993, que possibilite a adesão, por órgãos federais, a atas de registro de preço de outras esferas. Essa prática vai de encontro ao princípio da legalidade aplicado à Administração Pública, inserido no caput do art. 37 da Constituição Federal, no qual só é permitido à Administração realizar aquilo que a lei determina.

197. Cabe ressaltar que nesse procedimento, diferentemente dos demais, não foi feito cruzamento de dados, apenas foi extraído arquivo com empenhos de 2010 e feito pesquisa textual para referenciar expressões do tipo ‘ata de registro de preço’ para verificar a origem dessas atas.

Critérios de auditoria

- a) art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da legalidade);
- b) art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993 (Princípios da legalidade e da publicidade);
- c) Orientação Normativa - AGU 21, de 1/4/2009 (fls. 47-48, anexo 13);
- d) art. 8º do Decreto 3.931/2001.

Evidências

- a) empenhos listados na tabela (fl. 252, anexo 13, volume 1).

Causas

- a) interpretação expansiva do Decreto 3.931/2001.

Conclusão

198. O Decreto 3.931/2001, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços, permitiu que órgãos não participantes da licitação pudessem aderir à ata. Tal procedimento ficou conhecido como ‘carona’, não fazendo distinção sobre a possibilidade de adesão a atas oriundas de outras esferas

administrativas, o que tem possibilitado a interpretação de que isso é possível por alguns. Detectamos o efetivo uso dessas atas por entes federais.

199. A AGU expediu orientação normativa no sentido da impossibilidade de adesão de órgãos federais a atas de registro de preços realizadas por administração estadual, municipal e distrital. Não foi encontrado posicionamento do TCU a respeito.

200. Assim, cabe ao Tribunal de Contas da União pronunciamento sobre o tema, no sentido de orientação aos órgãos sobre a impossibilidade da prática em questão, uma vez que a Orientação da AGU não vincula toda a Administração Pública Federal, além dos potenciais prejuízos ao princípio da publicidade e ao princípio da legalidade aplicada à Administração Pública, haja vista a discussão não ter sido incluída no bojo do Acórdão 1.487/2007-TCU-Plenário.

201. A doutrina apresenta posicionamentos divergentes sobre o assunto, entretanto mesmo aqueles que defendem a figura do 'carona' concordam que a legalidade da adesão a atas de outras esferas é questionável.

202. A prática relatada neste achado também viola o princípio da legalidade aplicado à Administração Pública, pois o Decreto 3.931/2001, de âmbito apenas federal, não menciona a possibilidade de adesão a atas de registro de preços reguladas por outros estados, municípios ou pelo Distrito Federal. Dessa forma, esse tipo de adesão por órgãos federais não deve ser tolerada, por ausência de amparo legal.

203. Outro ponto a considerar refere-se ao fato de que os requisitos que uma licitação federal deve observar são mais amplos que os de uma licitação estadual, municipal ou distrital, a exemplo dos requisitos de publicidade.

204. Ante o exposto, considerando a legislação vigente, entende-se não ser possível que órgãos federais façam adesões a atas de registro de preços provenientes de outras esferas administrativas, sendo oportuna proposta para que os órgãos normativos orientem seus jurisdicionados nesse sentido.

Propostas de encaminhamento

205. Determinar à SLTI/MP que oriente os órgãos integrantes do Sisg acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção à Orientação Normativa - AGU 21, de 1/4/2009.

206. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal.

207. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que se abstenham de aderir a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal.

3.8. Existência de contratos firmados pela APF com empresas pertencentes a parlamentares

Situação encontrada

208. Durante o planejamento deste trabalho, a equipe de auditoria buscou identificar os principais normativos que regem os contratos administrativos com vistas a levantar procedimentos que poderiam ser empregados durante a execução desta auditoria.

209. Dessa forma, em leitura da Carta Magna, identificou-se a existência de restrições impostas aos parlamentares quanto à possibilidade de firmar ou manter contratos com a Administração Pública Federal, conforme previsto nas alíneas 'a' dos incisos I e II do art. 54, in verbis:

'Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

(...)

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada.'

210. Considerando, ainda, a disponibilidade de base de dados fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral referente aos políticos eleitos e suplentes no pleito 2006, a qual foi utilizada no âmbito de auditoria executada no Sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (TC 002.985/2008-1), optou-se por executar procedimento de auditoria com o objetivo de identificar indícios de descumprimento do artigo retrocitado.

211. Como os referidos incisos tratam das incompatibilidades contratuais e profissionais que afetam os parlamentares durante os respectivos exercícios de seus mandatos, faz-se necessário tentar esclarecer as motivações para inclusão desses impedimentos na Carta Magna, além das respectivas particularidades das vedações citadas.

212. Comentando a Constituição, José Cretella Júnior ressalta que essas vedações são 'de natureza ética para impedir que o congressista, desde a expedição do diploma, ou desde a posse, fique a mercê dos Chefes do Executivo ou de Diretores de outras entidades, perdendo, assim, a independência necessária ao pleno exercício do mandato que lhe foi delegado pelo povo.' (Comentários à Constituição de 1988, v. V, Forense Universitária, p. 2641).

213. Pinto Ferreira, por sua vez, comenta que:

'(...) a incompatibilidade exerce um efeito altamente moralizador e consagra a independência do legislativo. Ela é indispensável a fim de proibir que os membros do Poder Legislativo, pelo seu prestígio e influência, possam adquirir vantagens pessoais e econômicas, favorecendo os seus interesses. Teriam que necessariamente negociar o seu voto, em manobras escusas e indecorosas, que lhe permitissem a fruição de vantagens e favores ofertados. O Executivo poderia beneficiar-se com a concessão de favores, dados aos legisladores, evitando assim a fiscalização destes sobre a administração. A autonomia e a independência do Poder Legislativo estão, desse modo, vinculados naturalmente a um sistema severo de determinação e incompatibilidades. (Comentários à Constituição Brasileira, 3º v., Saraiva, 1992, p. 4).'

214. Com efeito, ressalte-se que pela leitura do Acórdão 610/2003-TCU-Plenário, que examinou caso concreto de concessão de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à empresa tendo como acionista Senador Federal detentor de 70% de suas ações, extrai-se que o Tribunal considera que mesmo nos casos em que o contrato com a empresa não envolva diretamente a pessoa física do parlamentar, conforme alegado pelo Banco e responsáveis em resposta às audiências (item 5.1 da instrução da analista, transcrito no relatório), ocorre transgressão do disposto no artigo 54, incisos I e II, da Constituição, *ipsis litteris*:

'11. Diante do exposto, compreendo que os argumentos apresentados pelos ex-dirigentes e servidores do BNDES, apesar de louváveis por vislumbrarem uma recuperação dos capitais já investidos pela instituição creditícia, não conseguem elidir as falhas e irregularidades que emergem dos autos, sendo patente a infração do artigo 54, incisos I e II, da CF, c/c os artigos 3º e 4º da Resolução nº 20/93 do Senado Federal. (Acórdão 610/2003-TCU-Plenário, Voto do Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha; grifamos).'

215. Cabe ressaltar, ainda, que a exceção prevista no art. 54, inciso I, alínea 'a' (quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes), não se aplica aos contratos administrativos decorrentes de licitação. Esse entendimento restou claro em Voto do Excelentíssimo Ministro Sepúlveda Pertence, Relator que deu origem ao Acórdão 556-TSE, de 22/9/2002 (Recurso Ordinário 556-Classe 27ª-Acre-Rio Branco), no qual ele reitera entendimento anterior, sendo acompanhado pela maioria de seus pares:

(...) Na licitação, é certo, a administração pública pré-ordena no edital uma série de cláusulas, às quais, atendendo ao convite, o concorrente presta adesão prévia.

Ocorre que jamais poderão as cláusulas do edital esgotar o conteúdo total do contrato a celebrar, pois, do contrário, não teria objeto a licitação.

Veja-se, no ponto, o precioso testemunho doutrinário de Caio Mário (*Instituições de Direito Civil*, 6ª, III), igual ao do invocado pelo recorrido, quando observa que, 'no contrato de licitação, a oferta traz a convocação dos interessados para apresentar suas propostas, nas quais, obrigados embora a submeter-se a certas condições fixas, pormenorizam as suas proposições quanto ao preço, prazo etc, ficando o anunciante com a liberdade de escolher aquela que seja de sua conveniência e até de não aceitar nenhuma' (f. 216).

O que se tem, portanto, é que, na formação do contrato administrativo, por licitações, suas cláusulas advêm, parcialmente, da oferta ao público substantivadas no edital, que já contém estipulações prévias e unilateralmente fixadas, aos quais há de aderir o licitante para concorrer, mas, de outro lado,

também daquelas resultantes da proposta do concorrente vitorioso, relativa aos pontos objeto do concurso, que, de sua vez, o Poder Público aceita ao adjudicar-lhe o contrato.

No contrato por licitação, por conseguinte, não há jamais o que é o caráter específico do contrato de adesão: provir a totalidade do seu conteúdo normativo da oferta unilateral de uma das partes a que simplesmente adere globalmente o aceitante: ao contrário, o momento culminante do aperfeiçoamento do contrato administrativo formado mediante licitação não é o da adesão do licitante às cláusulas pré-fixadas no edital, mas, sim o da aceitação pela Administração Pública de proposta selecionada como a melhor sobre as cláusulas abertas ao concurso de ofertas. (...) (anexo 14, vol. 1, fl. 200-200v; grifamos).'

216. De forma análoga, pode-se considerar que mesmo as situações de dispensa e de inexigibilidade de licitação não são passíveis de originar um contrato de adesão, pois em ambos os casos a Administração não impõe a totalidade do termo contratual, devendo negociar e detalhar os termos da contratação junto à empresa que será contratada para a prestação do serviço ou o fornecimento dos bens.

217. Quanto à vedação do art. 54, inciso II, alínea 'a', acompanha-se o posicionamento de Celso Ribeiro Bastos que declara que essa atualmente engloba todos os contratos firmados juntos à administração:

'(...) Embora esta proibição [do art. 54, inciso II, alínea 'a'] seja antiga no nosso direito constitucional, posto que já estava na sua essência presente na Constituição de 1891, o certo é que até hoje a doutrina não se pôs de acordo para precisar o exato alcance da expressão 'que goze de favor'.

(...)

O entendimento dominante parece ser o de que configura um favor toda condição que não esteja presente habitualmente nos contratos das pessoas de direito público. Não negamos que esse entendimento, em tese, poderia proceder. Contudo, ele esbarra com dificuldades insuperáveis. É que hoje o próprio direito constitucional reconhece que todo o atuar da Administração Pública direta, indireta ou fundacional deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (art. 37), sem falar no princípio da licitação consagrado no art. 37, XXI.

Portanto, não vislumbramos em que condições um contrato possa consubstanciar alguma sorte de privilégio que caracterize uma situação especial (...), senão o contrato cairia no puro e simples arbítrio do Poder Público que teria resolvido ao seu talante conferir tal privilégio a alguém. Esta eventualidade é insuscetível de ocorrer juridicamente à luz do próprio direito constitucional.

(...) Destarte, excluindo tal inteligência, o que tornaria o preceito inútil, só resta a de que o presente inciso quis colher todo aquele que contrata com a Administração, valendo a palavra favor, aí, não no sentido de 'graça', ou mercê, mas, sim, de puro benefício.

Ademais, quem mantém o contrato, presume-se que o faz no seu interesse e destarte goza do benefício de nutri-lo.

Por isso, o melhor entendimento para a expressão em pauta é de englobar todos aqueles que mantenham um vínculo contratual com a Administração. (...) (Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, Tomo I, Editora Saraiva, p. 206-207).'

218. Assim, a partir desses entendimentos norteadores, executou-se o procedimento de auditoria P3_6 para identificar parlamentares, em exercício, que possuíssem significativo vínculo societário (donos de pelo menos 50% das cotas) com empresas contratadas pela Administração Pública Federal, resultando nas planilhas 'P3_6 Contratos_Resultado.xls' (órgãos integrantes do Sisg) e 'P3_6 ContratosEnt_Resultado.xls' (demais entidades), constantes no diretório 'Resultados\P3_6' do DVD à fl.6 do anexo 15.

219. Após essa identificação, e considerando-se apenas os parlamentares em exercício obtidos em consulta à Assessoria Parlamentar deste Tribunal - Aspar (anexo 14, vol. 1, fls. 212-213), em agosto de 2010, efetuaram-se diligências aos órgãos contratantes para obtenção dos respectivos contratos (fls. 31-42). Com efeito, foram identificadas infrações à Carta Magna, elencadas no quadro 8 (fl. 547, anexo 14, volume 2).

220. Ressalte-se que um desses parlamentares assinou pessoalmente os termos contratuais citados durante o exercício do mandato (anexo 14, vol. 1, fls. 246-247). Apesar de não se considerar indispensável a assinatura do parlamentar no contrato para caracterizar o descumprimento do preceito constitucional (conforme descrito no parágrafo 214), a constatação da participação direta do parlamentar, por meio de sua assinatura, em alguns dos contratos citados, reforça o descumprimento da alínea 'a' do inciso I do art. 54 da Constituição Federal de 1988.

Objetos

- a) base de dados do TSE de 2006;
- b) base de dados do CNPJ da RFB;
- c) base de dados do Siasg com contratos firmados a partir de 2006;
- d) portal da Câmara dos Deputados;
- e) portal do Cadastro Nacional de Empresas (CNE).

Critérios de auditoria

- a) alíneas 'a' dos incisos I e II do art. 54 da Constituição Federal de 1988.

Evidências

- a) consultas aos sistemas Siasg, CNE e ao portal da Câmara dos Deputados relacionadas no quadro 8 (fl. 547, anexo 14, volume 2);
- b) planilhas 'P3_6_Contratos_Resultado.xls' e 'P3_6_ContratosEnt_Resultado.xls', constantes no diretório 'Resultados\P3_6' do DVD à fl.6 do anexo 15;
- c) resposta de consulta encaminhada pela Aspar (anexo 14, vol. 1, fls. 212-213);
- d) contratos constantes no anexo 14, vol. 1, fls. 219-222, 229-237, 242-247, 251-288, 313-359, 367-395 e 403-404, vol. 2, fls. 407-534.

Causas

- a) falhas dos controles no processo de expedição do diploma e posse dos parlamentares eleitos;
- b) inexistência de verificações periódicas na base de parlamentares quanto à propriedade de empresas e assinatura de contratos da APF.

Conclusão

221. Entende-se que a situação descrita remete ao descumprimento da legislação vigente, indo de encontro às premissas básicas contidas no artigo 54 da Constituição Federal, que trata das incompatibilidades que afetam os parlamentares desde as expedições de seus respectivos diplomas.

222. Por fim, cabe destacar que se as informações descritas forem confirmadas, elas poderão ser objeto de apuração pelas autoridades competentes, motivo pelo qual será proposto encaminhamento aos respectivos órgãos.

Propostas de encaminhamento

223. Encaminhar ao Ministério Público Eleitoral e à Comissão de Ética da Câmara dos Deputados a relação de deputados federais sócios cotistas de empresas que firmaram, mantiveram ou executaram contratos junto à Administração Pública Federal e exerciam mandatos parlamentares em agosto de 2010, descumprindo as alíneas 'a' dos incisos I e II da Constituição Federal de 1988 (planilhas 'P3_6_Contratos_Resultado.xls' e 'P3_6_ContratosEnt_Resultado.xls', constantes no diretório 'Resultados\P3_6' do DVD à fl.6 do anexo 15);

224. Recomendar ao Tribunal Superior Eleitoral e aos Tribunais Regionais Eleitorais que aperfeiçoem seus procedimentos para verificação do cumprimento da alínea 'a' do inciso I do art. 54 da Constituição Federal para a expedição de diplomas de parlamentares eleitos, prevista pelo art. 30, inciso VII, da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral);

225. Recomendar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que aperfeiçoem seus procedimentos para verificação do cumprimento das alíneas 'a' dos incisos I e II do art. 54 da Constituição Federal, durante o exercício dos mandatos dos parlamentares, desde a posse.

3.9. Contratação de empresas declaradas inidôneasSituação encontrada

226. Disponível por meio do Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) da Controladoria Geral da União (CGU) registra, por meio de convênios com estados e municípios, suspensões e declarações de inidoneidade oriundas das três esferas administrativas. Esta iniciativa é importante uma vez que o cadastro do Sicaf não é obrigatoriamente alimentado pelos órgãos das demais esferas administrativas (item 9.4 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário).

227. O presente achado resultou de procedimento de auditoria P5_3 (constante no diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15) que buscou identificar se empresas constantes do Ceis como inidôneas vêm sendo contratadas normalmente pela APF. Tal conduta é reprovável e tipificada como crime, tanto por parte dos gestores quanto das empresas licitantes, conforme disposto no caput e no parágrafo único do art. 97 da Lei 8.666/1993:

‘Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração.’

228. *É importante ressaltar que, apesar de conter sanções não registradas no SicaF, o Ceis não é completo, pois não inclui todos os estados e municípios brasileiros, bem como os entes federais que não são obrigados a utilizar o SicaF, razão pela qual o procedimento em questão não trouxe todas as empresas inidôneas que, posteriormente a sua declaração de inidoneidade, foram contratadas, segundo os registros do Siasg.*

229. *A base do Ceis, obtida por meio do Ofício de Requisição 1-540/2010 (fl. 4), continha 910 sanções impeditivas à época da extração. Algumas empresas tinham mais de um registro. Os resultados obtidos, constantes no diretório ‘\Resultados\P5_3’ do DVD à fl.6 do anexo 15, apontam os seguintes indícios de contratações de empresas declaradas inidôneas:*

a) 472 contratos suspeitos de terem sido firmados por órgãos integrantes do Sisg com empresas declaradas inidôneas (planilha ‘P5_3_Resultado_Contratos.xls’);

b) 998 contratos suspeitos de terem sido firmados por entidades não-Sisg com empresas declaradas inidôneas (planilha ‘P5_3_Resultado_ContratosEnt.xls’).

230. *Essas empresas não poderiam, durante o período de impedimento, serem contratadas. Isto evidencia as deficiências do atual cadastro de ocorrências do SicaF. Como o Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário já tratou do assunto, cabe neste trabalho determinar à SLTI/MP que oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg acerca da importância de se consultar o Ceis em complementação à consulta do SicaF. Tal comando pode ser dirigido a outros órgãos orientadores, de modo a ampliar a importância dessa verificação.*

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

232. *É certo que, sob a luz do Direito Tributário, a pessoa jurídica é individualizada devido ao fato de que cada um de seus estabelecimentos se vincula a atos ou fatos da sua própria localidade que dão origem a obrigações próprias para recolhimento de tributos (art. 127, inciso II, do Código Tributário Nacional).*

233. *Contudo, sob a ótica do Direito Civil, filiais e matrizes pertencem a um mesmo organismo, pois refletem a mesma pessoa jurídica. Esse é o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, in verbis:*

‘Ocorre que credora e, portanto, legitimada a requerer a falência da agravante, era a agravada Comercial de Tintas Nordeste Ltda., seja através da matriz, em Caxias do Sul, seja através da filial de Porto Alegre, pois se trata da mesma pessoa jurídica, como se depreende do instrumento de alteração do respectivo contrato social (TJRS - Agravo de Instrumento 70005481786, grifamos).’

234. *Não há, dessa forma, que se confundir pessoa jurídica com estabelecimentos empresariais que eventualmente esta possua. Com efeito, diante da declaração de inidoneidade da empresa pela Administração, decorrente do cometimento de alguma ilicitude (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e art. 46 da Lei 8.443/1992), é razoável que essa sanção alcance toda a empresa, incluindo a matriz e suas filiais.*

235. *Caso contrário, se abriria precedente para burlar as premissas básicas dos legisladores quando da instituição desses controles, permitindo que se tratasse de forma diferente fornecedores que possuem, em comum, uma mesma personalidade jurídica.*

236. *Baseado nesse entendimento, executou-se um segundo procedimento de auditoria (procedimento P3_1b constante no diretório ‘Procedimentos’ do DVD à fl.6 do anexo 15) com o intuito de verificar se estariam ocorrendo contratações de matrizes ou filiais de empresas declaradas inidôneas. Para isso, cruzou-se a base de dados do Ceis com a base de contratos constantes no Siasg, utilizando-se a numeração raiz do código CNPJ (primeiros oito dígitos dos quatorze que o compõe). Ressalte-se que a raiz do CNPJ é sempre a mesma para uma determinada pessoa jurídica, independentemente de quando*

se refere a filiais ou matrizes, sendo apenas modificada a sua parte final por se tratarem de estabelecimentos distintos, lotados em lugares diferentes.

237. Ao final, selecionaram-se apenas os casos que refletiram contratações de empresas com a mesma raiz do CNPJ, mas que possuísem CNPJ distintos, nas quais as datas das respectivas assinaturas dos contratos estivessem dentro do período de vigência da sanção de declaração de inidoneidade.

238. A partir desse procedimento, foram identificadas duas ocorrências (planilhas 'P3_1b_2Contratos_Suspeitos.xls' e 'P3_1b_4ContratosEnt_Suspeitos.xls' constantes no diretório '\Resultados\P3_1b' do DVD à fl.6 do anexo 15) que refletem a contratação de filiais de empresas cujas matrizes foram anteriormente declaradas como inidôneas. O quadro 9 (fl. 547v, anexo 14, volume 2) apresenta informações sobre essas ocorrências.

239. Ressalte-se que, no caso da contratação da primeira empresa apresentada no quadro 9, não se trata propriamente de um indício de irregularidade, haja vista o efeito suspensivo obtido pelo pedido de revisão do Acórdão 928/2008-TCU-Plenário, que declarou a empresa inidônea. Quanto à segunda empresa, as contratações analisadas referem-se a uma entidade não-Sisg.

240. Em relação aos casos apurados, por representarem indício de ilícito penal, nos termos da Lei 8.666/1993, art. 97, parágrafo único, cabe encaminhamento dos dados coletados ao Ministério Público Federal, para subsídio nas ações que julgar necessárias.

Critérios de auditoria

a) art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993;

b) item 9.4 do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário.

Evidências

a) planilhas 'P5_3_Resultado_Contratos.xls' e 'P5_3_Resultado_ContratosEnt.xls', constantes no diretório 'Resultados\P5_3' do DVD à fl.6 do anexo 15;

b) planilhas 'P3_1b_2Contratos_Suspeitos.xls' e 'P3_1b_4ContratosEnt_Suspeitos.xls', constantes no diretório 'Resultados\P3_1b' do DVD à fl.6 do anexo 15.

Causas

a) ausência de consulta, por parte de gestores, da base de dados do Ceis;

b) ausência/falha na pesquisa de ocorrências do Sicaf.

Conclusão

241. O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), mantido pela CGU, registra cadastro de empresas suspensas e inidôneas, de diversas fontes.

242. O procedimento em tela verificou se empresas inidôneas constantes do Ceis possuem contratos registrados posteriormente no Siasg, que caracteriza situação irregular.

243. Nesse sentido, cabe determinar que a SLTI e outros órgãos normatizadores que orientem os demais órgãos a verificar o Ceis durante a fase de habilitação do certame licitatório. Em relação aos casos concretos, por se constituírem em indícios de ilícitos penais, cabe o envio do apurado ao Ministério Público Federal.

244. Quanto à extensão das sanções às respectivas filiais ou matrizes, entende-se que o cadastro de ocorrências do Sicaf deveria ser alterado para que quando consultada a situação das empresas, o sistema informe também as ocorrências relacionadas às suas respectivas matrizes e filiais, a partir da raiz do CNPJ informado.

Propostas de encaminhamento

245. Determinar à SLTI/MP que oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

246. Recomendar à SLTI/MP que aprimore a consulta ao cadastro de ocorrências do Sicaf para refletir a situação real das empresas, inclusive quanto às suas respectivas matrizes e filiais, a partir do número raiz do CNPJ informado, com vistas a garantir a sua efetividade quanto às sanções administrativas aplicadas à pessoa jurídica da empresa, englobando todos os seus demais estabelecimentos.

247. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de

registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

248. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que verifiquem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa no sistema SicaF, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

249. Determinar à Sefti que encaminhe ao Ministério Público Federal cópia deste relatório, listagem de empresas declaradas inidôneas e os respectivos registros de contratos firmados durante o impedimento (planilhas constantes dos diretórios 'Resultados\P5_3' e 'Resultados\P3_1b' do DVD à fl.6 do anexo 15), por serem indícios de crime tipificado pelo art. 97, parágrafo único da Lei 8.666/1993.

3.10. Contratação de empresa condenada por improbidade administrativa

Situação encontrada

250. O Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e instituído pela Resolução - CNJ 44/2007 (anexo 13, fls. 2-4) reúne sentenças judiciais transitadas em julgado contendo condenações fundamentadas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).

251. No contexto do presente achado, ressalta-se o art. 12 do referido diploma legal, o qual assevera a proibição de contratação com o Poder Público aos condenados por improbidade administrativa (grifamos):

'Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.'

252. No caso em análise buscou-se, de forma semelhante ao Achado 3.9, verificar se empresas condenadas por atos de improbidade administrativa, constantes do cadastro criado pelo CNJ, possuem registros de contratos no sistema Siasg durante o período de impedimento estabelecido na sanção aplicada pela autoridade judicial. O procedimento de auditoria utilizado pode ser observado no arquivo 'P5_4.docx' constante no diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15.

253. Em primeiro lugar, é importante destacar a quantidade baixa de registros de condenações cadastrados por membros do Poder Judiciário de alguns estados, razão pela qual verificamos apenas uma empresa com registro de contrato no Siasg em período que constava como impedida no cadastro do CNJ (fls. 5-6, anexo 13). Dessa forma, não se pode concluir que mais empresas condenadas por improbidade administrativa não sejam contratadas pela APF.

254. O quadro 10 (fl. 547v, anexo 14, volume 2) mostra o número de condenados por unidade da federação. Nota-se a ausência de cadastro dos estados de Alagoas, Amazonas e Tocantins. Cabe, portanto, comunicação ao CNJ sobre as deficiências do atual cadastro de improbidade administrativa.

Critérios de auditoria

a) art. 12 da Lei 8.429/1992.

Evidências

a) condenação registrada em sítio do CNJ (fl. 5, anexo 13);

b) registro do sistema Siasg, extrato de contrato (fl. 6, anexo 13).

Causas

a) ausência de pesquisa, por parte da Administração, ao portal do CNJ;

b) baixo índice de alimentação do cadastro pelos membros do Poder Judiciário.

Conclusão

255. Mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa, reúne sentenças judiciais transitadas em julgado com fulcro na Lei 8.429/1992, como as impeditivas de contratar com a Administração Pública.

256. Verificou-se indício de que a base disponível é incompleta, pela baixa expressividade de sentenças oriundas de algumas unidades da federação. Dessa forma, a quantidade de ocorrências de contratados condenados por improbidade administrativa, cuja sentença proibia tais contratações, é provavelmente subestimada, no âmbito deste achado de auditoria.

257. Cabe encaminhamento ao Ministério Público do indício apurado, bem como recomendação ao CNJ no sentido de verificar as razões para a incompletude do cadastro de condenados por improbidade administrativa, de forma a dar o efetivo cumprimento à Resolução - CNJ 44/2007.

Propostas de encaminhamento

258. Recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que verifique as razões da incompletude do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (Resolução - CNJ 44/2007), corrigindo suas falhas de alimentação, por tratar-se de importante meio de defesa da Administração Pública contra contratações de condenados por improbidade administrativa, em garantia à eficácia das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992.

259. Recomendar à SLTI/MP, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

260. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que verifiquem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa no sistema SicaF, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

261. Determinar à Sefti que encaminhe ao Ministério Público Federal os dados da empresa condenada por improbidade administrativa e contratada indevidamente (fls. 5 e 6 do anexo 13), pois sentença contida no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa impedia sua contratação pela Administração Pública.

3.11. Empresas participantes de pregões cujos sócios são membros da comissão de licitação

Situação encontrada

262. O princípio da moralidade exige do administrador público uma conduta leal e ética inspirada no interesse público. A Lei 8.666/1993 abarcou esse princípio ao tentar evitar possíveis conflitos de interesse, proibindo a participação nos certames de servidores responsáveis pela licitação, in verbis:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

(...)

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação. (grifamos).

263. Considerando essa vedação, executou-se o procedimento de auditoria P6_1 com o intuito de identificar se membros de comissões de licitação (pregoeiros, membros da equipe de apoio, homologadores etc registrados no Comprasnet), estariam participando de forma indireta de licitações das quais fossem os próprios responsáveis, mantendo algum tipo de relação com as empresas licitantes.

264. Para execução desse procedimento, utilizaram-se as informações constantes nas bases de dados do CNPJ e Comprasnet, e buscou-se confirmar os indícios obtidos por meio de consultas ao CNE (www.cne.desenvolvimento.gov.br), ao Siape, ao D.O.U. e ao E-Consulta.

265. Posteriormente, excluíram-se os casos em que não foi comprovada, à época do certame, a relação entre o membro da comissão de licitação e a empresa (ex-sócios, ex-administradores da empresa etc), sendo obtidos resultados relacionados a 10 pregões constantes no quadro 11 (disponíveis nas planilhas 'P6_1_07pesCPFMembro1Socios.xls', 'P6_1_08pesCPFMembro2Socios.xls' e 'P6_1_09pesCPFMembro3Socios.xls', constantes no diretório 'Resultados\P6_1' do DVD à fl.6 do anexo 15).

266. Entende-se que os indícios identificados motivam o encaminhamento dessas informações aos respectivos órgãos envolvidos para que, em caso de confirmação dos indícios levantados, tomem as providências legais cabíveis para apuração real dos fatos e responsabilização quanto ao descumprimento do art. 9º, inciso III, §§ 3º e 4º, da Lei 8.666/1993.

267. Também se identificou situação de aparente descumprimento da legislação por parte de servidor pertencente à esfera estadual, o que gera proposta de encaminhamento ao Tribunal de Contas de Rondônia para tomada das ações cabíveis, conforme quadro 12 (fl. 548v, anexo 14, volume 2).

268. Ressalte-se que em consultas ao SicaF, também se pôde comprovar a relação dos sócios cotistas descrita para a duas primeiras empresas apontados no quadro 11 e daquela relatada no quadro 12 (fl. 150-152, anexo 14). As demais empresas se encontravam em situação de inativa ou com o cadastramento vencido (fls. 153-154, anexo 14).

269. Com efeito, isso demonstra que o próprio SicaF poderia fornecer informações para identificar as empresas participantes de licitações no Comprasnet cujos sócios fossem membros de comissões desses certames, exigindo que esses fossem declarados impedidos de continuar a atuar no certame no qual concorressem indiretamente.

270. Por fim, cabe destacar que se as informações descritas forem confirmadas, elas deverão ser objeto de apuração mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar pelas autoridades competentes dos respectivos órgãos, conforme previsto pelo art. 143 da Lei 8.112/1990.

Critérios de auditoria

a) art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da moralidade);

b) art. 9º, inciso III, §§ 3º e 4º, da Lei 8.666/1993;

c) art. 143 da Lei 8.112/1990.

Evidências

a) telas de consultas aos sistemas Comprasnet, Siape, D.O.U., E-Consulta, SicaF e CNE (fls. 27-154, anexo 14);

b) planilhas 'P6_1_07pesCPFMembro1Socios.xls', 'P6_1_08pesCPFMembro2Socios.xls' e 'P6_1_09pesCPFMembro3Socios.xls', constantes no diretório 'Resultados\P6_1' do DVD anexo.

Causas

a) inexistência de controles no sistema Comprasnet que verifiquem, por meio de consultas ao SicaF, se membros da comissão de licitação são sócios ou representantes das empresas licitantes.

Conclusão

271. A situação descrita remete ao descumprimento da legislação vigente, fato que poderia ser evitado por meio da criação de controles no sistema Comprasnet que verificassem, por meio de consultas ao SicaF, se membros da comissão de licitação são sócios ou representantes das empresas licitantes.

272. Os casos identificados devem ser encaminhados aos respectivos órgãos envolvidos, para que analisem os indícios e tomem as medidas legais cabíveis, se for o caso.

Propostas de encaminhamento

273. Determinar à Sefti que:

2.7.3.1. encaminhe aos órgãos envolvidos a relação dos servidores e funcionários constantes como membros das comissões de licitação no sistema Comprasnet, que possuam indícios de serem sócios, à época, de empresas que participaram de suas licitações, em descumprimento ao art. 9º, inciso III, § 4º, da Lei 8.666/1993, para que analisem os indícios apontados e, em caso de confirmação, tomem as providências legais cabíveis para apuração dos fatos e responsabilização dos envolvidos, informando a este Tribunal os resultados obtidos, no prazo de noventa dias a partir da ciência desta decisão;

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

274. Determinar à SLTI/MP que crie controles no sistema Comprasnet a fim de impedir que participem de um certame empresas cujos sócios sejam membros da respectiva comissão de licitação, em cumprimento ao art. 9º, inciso III, § 4º, da Lei 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade.

3.12. Contratação de empresas cujos sócios são servidores públicos do próprio órgão contratanteSituação encontrada

275. Com o objetivo de verificar o cumprimento do art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993, foram executados os procedimentos P6_3 e P6_3a para identificar, no âmbito das compras gerenciadas pelo Siasg, casos em que a APF contratou empresas cujos sócios eram servidores públicos do próprio órgão contratante.

276. As unidades técnicas participantes da FOC aplicaram o procedimento utilizando as informações das minutas de empenho disponibilizadas pelo sistema, já que foi detectado que nem todos os contratos estão sendo cadastrados no Siasg, conforme relatado no Achado 3.18 (Existência de contratos não cadastrados no sistema Siasg). Mesmo considerando esse fator, a Sefti também efetuou cruzamentos de informações com os arquivos de dados dos contratos, visando verificar o número de contratos celebrados nessa situação.

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

278. Com o intuito de selecionar os indícios apontados, considerou-se a data de emissão de notas de empenho do sistema Siafi, a data de admissão e de demissão expressa na Rais e as datas de inclusão e de exclusão das sociedades constantes no CNPJ, sendo condição necessária para figurar como indício o servidor estar admitido e incluído na sociedade na data em que foi emitido o empenho. A descrição completa do procedimento pode ser encontrada nos arquivos P6_3.docx e P6_3a.docx do diretório de '\Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15.

279. Como resultado, utilizando as informações de minutas de empenho, detectou-se a ocorrência de 3.921 minutas que tinham como favorecidos, à época de suas respectivas emissões, empresas cujos sócios eram servidores do próprio órgão contratante, conforme planilha 'P6_3_Uasg_CNPJ_CPF_Emp_Sum.xls' constante no diretório '\Resultados\P6_3' do DVD à fl.6 do anexo 15.

280. De outra forma, utilizando as informações de contratos, a aplicação do procedimento revelou 710 contratos celebrados por órgãos pertencentes ao Sisg e 23 contratos firmados por entidades não-Sisg, cujas empresas contratadas teriam como sócios servidores públicos pertencentes aos seus próprios quadros funcionais à época da assinatura dos referidos contratos, conforme planilhas 'P6_3a_Result_por_UT.xls' e 'P6_3a_Result_Ent_por_UT.xls' constantes no diretório '\Resultados\P6_3a' do DVD à fl.6 do anexo 15. O quadro 13 (fl. 548v, anexo 14, volume 2) representa o panorama das ocorrências identificadas por clientela das unidades técnicas desta Corte de Contas.

281. Ressalte-se que, por consistirem em indícios de irregularidades, os casos apontados pelos procedimentos de auditoria careciam de apuração mais criteriosa. Alguns deles foram averiguados de forma mais aprofundada pelas Secex participantes da FOC, conforme consta do quadro 14 (fls. 548v-549, anexo 14, volume 2).

282. Entre as sete ocorrências apuradas pelas Secretarias de Controle Externo, quatro foram confirmadas (fls. 731/732, anexo 4, volume 3; fls. 201/204, anexo 2; e fls. 81/82, anexo 6) como afronta ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993, sendo que a forma de encaminhamento desses casos ficou a cargo de cada unidade técnica. Assim, cada uma delas deverá avaliar a conveniência e a oportunidade de instaurar representações específicas para tratamento das irregularidades.

283. Para exemplificar a situação, pode-se citar os casos analisados pela Secex-ES, onde, à época da realização das licitações, servidor do órgão contratante era sócio da empresa vencedora dos certames e signatária dos respectivos contratos, conforme descrito no relatório parcial da Secex-ES (fls. 201-204, anexo 2). Para tratar o caso, a referida unidade técnica decidiu autuar representação específica (TC 021.144/2010-9).

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

285. A princípio, essa situação poderia ser considerada como irregularidade diante do art. 9º, inciso III, da Lei de Licitações. No entanto, conforme apontado pela Secex-MG (fl. 7, anexo 9), a participação de servidores de instituições federais nessas fundações de apoio é permitida pelo Decreto 5.205/2004: 'art. 5º A participação de servidores das instituições federais apoiadas nas atividades previstas neste Decreto é admitida como colaboração esporádica em projetos de sua especialidade, desde que não implique prejuízo de suas atribuições funcionais'.

286. Em vista disso, após análise das Secex, esses casos em especial não foram enquadrados como resultados deste procedimento.

287. Outro caso que também se mostrou como resultado falso-positivo foi identificado pela Secex-AP (fl. 406, anexo 8, v. 2). A servidora que era sócia da empresa contratada estava nesta condição na base do CNPJ. No entanto, verificou-se que, no Cadastro Nacional de Empresas (CNE), que contém informações das 27 juntas comerciais estaduais, essa pessoa não fazia mais parte do quadro societário do fornecedor contratado à época da assinatura do contrato. Dessa forma, a inconsistência das informações constantes da base do CNPJ levou à obtenção de casos que não se confirmaram como afronta ao art. 9º, inciso III, da Lei de Licitações.

288. Foram obtidas, ainda, outras ocorrências em que os indícios foram efetivamente confirmados como irregularidades, conforme relatado nos parágrafos 282 e 283 deste achado.

289. A participação de servidor público em licitações, ainda que indireta, é vedada pelo inciso III do art. 9º da Lei 8.666/1993. Essa forma de participação é estabelecida no § 3º do referido dispositivo legal. O TCU possui interpretação clara sobre este dispositivo, como se pode extrair do resumo do Acórdão 1.198/2007-TCU-Plenário:

'É irregular a participação, em licitação conduzida por órgão/entidade da administração, de empresa cujo sócio presta serviços ao órgão/entidade relacionados, de alguma forma, à licitação, pois caracteriza o conflito ético que enseja a vedação estabelecida no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/93.'

290. Tal posicionamento se funda no princípio da moralidade, não havendo distinção em relação ao poder decisório do servidor envolvido ou seu conhecimento técnico, conforme voto condutor da Decisão 133/1997-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Bento José Bugarin (grifamos):

'... a Lei 8.666/93, ao vedar a participação na licitação de 'servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante', não fez distinção quanto ao nível de conhecimento técnico do servidor ou dirigente acerca do objeto licitado. Ou seja, basta que o interessado seja servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ele realizada. É certo, entretanto, que, caso fosse admitida no certame a participação de servidores, este fato por si só já constituiria infringência ao princípio da moralidade, insculpido no art. 37, 'caput', da Constituição Federal.'

291. Podem-se citar, ainda, outras deliberações que tratam sobre o tema, como os Acórdãos 601/2003-TCU-Plenário e 2.411/2010-TCU-2ª Câmara.

292. Em vista disso, entende-se que, em função do seu vínculo econômico e financeiro com o fornecedor, o servidor público do órgão contratante que possui a condição de sócio da licitante participa indiretamente do certame. Assim, foram considerados como indícios de irregularidade todos os casos em que o servidor era sócio da empresa vencedora da licitação, independentemente do tamanho de sua participação no capital social ou da função exercida na empresa. A leitura do inciso III do artigo em

comento explicita que a vedação deve ser observada nos casos em que o órgão contratante é distinto daquele que realizou a licitação. Portanto, também não é possível adesão à ata de registro de preço cuja empresa registrada possua em seus quadros sócio que seja servidor do órgão contratante.

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

294. Esse tipo de prática vai de encontro ao dispositivo legal supracitado, além de ofender os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

295. Cumpre ressaltar que, em situação similar, este Tribunal se pronunciou no Acórdão 2.411/2010-TCU-2ª Câmara, considerando irregular e incompatível com os interesses da Administração a situação de servidores do órgão contratante que eram sócios da empresa contratada, o que culminou na aplicação de multa aos envolvidos.

Critérios de auditoria

a) art. 9º, inciso III, § 3º, da Lei 8.666/1993;

b) art. 37, caput, da Constituição Federal;

c) Decisão 133/1997-TCU-Plenário;

d) Acórdãos 601/2003-TCU-Plenário, 1.198/2007-TCU-Plenário, 2.411/2010-TCU-2ª Câmara.

Evidências

a) planilha 'P6_3_Uasg_CNPJ_CPF_Emp_Sum.xls' constante no diretório '\Resultados\P6_3';

b) planilhas 'P6_3a_Result_por_UT.xls', 'P6_3a_Result_Ent_por_UT.xls' e 'P6_3_Uasg_CNPJ_CPF_Emp_Sum.xls' contendo os indícios obtidos, disponíveis no diretório '\Resultados\P6_3a' do DVD à fl.6 do anexo 15;

c) item 2.5 do relatório parcial elaborado pela Secex-ES (fls. 201-204, anexo 2).

Causas

a) possível ausência de orientação aos pregoeiros no sentido de consultar, no sistema de recursos humanos do órgão, e no cadastro CNPJ e/ou CNE, se algum dos componentes do quadro societário da empresa licitante é servidor público do órgão contratante.

Conclusão

296. Foram detectados vários indícios de contratação de empresas cujos sócios são servidores públicos do próprio órgão contratante, prática que deve ser evitada para não haver influência do servidor no resultado da licitação ou até mesmo seu acesso a informações privilegiadas, pois poderia causar quebra de isonomia entre os licitantes.

297. Essa situação contraria o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993, princípios constitucionais e a jurisprudência desse Tribunal, conforme indicado no Acórdão 2.411/2010-TCU-2ª Câmara.

298. Ressalte-se que muitos dos indícios apontados pelo procedimento não se confirmaram, ora por se constituir em possibilidade permitida por lei (contratação de fundação de apoio por universidade federal cujo professor está cedido para a fundação), ora pelos dados da base de CNPJ não estarem condizentes com a realidade atual estampada no Cadastro Nacional de Empresas. Ainda assim, foram identificados casos em que o indício de irregularidade se confirmou, segundo análises empreendidas pelas unidades técnicas participantes da FOC.

299. Ante o exposto, deve-se orientar os servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios sobre a necessidade de levantar a composição societária da empresa vencedora do certame no Sicafe, sistema que é efetivamente consultado pelos pregoeiros em tempo de licitação. Assim, seria possível verificar se algum sócio dessa empresa se enquadra como servidor público no sistema de recursos humanos do órgão contratante.

Propostas de encaminhamento

300. Determinar à SLTI/MP que oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema Sicafe, a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993.

301. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema Sicaf a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão/entidade contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993.

302. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que verifiquem no sistema Sicaf a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993.

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

Situação encontrada

303. Estabelece a Lei 8.666/1993, em seu art. 65, § 1º, que o contratado fica obrigado a aceitar, de forma geral, acréscimo de 25% do valor inicialmente contratado, nas mesmas condições iniciais:

‘O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.’

304. Assim, para os casos de contratação de serviços, a referida lei permite acréscimos de até 25% do valor inicial atualizado do contrato. Entretanto, é patente que tal dispositivo da Lei se refere tão somente a necessidades supervenientes da Administração, ou seja, àquelas que, ao tempo da licitação, não eram passíveis de serem previstas. Interpretação diferente não poderia prosperar, pois, se fosse dado à Administração realizar procedimento licitatório com vistas à contratação de quantidades sabidamente subdimensionadas, para acréscimo futuro, restariam comprometidos princípios básicos como o da isonomia, transparência, publicidade, eficiência e competitividade. Nesse sentido, deve-se lembrar da diretriz presente no art. 8º da Lei 8.666/1993: ‘A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução’.

305. O Acórdão 2.640/2007-TCU-Plenário relata a necessidade de que o projeto básico ou termo de referência seja completo, suficiente para assegurar a viabilidade técnica do empreendimento ou serviço, de modo a evitar alterações posteriores à licitação:

‘9.3.6. (...) somente dê início ao processo licitatório para execução de obras e serviços quando dispuser de projeto básico que contemple o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos e do prazo de execução, quantitativos e itens de serviços, os quais, se remetidos também ao projeto executivo, devem compor conjunto suficientemente adequado à caracterização de toda a obra e dos detalhes construtivos e de composição dos serviços, de modo a evitar acréscimos e supressões posteriores à licitação, em fase de execução das obras, por deficiências e lacunas apresentadas nos projetos que conduzam à substancial alteração de quantitativos de serviços indicados na planilha orçamentária que serviu de base à licitação, observando-se estritamente o que dispõem os arts. 6º, incisos IX e X, e 7º da Lei 8.666/1993; (grifamos).’

306. Outros exemplos acerca da necessidade e importância do planejamento são fartamente referenciados na jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 838/2004 (item 9.2.2), 2.094/2004 (item 9.1.1), 117/2006 (itens 9.2.1 e 9.2.2), 304/2006 (item 9.4.7), todos do Plenário. A desobediência ou negligência ao bom planejamento da contratação pode resultar em prejuízos a própria licitação, especialmente em termos de economicidade e de isonomia, conforme disposto na Súmula 177-TCU:

‘A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.’

307. O procedimento de auditoria P7_4 (constante no diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15) buscou identificar entre os registros de contratos e aditivos do Siasg a ocorrência de aditivos em que o valor contratado fosse acrescido em percentual de 25% num prazo de até 180 dias da celebração inicial, a fim de evidenciar situações em que fosse caracterizada falha de planejamento em relação às quantidades a serem contratadas.

308. Os resultados obtidos indicaram grande quantidade de ocorrências, especialmente entre os registros cadastrados manualmente pelos órgãos integrantes do Sisg (tabela Sidec-Contrato) com 599 ocorrências. Também foram identificados sessenta casos entre os contratos enviados ao Siasg por entidades não integrantes do Sisg (tabela Sidec-Contrato-Entidade) (planilhas 'P7_4_Contratos_Aditivos_25.xls' e 'P7_4_Contratos_Ent_Aditivos_25.xls' constantes no diretório 'Resultados\P7_4' do DVD à fl.6 do anexo 15).

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

310. A análise dos casos detectados está fora do escopo inicialmente previsto para a corrente fiscalização. Por esta razão, cabe encaminhamento dos indícios coletados à Secretaria-Geral de Controle Externo com o propósito de subsidiar possíveis ações de controle, na forma relatada no parágrafo 6.

Critérios de auditoria

a) art. 8º e art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993;

b) Súmula 177-TCU;

c) Acórdãos 838/2004-TCU-Plenário (item 9.2.2), 2.094/2004-TCU-Plenário (item 9.1.1), 117/2006-TCU-Plenário (itens 9.2.1 e 9.2.2), 304/2006-TCU-Plenário (item 9.4.7), 2.640/2007-TCU-Plenário (item 9.3.6).

Evidências

a) planilhas contendo contratos em que houve, em até 180 dias da celebração, aditivo de 25% do valor original, arquivos 'P7_4_Contratos_Aditivos_25.xls' e 'P7_4_Contratos_Ent_Aditivos_25.xls', disponíveis no diretório 'Resultados\P7_4' do DVD à fl.6 do anexo 15.

Causas

a) deficiência no planejamento da contratação.

Conclusão

311. A prerrogativa de acréscimo contratual, com fulcro no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, não deve ser utilizada de forma a negligenciar o planejamento da contratação, o qual, segundo a mesma Lei e a jurisprudência do TCU, é condição necessária para o início do processo licitatório.

312. O procedimento de auditoria identificou 659 casos de registros de acréscimos contratuais com percentual de 25% sobre o valor originalmente contratado, no período de até 180 dias após a celebração, que serão encaminhados à Segecex, com o propósito de subsidiar possíveis ações de controle, na forma relatada no parágrafo 6.

313. O resultado observado mostra que há indício de deficiência no planejamento das contratações da APF, podendo causar prejuízos à economicidade da licitação, bem como à isonomia entre os licitantes.

314. Dessa forma, cabe orientação, por parte dos órgãos reguladores, aos órgãos sob sua supervisão, acerca do reforço que deve ser dado à etapa de planejamento da licitação.

Propostas de encaminhamento

315. Determinar à SLTI/MP que oriente os órgãos integrantes do Sisg a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

316. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

317. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que executem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

3.14. Contratos que foram aditivados em percentual superior a 25%

Situação encontrada

318. De forma complementar ao Achado 3.13, buscou-se identificar registros de contratos na base de dados do sistema Siasg cujos aditivos suplantavam o percentual de 25%, o que contraria o art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, transcrito a seguir:

‘Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.’

319. É importante lembrar que o limite de 25% refere-se ao valor original atualizado. Dessa forma, é possível que contratos recebam aditivos que somados superem os 25% (para o caso geral de aquisições), desde que no decorrer da execução haja algum tipo de repactuação contratual decorrente da necessidade de se reestabelecer o reequilíbrio econômico-financeiro da contratação.

320. O procedimento de auditoria P7_3 utilizado pode ser detalhadamente observado no arquivo ‘P7_3.docx’, constante no diretório ‘Procedimentos’ do DVD à fl.6 do anexo 15. De forma a reduzir a quantidade de resultados falso-positivos, optou-se por retirar os aditivos que continham a expressão ‘prorrogação’, a qual normalmente está associada a aditivos que apenas alteram a vigência contratual. Ainda assim, os resultados observados indicaram uma grande quantidade de casos, num total de 2.609 registros, conforme arquivo ‘P7_3_Refinamento01.xls’ constante no diretório ‘\Resultados\P7_3’ do DVD à fl.6 do anexo 15.

321. Outro ponto a considerar é a possibilidade de cadastramento errado dos registros. Conforme o trabalho de campo das secretarias participantes identificou, alguns valores foram digitados incorretamente e outros incluem no valor aditivado o valor original do contrato, inflando-o indevidamente. Em decorrência da quantidade de falso-positivos ainda encontrada no conjunto de dados filtrado, em virtude da má qualidade das informações inseridas propiciadas pela ausência de regras de negócio aderentes à legislação, optou-se por encaminhar à SLTI o arquivo resultante deste achado a fim de subsidiá-los no tratamento desta questão.

Critérios de auditoria

a) art. 65, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/1993.

Evidências

a) planilhas ‘P7_3_Refinamento01.xls’ e ‘P7_3_Refinamento02.xls’, constantes no diretório ‘\Resultados\P7_3’ do DVD à fl.6 do anexo 15.

Causas

a) deficiências nos planejamentos das contratações;

b) ausência de controles de validação dos valores dos termos aditivos.

Conclusão

322. O presente procedimento buscou identificar registros de aditivos que superam o limite de 25% previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993. A análise dos registros, bem como o trabalho em campo, identificou vários casos de resultados falso-positivos, provavelmente ocasionados por inserção errônea de dados e pela ausência de regras de validação na inserção de aditivos.

323. Dessa forma, cabe determinação à SLTI/MP para que estude meios de evitar o cadastro de registros incorretos, a exemplo de oferecer tipos pré-definidos de aditivos, incluindo regras de validação sobre os valores incluídos.

Propostas de encaminhamento

324. Determinar à SLTI/MP que defina tipologia para os termos aditivos contratuais a serem inseridos no Siasg, de forma a identificar unicamente cada um deles, a exemplo dos aditivos de valores, de vigência, de repactuação, entre outros possíveis, efetuando crítica dos dados em função de cada tipo de aditivo celebrado, em atenção ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade.

3.15. Licitações realizadas em modalidades incompatíveis com o valor estimado da contratação

Situação encontrada

325. Como resultado da execução do procedimento de auditoria P7_2, que visava verificar se haviam sido realizadas licitações em modalidades incompatíveis com o valor estimado da contratação, foram identificadas 123 ocorrências cujos valores estimados estavam superiores ao limite máximo estabelecido pela Lei de Licitações para a modalidade utilizada. Desses certames, identificaram-se 114 convites e 9 tomadas de preços que foram realizados com valores estimados acima daqueles previstos nos incisos I e II do art. 23 da Lei 8.666/1993, conforme registrado na planilha 'P7_2_Resultado_Sum_Verificar.xls', constante do diretório 'Resultados\P7_2' do DVD à fl.6 do anexo 15.

326. As Secex participantes da FOC também executaram o referido procedimento, ressaltando-se que, nesse caso, as bases por elas utilizadas estavam individualizadas em função dos órgãos pertencentes à sua respectiva clientela. Tendo em vista que os resultados obtidos representam indícios de irregularidades, foram realizadas verificações in loco a fim de obter evidências que confirmassem os referidos indícios.

327. O panorama geral dos indícios de irregularidade identificados referentes ao achado em questão pode ser visualizado no quadro 15 (fl. 549, anexo 14, volume 2).

328. Entre as Secex que executaram o procedimento, três delas identificaram casos em que o limite financeiro da contratação para o tipo de modalidade escolhida foi desrespeitado, quais sejam, a Secex-RS, Secex-PB e 6ª Secex. Dessa forma, essas unidades técnicas decidiram investigar de maneira mais aprofundada as ocorrências inicialmente detectadas. Cinco ocorrências foram apuradas pelas Secex citadas, conforme ilustrado no quadro 16 (fl. 549, anexo 14, volume 2).

329. Dessas licitações, quatro foram confirmadas como achados de auditoria, tendo em vista que, de acordo com o valor estimado da contratação, foi realizada uma tomada de preços, quando deveria ter sido adotada a modalidade concorrência, bem como foram realizados três convites, quando a modalidade correta deveria ter sido a tomada de preços. Apenas o Convite 16/2006 foi identificado como resultado falso - positivo, pois o objeto consistia na aquisição de materiais de construção, situação que se enquadra no art. 23, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/1993 (fl. 583, anexo 5, volume 2).

330. Da leitura dos incisos I e II do art. 23 da Lei de Licitações, não é permitida a realização de licitações cujos valores estimados sejam superiores ao limite legal previsto para modalidade escolhida. De outra forma, é possível a adoção de modalidade mais complexa para objetos de valor inferior ao previsto em lei. A respeito desse assunto, transcreve-se o seguinte comentário de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2008, 12ª Ed. Dialética, p. 275):

'(...) Seria possível praticar convite, independentemente do valor da contratação? A resposta é negativa, eis que o dispositivo determina a observância dos limites ali previstos.

(...)

A Lei presume que complexidade da contratação deriva de seu valor econômico. Por isso, supõe-se que, quanto menor o valor, tanto mais simples a execução da pretensão imposta ao particular e menores as exigências da avaliar na licitação. Porém, essa presunção é relativa e nem sempre procedente. O § 4º autoriza, portanto, a utilização de procedimentos mais complexos, independentemente do valor a ser desembolsado pelo Poder Público. (grifamos).'

331. Cumpre ressaltar que, para a escolha da adequada modalidade de licitação, deve-se considerar o valor inicial estimado incluindo-se eventuais prorrogações, conforme se verifica no Relatório do Acórdão 3.040/2008-TCU-1ª Câmara:

'(...) a Administração deve considerar o valor inicial estimado e as eventuais prorrogações para fins de determinação da modalidade licitatória. Este entendimento pode ser extraído da jurisprudência desta Corte de Contas nas Decisões Plenárias n.ºs 541/1996, 473/1999 e nos Acórdãos Plenários n.ºs 128/1999, 55/2000, 203/2002, 167/2002 e 420/2003(...).'

Critérios de auditoria

a) art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da legalidade);

b) art. 23, incisos I e II, da Lei 8.666/1993.

Evidências

a) planilha 'P7_2_Resultado_Sum_Verificar.xls' disponível no diretório 'Resultados\P7_2' do DVD à fl.6 do anexo 15;

b) descrição do achado nos relatórios parciais das seguintes Secex: Secex-RS (fls. 160-197, anexo 3 e fls. 338-340, anexo 3, volume 1), Secex-PB (fls. 7-8 e 25, anexo 7) e 6ª Secex (fls. 581-583, anexo 5, volume 2).

Causas

a) ausência de controles no sistema Siasg que validem os limites de valores de forma compatível com as modalidades de licitação.

Conclusão

332. Considerando que os resultados obtidos não demonstraram grande quantidade de casos nos quais houve infração ao art. 23, inciso II, da Lei 8.666/1993 (123 casos em um total de 221.825 compras), propõem-se duas formas de tratamento dos indícios de irregularidade identificados.

333. Para os casos que foram investigados individualmente pelas Secex, entende-se ser suficiente, neste momento, a emissão de alerta às unidades jurisdicionadas nas quais houve a comprovação da irregularidade em questão, posicionamento este corroborado pela equipe da 6ª Secex (fl. 583, anexo 5, volume 2).

334. No que diz respeito aos demais casos, cabe encaminhamento dos indícios coletados à Secretaria-Geral de Controle Externo com o propósito de subsidiar possíveis ações de controle, na forma relatada no parágrafo 6.

335. Uma das causas que podem ter contribuído para a ocorrência desse tipo de irregularidade é a possibilidade de se registrar, no módulo Sidec, compras cujas modalidades sejam incompatíveis com os valores estimados da contratação. Isso indica possível ausência de controles que impeçam esse tipo de prática no âmbito do sistema Siasg.

336. Diante disso, é salutar que o gestor do sistema implante os controles necessários para evitar a irregularidade relatada neste achado, ou, caso eles existam, revise-os, a fim de que seja possível dar fiel cumprimento aos incisos I e II do art. 23 da Lei de Licitações.

Propostas de encaminhamento

337. Determinar à SLTI/MP que crie controles no sistema Siasg de forma a não permitir o registro de licitações em modalidades incompatíveis com os valores previstos na legislação, em atenção ao princípio da legalidade contido no caput do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto nos incisos I e II do art. 23 da Lei 8.666/1993.

338. Alertar a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para que observe os limites de valores previstos para as modalidades de licitação, em cumprimento ao art. 23, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, ao contrário do que foi adotado, por exemplo, no procedimento licitatório 20/2008/UFRGS, realizado indevidamente na modalidade tomada de preços.

339. Alertar a Superintendência Regional da Paraíba do Instituto de Colonização e Reforma Agrária para que observe os limites de valores previstos para as modalidades de licitação, em cumprimento ao art. 23, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, ao contrário do que foi adotado, por exemplo, no procedimento licitatório 21/2008, realizado indevidamente na modalidade convite.

340. Alertar a Fundação Universidade de Brasília (FUB) para que observe os limites de valores previstos para as modalidades de licitação, em cumprimento ao art. 23, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, ao contrário do que foi adotado, por exemplo, nos procedimentos licitatórios 26/2008 e 41/2009, ambos realizados indevidamente na modalidade convite.

3.16. Utilização irregular de benefício de desempate por microempresas e empresas de pequeno porte

Situação encontrada

341. O presente achado originou-se de procedimento de auditoria que buscou verificar ocorrências de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) que utilizaram o benefício previsto no art. 44, § 2º, da Lei Complementar 123/2006 (lance de desempate), mas foram beneficiárias de ordens bancárias em somatório superior ao limite estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da mesma LC, no ano anterior (ordens bancárias provenientes do sistema Siafi em montante superior a R\$ 2,4 milhões). Não foi considerado seu faturamento em vendas para o setor privado e demais entes públicos que não utilizam o Siafi. O procedimento de auditoria utilizado (P7_6) encontra-se descrito no arquivo

'P7_6.docx' constante no diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15, estando também impresso às fls. 19-21 do anexo 13.

342. Também é importante mencionar que o TC 027.230/2009-3 trata de Representação, por conduta semelhante de 28 empresas. Deste processo foram constituídos apartados. Até esta data, apenas um dos processos havia sido julgado, o qual resultou no Acórdão 1.028/2010-TCU-Plenário (fls. 22-26v, anexo 13): '9.2. declarar a empresa Centerdata Análise de Sistemas e Serviços Ltda. (CNPJ 02.596.872/0001-90) inidônea para licitar e contratar com a Administração Pública, por um ano' (fl. 26v, anexo 13).

343. Por esta razão, dos resultados obtidos, foram retiradas as empresas constantes do TC 027.230/2009-3. A listagem das empresas foi acostada às fls. 27-34 do anexo 13. Devido à quantidade de oitivas a serem endereçadas, a equipe optou, num primeiro momento, por dividir os casos de acordo com a clientela das Secex envolvidas na presente auditoria. Foi acordado que seriam abertas representações por cada unidade. O anexo II deste relatório apresenta as representações abertas, até agora.

344. Tomando como exemplo os certames realizados em 2009 (fl. 253, anexo 13, v.1), há casos de empresas que faturaram mais de R\$ 10 milhões em 2008. Listagem ordenada das EPP/ME que mais faturaram naquele ano pode ser observada à fl. 31 do anexo 13.

345. Também causou espécie que algumas empresas tenham usufruído irregularmente deste benefício por mais de um ano, como pode ser observado pela listagem de itens de pregão em que elas utilizaram o benefício (fls. 35/43, anexo 13) e a consolidação dos faturamentos de referência para os respectivos certames de 2007 a 2010 (faturamentos de 2006 e 2009), à fl. 253 do anexo 13, v. 1.

346. Nesse sentido, foi elaborado um modelo de instrução inicial para padronizar o trabalho das unidades técnicas participantes da FOC. Entretanto, restam ainda diversas referências à clientela de outras unidades do Tribunal, cuja listagem será enviada à Secretaria-Geral de Controle Externo com o propósito de subsidiar possíveis ações de controle, na forma relatada no parágrafo 6.

347. A conduta em tela pode ensejar, na esfera administrativa, segundo a Lei 8.666/1993, a declaração de inidoneidade da empresa pelo gestor:

'Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

(...)

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados. (grifamos).'

348. Também a Lei 10.520/2002 prevê a sanção de impedimento para licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios por até cinco anos, para licitantes que se comportarem de forma inidônea ou cometerem fraude fiscal:

'Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (grifamos).'

349. Tal conduta também possui tipificação penal, de acordo com a Lei 8.666/1993:

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.'

350. Diante do exposto, por razões processuais, as empresas identificadas, que ainda não sofreram sanção compatível com a declaração de inidoneidade e que não estejam no rol de empresas identificadas no âmbito do TC 027.230/2009-3, devem ser alvo de Representação.

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

352. Ressalte-se que pelo Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>) é possível que qualquer pessoa com acesso à internet verifique os valores pagos às pessoas físicas e jurídicas por meio de consulta às despesas com gastos diretos do Governo, informando, para isso, o CPF ou CNPJ do favorecido (opção 'Pessoas físicas, empresas e outros').

353. Dessa forma, sugere-se, ainda, recomendar aos gestores de sistemas de pregão eletrônico (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) para que orientem seus usuários a verificarem no Portal da Transparência, quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, se o somatório dos valores das ordens bancárias recebidas pela empresa extrapola o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da LC 123/2006.

354. Além disso, para as outras modalidades de licitação diferentes do pregão eletrônico, faz-se necessária recomendação semelhante ao parágrafo anterior.

355. Devido ao enquadramento inadequado como ME/EPP, é possível que essas empresas também estejam irregularmente usufruindo de benefícios fiscais. Como foram verificadas apenas as empresas que efetuaram lance de desempate no Comprasnet, é razoável supor que outras ME/EPP estejam, apenas com o faturamento de ordens bancárias, sendo irregularmente beneficiadas em termos fiscais, uma vez que nem todas as ME/EPP que recebem benefícios fiscais e oferecem serviços ao Governo Federal efetuaram lance de desempate no Comprasnet, razão pela qual cabe recomendar à Receita Federal do Brasil para que verifique periodicamente se as empresas enquadradas como ME ou EPP fazem jus a essa classificação, utilizando, por exemplo, dados das ordens bancárias do sistema Siafi do exercício anterior, para excluí-las de programas como o Simples Nacional, conforme Resolução - CGSN 15/2007, art. 3º, II, 'a' (fl. 45, anexo 13).

Critérios de auditoria

a) art. 3º, incisos I e II, e art. 44, §2º, da Lei Complementar 123/2006;

b) item 9.2 do Acórdão 1.028/2010-TCU-Plenário;

c) art. 3º, inciso II, alínea 'a', da Resolução - CGSN 15/2007 (fl. 45, anexo 13) c/c Resolução - CGSN 4/2007, art. 12, I (fl. 257, anexo 13, v1).

Evidências

a) faturamento das empresas de pequeno porte e de microempresas, obtido pelo somatório das ordens bancárias emitidas pelo sistema Siafi, para os anos de 2006, 2007, 2008 e 2009, (quando superior a R\$ 2,4 milhões) (fls. 27-34, anexo 13);

b) planilhas '4P7-6-OBsSumPregoes2007.xls', '4P7-6-OBsSumPregoes2008.xls', '4P7-6-OBsSumPregoes2009.xls' e '4P7-6-OBsSumPregoes2010.xls' constantes do diretório 'Procedimentos\P7_6' do DVD à fl.6 do anexo 15. Planilha consolidada por ano e por empresa 'EPP-GeralSUMPosAdsup-Faturamento.xls' constante do mesmo diretório (fl. 253, anexo 13, v1);

c) listagem de pregões em que 75 empresas apresentaram lance de desempate, sendo que, pelo menos uma vez, detinham no ano anterior ao certame condição de faturamento, medido somente pelo somatório de ordens bancárias do sistema Siafi, superior a R\$ 2,4 milhões (fls. 35-43, anexo 13). Também referenciado na planilha '2P7_6PropItemGERALPosAdsupUGUT.xls' (itens de pregões em que estas empresas participaram efetuando lance de desempate) constante do diretório 'Procedimentos\P7_6\Selecao' do DVD à fl.6 do anexo 15.

Causas

- a) inexistência de controle interno no sistema Comprasnet;
- b) ausência de consulta ao Portal da Transparência, por parte dos gestores;
- c) ausência de reenquadramento, pela Receita Federal do Brasil, das ME e EPP.

Conclusão

356. A Lei Complementar 123/2006 prevê que microempresas e empresas de pequeno porte possam efetuar lance de desempate, nos termos do art. 44, § 2º.

357. O presente procedimento verificou se empresas que efetivamente efetuaram lances de desempate em pregões no Comprasnet detinham enquadramento de EPP ou ME condizente com o seu faturamento no ano anterior, tomando-se como base somente a soma dos valores recebidos mediante emissão de ordens bancárias no sistema Siafi.

358. Como a maior parte dos casos envolvidos não envolveu clientela de Secex participante desta FOC, cabe encaminhamento dos indícios coletados à Secretaria-Geral de Controle Externo com o propósito de subsidiar possíveis ações de controle, na forma relatada no parágrafo 6.

Propostas de encaminhamento

359. Determinar à SLTI/MP que:

359.1. implemente controle no sistema Comprasnet que impeça o uso da prerrogativa de efetuar lance de desempate em pregões, conforme art. 44, § 2º, da Lei Complementar 123/2006, para microempresas e empresas de pequeno porte que não se enquadrem em faturamento condizente com o definido no art. 3º da mesma Lei Complementar, utilizando como referência o somatório de ordens bancárias sacadas no último exercício, constantes no sistema Siafi, ou institua controles compensatórios com vistas a evitar a ocorrência dessa irregularidade;

359.2. em observância ao art. 44 da Lei Complementar 123/2006, para modalidades de licitação diferentes de pregão eletrônico, oriente os integrantes do Sisg a verificar no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, se o somatório dos valores das ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, extrapola o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar.

360. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação a verificarem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar.

361. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que verifiquem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar.

362. Recomendar ao Banco do Brasil S/A e à Caixa Econômica Federal que orientem os usuários de seus respectivos sistemas de pregões eletrônicos a verificarem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte, que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar.

363. Determinar à Sefti que encaminhe o relatório desta auditoria à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em especial a relação de empresas constantes nas fls. 35-43 do anexo 13, relativa aos indícios de licitações em que microempresas e empresas de pequeno porte identificadas em auditoria apresentaram lance de desempate sem preencherem os requisitos de faturamento previstos na Lei Complementar 123/2006, visando subsidiar apuração de irregularidade fiscal.

364. Recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que avalie a possibilidade de criação de controle que verifique o somatório de ordens bancárias sacadas constantes no sistema Siafi com vistas a identificar e excluir empresas optantes de programas como o Simples Nacional que não possuam condição de faturamento correspondente ao enquadramento de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Resolução - CGSN 15/2007, art. 3º, II, 'a'.

3.17. Órgãos do Sisg registrando empenhos diretamente no sistema Siafi

Situação Encontrada

365. Conforme disposto na IN - SLTI/MP 1/2002 (fls. 9-10, anexo 13), os integrantes do Sisg devem cadastrar seus empenhos por meio do sistema Siasg:

'Art. 2º As notas de empenho relativas às compras e contratações emitidas pelos órgãos e entidades serão geradas, por intermédio do módulo Minuta de Empenho / SIASG, de acordo com o lançamento, no SISPP, dos preços homologados, independentemente de se originarem de processo licitatório, dispensa ou inexigibilidade.'

366. O procedimento de auditoria P1_7 buscou identificar empenhos do sistema Siafi referentes ao exercício de 2010, até a data de 13/7/2010, que não foram gerados pelo módulo Sisme do sistema Siasg.

367. De modo a configurar casos relacionados ao critério acima estabelecido, os empenhos observados se referenciam explicitamente a procedimentos licitatórios, dispensas ou de inexigibilidades de licitação. Os resultados obtidos estão disponíveis nas planilhas constantes do diretório 'Resultados\P1_7' do DVD à fl.6 do anexo 15, além de constarem às fls. 11-15v do anexo 13.

368. Foram mais relevantes os empenhos que continham referência a algum contrato, totalizando 32 casos (EMP2010SemSistUGOrgaoNSisgV2-Contrato-Amostra.xls). Ainda foram encontrados 21 casos de dispensas de licitação (EMP2010SemSistUGOrgaoNSisgV2-Dispensa-Amostra.xls) e 17 casos de inexigibilidade de licitação (EMP2010SemSistUGOrgaoNSisgV2-Inexigibilidade.xls). É extremamente provável que existam outros empenhos irregulares, entretanto devido às deficiências de integração entre o Siafi e o Siasg, não é possível realizar, em tempo hábil, uma busca exaustiva.

369. De modo a verificar se o sistema Siasg possuía alguma restrição que inviabilizasse o cadastro de empenhos, a equipe elaborou o Ofício de Requisição 05-540/2010 (fl. 22-22v).

370. A SLTI/MP, por meio do Ofício 2008/DLSG/SLTI-MP (fls. 23-24), esclarece que, atualmente, o Siasg contempla treze espécies de empenho e encontra-se prevista para outubro de 2010 a disponibilização das outras três espécies. Entretanto, ressalta que o sistema Siafi, sob a gestão da STN/MF, permite diretamente o registro de empenhos sem necessariamente terem sido originados pelo sistema Siasg.

371. Além de infração ao referido normativo, o registro de empenho diretamente no sistema Siafi prejudica a compilação de informação gerencial e impede que regras estabelecidas para os membros do Sisg sejam verificadas no sistema Siasg, prejudicando a integridade de seus dados. O registro direto no Siafi permite, por exemplo, que a identificação da compra não seja feita ou, se realizada, restrinja-se a campo texto, como nos exemplos das fls. 16-18 do anexo 13.

Critérios de auditoria

a) art. 2º da IN - SLTI/MP 1, de 8 de agosto de 2002 (fl. 9v, anexo 13).

Evidências

a) Ofício 2008/DLSG/SLTI-MP (fls. 23-24);

b) planilhas 'EMP2010SemSistUGOrgaoNSisgV2-Dispensa-Amostra.xls', 'EMP2010SemSistUGOrgaoNSisgV2-Inexigibilidade.xls' e 'EMP2010SemSistUGOrgaoNSisgV2-Contrato-Amostra.xls', disponíveis no diretório 'Resultados\P1_7' do DVD à fl.6 do anexo 15;

c) telas do sistema Siafi (fls. 16-18, anexo 13).

Causas

a) ausência de controles, para os membros do Sisg, que impeçam a emissão de empenhos diretamente no sistema Siafi sem sua prévia geração no módulo Sisme do sistema Siasg.

Conclusão

372. Os órgãos integrantes do Sisg devem realizar o cadastro de seus empenhos pelo Siasg, conforme dispõe o art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002. Entretanto, foram identificados empenhos emitidos por integrantes do Sisg diretamente no sistema Siafi durante o exercício de 2010. Tal prática impede que regras estabelecidas para os membros do Sisg sejam verificadas no sistema Siasg, prejudicando a integridade de seus dados.

373. Desse modo, é pertinente a emissão de alerta aos integrantes do Sisg que registraram empenhos diretamente no sistema Siafi, bem como determinação à SLTI/MP para que elabore, juntamente com a gestora do Siafi (STN/MF), meios de coibir tal prática.

Propostas de encaminhamento

374. Determinar à SLTI/MP que, em conjunto com a STN/MF, crie controles para restringir que membros do Sisg efetuem empenhos diretamente no sistema Siafi, em desacordo com o art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002, ou institua controles compensatórios com vistas a evitar a ocorrência dessa irregularidade.

375. Alertar os seguintes órgãos e entidades para que observem o cumprimento do art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002 e lancem seus empenhos por meio do Siasg, ao contrário do ocorrido no exercício de 2010 quando foram encontrados empenhos efetuados diretamente no Siafi: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Cinemateca Brasileira, Datasus/MS, Departamento de Polícia Federal, Fundação Oswaldo Cruz, Fundação Universidade de Brasília, Fundação Universidade do Amazonas, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Fundo Nacional de Saúde, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Nacional do Seguro Social, Instituto Nacional de Meteorologia, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia da Bahia, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia de Brasília, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia do Espírito Santo, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia de Minas Gerais, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Hospital da Lagoa, Hospital Geral de Jacarepaguá, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Ministério dos Transportes, Ministério do Turismo, Universidade Federal do Pará e Universidade Federal da Paraíba.

3.18. Existência de contratos não cadastrados no sistema Siasg

Situação encontrada

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

377. Contudo, o Tribunal identifica, recorrentemente, falhas no cadastramento efetuado pelos órgãos. Com efeito, isso tem dado origem a uma série de determinações para adequação desses cadastramentos, a exemplo dos Acórdãos 592/2003-TCU-Plenário (item 9.3; Ministério dos Transportes); 1.068/2003-TCU-Plenário (item 9.2.1; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro); 1.306/2004-TCU-Plenário (item 9.2.5; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas); 3.037/2007-TCU-1ª Câmara (item 9.5.39; Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas, atualmente Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas); 1.973/2008-TCU-1ª Câmara (item 9.6.6; Fundação Universidade do Mato Grosso do Sul); 2.038/2008-TCU-Plenário (item 9.6.34; Universidade Federal de Campina Grande); 3.040/2008-TCU-1ª Câmara (item 9.3.9; Universidade Federal de Juiz de Fora).

378. Dada à inviabilidade de verificar nesta auditoria o cumprimento da LDO por toda a APF, optou-se por tentar identificar apenas o grau de cumprimento das determinações do Tribunal a partir da seleção de uma amostra. Assim, foram selecionados para esse fim os sete órgãos e entidades citados no parágrafo anterior.

379. Dessa forma, executou-se o procedimento de auditoria P7_7 (constante no arquivo P7_7.docx do diretório Procedimentos do DVD à fl.6 do anexo 15) onde, por meio de consultas à Seção 3 do Diário Oficial da União, utilizando o sistema Dados Públicos Oficiais disponibilizado pela Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU, identificaram-se os extratos de contratos publicados por esses órgãos e entidades que não tivessem sido originados do sistema Sidec (integrante do Siasg que permite o encaminhamento de extratos diretamente ao D.O.U.), ou seja, que não fizessem referência ao sistema Sicon no próprio texto do extrato do contrato. Considerou-se que tais contratos seriam fortes candidatos a não constarem no Siasg, já que teriam sido publicados por meio do sistema da Imprensa Nacional (Incom), conforme resposta da SLTI (Ofício 2132/SLTI-MP, resposta ao item 3, fl. 27v).

380. Nessas análises foram desconsiderados os contratos que estivessem relacionados às atividades-fim desses órgãos, como, por exemplo, os que se referiam à contratação de professores temporários no caso das entidades de ensino. Ademais, ressalte-se que esse procedimento foi executado

apenas no âmbito da Sefti devido à inexistência de dados estruturados para que as secretarias participantes da FOC executassem o trabalho pretendido.

381. Assim, buscou-se identificar diretamente no sistema Siasg se nele constavam os contratos selecionados e, nos casos de insucesso, os respectivos extratos do D.O.U. foram encaminhados à SLTI (Ofícios de Requisição 6-540/2010, fl. 25-25v, e 08-540/2010, fl. 43-43v, dando origem às respostas contidas nos Ofícios 2132/SLTI-MP, fls. 26-27v, e 2254/DLSG/SLTI-MP, fl. 72-72v) para confirmação do cadastramento desses.

382. Dessa forma, dos sete órgãos selecionados, ficou evidenciado que cinco teriam deixado de cumprir a LDO, além de determinações do Tribunal, conforme quadro 17 (fl. 549v, anexo 14, volume 2).

383. A partir dessa amostra, conclui-se que existem órgãos já alertados pelo Tribunal que permanecem em desconformidade com a legislação, sendo provável que outros também estejam incorrendo nessas mesmas falhas.

384. Contudo, não parece que seja possível criar controles no próprio Siasg que obriguem os administradores a cadastrarem todos os contratos firmados. Primeiro porque o Siasg, especificamente o módulo Sicon, apenas busca refletir as informações do mundo real, não sendo ele responsável por gerar os próprios contratos. Dessa forma, sempre existirá a possibilidade de contratos serem omitidos.

385. Segundo porque existem situações nas quais os próprios contratos são facultativos, passíveis de serem substituídos por outros instrumentos (art. 62 da Lei 8.666/1993), não sendo necessários para emissão de notas de empenho ou ordens bancárias. Assim, a priori, não se vislumbra a possibilidade de inserir restrições no sistema (antes da emissão de uma nota de empenho, por exemplo) que exijam o cadastramento dos respectivos contratos.

386. Por fim, convém ressaltar que em 2007 a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) identificou falhas e deficiências no lançamento de informações no Siasg que culminavam no não cadastramento no sistema de contratos firmados pela APF (TC 018.543/2007-2). Isso gerou determinações aos órgãos responsáveis pelo sistema de controle interno dos três Poderes da União e à própria secretaria para que monitorasse o cumprimento dessas medidas (Acórdão 2.089/2007-TCU-Plenário).

Critérios de auditoria

a) leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo da Lei 12.309/2010, art. 19, § 3º;

b) Acórdãos 592/2003-TCU-Plenário (item 9.3), 1.068/2003-TCU-Plenário (item 9.2.1), 1.306/2004-TCU-Plenário (item 9.2.5), 3.037/2007-TCU-1ª Câmara (item 9.5.39), 1.973/2008-TCU-1ª Câmara (item 9.6.6), 2.038/2008-TCU-Plenário (item 9.6.34), 3.040/2008-TCU-1ª Câmara (item 9.3.9), 2.089/2007-TCU-Plenário.

Evidências

a) cópias de diários oficiais com os extratos dos contratos (fls. 156-196, anexo 14);

b) ofícios SLTI-MP (fls. 26-27v) e 2254 (fl. 72-72v).

Causas

a) não identificadas.

Conclusão

387. A partir da amostra selecionada, foram detectadas ocorrências de descumprimento de determinações emanadas por esta Corte, perpetuando-se, assim, o descumprimento das Leis de Diretrizes Orçamentárias, a exemplo da Lei 12.309/2010, art. 19, § 3º.

388. Por esse motivo, a fim de subsidiar o monitoramento do Acórdão 2.089/2007-TCU-Plenário, optou-se por encaminhar as desconformidades detectadas à Semag. Além disso, faz-se necessário encaminhamento das ocorrências identificadas à Segecex, na forma relatada no parágrafo 6, para que dê ciência às seguintes secretarias responsáveis:

a) à 1ª Secex, quanto ao não cadastramento no Siasg de contratos do Ministério dos Transportes, em descumprimento do item 9.3 do Acórdão 592/2003-TCU-Plenário;

b) à Secex-RJ, quanto ao não cadastramento no Siasg de contratos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, em descumprimento do item 9.2.1 do Acórdão 1.068/2003-TCU-Plenário;

c) à Secex-CE, quanto ao não cadastramento no Siasg de contratos do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, em descumprimento do item 9.2.5 do Acórdão 1.306/2004-TCU-Plenário;

d) à Secex-AL, quanto ao não cadastramento no Siasg de contratos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas, antes denominado Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas, em descumprimento do item 9.5.39 do Acórdão 3.037/2007-TCU-1ª Câmara;

e) à Secex-PB, quanto ao não cadastramento no Siasg de contratos da Universidade Federal de Campina Grande, em descumprimento do item 9.6.34 do Acórdão 2.038/2008-TCU-Plenário.

Propostas de encaminhamento

389. Determinar à SLTI/MP que oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010.

390. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem os órgãos e entidades sob sua atuação a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010.

391. Recomendar ao Ministério da Defesa, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que instituem controles que assegurem o cadastramento de seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010.

4. MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES

392. Visando obter a opinião dos gestores dos sistemas Siasg e Comprasnet sobre os achados de auditoria obtidos como resultado desta fiscalização, foi enviado à SLTI/MP o Ofício 170/2011 - TCU/Sefti (fls. 91-92) encaminhando a versão preliminar do presente relatório. Em resposta, a Secretaria Executiva do MP enviou o Ofício 124/SE/MP (fl. 93), que encaminhou a Nota Técnica 45/DLSG/SLTI/MP elaborada pela SLTI/MP (fls. 94-95).

393. Na aludida nota técnica, a SLTI/MP registrou que as conclusões e propostas apresentadas pelo TCU se mostraram adequadas e apropriadas, conforme se depreende do item três daquele documento transcrito a seguir:

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

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

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

Análise

396. Inicialmente, cabe salientar que as conclusões e propostas do TCU contidas no presente relatório, que foram referenciadas pela SLTI/MP nos itens três e quatro da Nota Técnica 45/DLSG/SLTI/MP, consistem, de fato, na opinião da Sefti, que poderá ou não ser acolhida pelo Relator do processo, Ministro Valmir Campelo, sendo que, somente após o julgamento do processo pelo colegiado do Tribunal, é que se poderá falar em deliberação do TCU.

397. Feita essa consideração, deve-se ressaltar que as propostas de determinação e de recomendação contidas neste relatório foram consideradas pela SLTI/MP como cabíveis e oportunas, a qual concordou, integralmente, com as conclusões contidas neste documento. Cumpre registrar, por oportuno, que o aludido órgão gestor não teve acesso ao achado 3.8 (Existência de contratos firmados pela APF com empresas pertencentes a parlamentares), de modo que a referida secretaria não emitiu juízo sobre esse achado em particular.

398. A concordância da SLTI/MP com as propostas e conclusões contidas na versão preliminar do relatório reforça a necessidade de serem implantados controles visando à adequação dos sistemas Siasg e Comprasnet à legislação pertinente, bem como à inibição de falhas e fraudes nos processos de compras públicas apoiados por esses sistemas.

399. Destacam-se, ainda, as iniciativas que já vêm sendo adotadas pela SLTI/MP no sentido de melhorar alguns aspectos operacionais dos sistemas e de adequá-los à legislação vigente. Essas melhorias, inclusive, abrangem algumas das propostas sugeridas neste relatório, a exemplo daquelas contidas nos itens 133.2, 162 e 180.2. A despeito disso, entende-se que tais propostas devem ser mantidas

na versão final deste documento, vez que a implantação das mesmas não pôde ser comprovada pela equipe de auditoria no âmbito do presente trabalho, o que poderá ser realizado em futuro monitoramento a ser realizado pelo TCU.

5. CONCLUSÃO

400. A presente fiscalização teve como objetivo realizar auditoria nas bases de dados dos sistemas Siasg e Comprasnet visando atender ao Tema de Maior Significância 9 do Plano de Fiscalização de 2010, sendo conduzida sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), abrangendo aspectos técnicos e operacionais dos referidos sistemas, com ênfase em auditoria de dados.

401. Em relação às questões de auditoria, sobre a questão 1, ficou demonstrado que algumas informações constantes das bases de dados dos sistemas Siasg e Comprasnet não são confiáveis, uma vez que não refletem totalmente a realidade dos fatos ocorridos no mundo real. Quanto à questão 2, concluiu-se que os controles inseridos nos sistemas auditados não são suficientes para inibir a ocorrência de falhas e fraudes. Neste sentido, várias deliberações para implementação de controles foram propostas no decorrer do relatório.

402. No tocante à questão 3, foi evidenciado que o comportamento inadequado das empresas é um dos principais fatores relacionados à ocorrência de fraudes às licitações. Já a questão 4, não pode ser respondida em função da fragilidade dos catálogos de materiais e serviços mantidos pela SLTI/MP, o que gerou grande número de resultados falso-positivos no procedimento executado. Assim, para esta questão, não foi possível chegar a uma conclusão definitiva.

403. No que concerne à questão 5, ficou claro que existem fragilidades nos controles e que os mesmos não evitam a contratação de empresas com impedimentos legais junto à APF. No que tange à questão 6, foram encontrados servidores participantes de comissões de apoio que eram sócios de empresas licitantes. Para finalizar, no que aduz à questão 7, há evidências de que existem licitações e contratações realizadas em desacordo com preceitos legais, a exemplo da celebração de aditivos contratuais cujos valores somam uma quantia superior à 25% do valor inicial do contrato, além de contratações de empresas para fornecer bens e serviços em quantidades superiores àquelas registradas nas atas de registros de preços.

404. Como resultado dos trabalhos, foram encontrados dezoito achados de auditoria, dentre os quais se destacam: empresas com sócios em comum que apresentam propostas para o mesmo item de determinada licitação; existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas; existência de contratações decorrentes de registro de preço cujo quantitativo é superior a 100% do definido em ata; existência de contratos assinados após o prazo máximo de validade da ata de registro de preços; adesão a registros de preços de outras esferas administrativas; existência de contratos firmados pela Administração Pública Federal com empresas pertencentes a parlamentares; contratação de empresas declaradas inidôneas; empresas participantes de pregões cujos sócios são membros da respectiva comissão de apoio; contratação de empresas cujos sócios são servidores públicos do próprio órgão contratante; utilização irregular do benefício de desempate por microempresas e empresas de pequeno porte; e existência de contratos não cadastrados no sistema Siasg. Apesar da relevância dos achados encontrados, esses não causam impacto nas contas dos órgãos auditados.

405. Inicialmente, foram identificadas inconsistências que podem comprometer a confiabilidade das informações disponibilizadas pelo módulo Sisme do sistema Siasg quando da efetivação de compras mediante registro de preços. De forma a mitigar esse risco, faz-se oportuno propor recomendação à SLTI/MP para que avalie a conveniência de tornar obrigatório o registro, no módulo SISRP do sistema Siasg, das informações de todas as empresas que vierem a ser convocadas pela Administração para fornecimento do bem ou prestação de serviço decorrente de registro de preços, de modo que não sejam perdidas as informações dos primeiros convocados, quando houver a necessidade de se emitir empenhos para os demais fornecedores (Achado 3.1).

406. Foram encontrados diversos indícios de participação de empresas com sócios em comum e que apresentaram propostas para o mesmo item de determinada licitação, fato que pode restringir a competitividade dos certames e favorecer a incidência de conluio entre os participantes. Assim, visando identificar previamente possíveis situações que deem ensejo à ocorrência desses conluios, é recomendável alertar os servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios sobre a composição societária das empresas ao longo dos certames, de forma a ficarem atentos a atitudes potencialmente suspeitas envolvendo essas empresas (Achado 3.2).

407. Ao analisar o resultado final dos pregões, verificou-se a ocorrência de empresas que, quando convocadas a apresentarem a documentação exigida ou a assinarem o contrato, não a apresentaram ou não levaram a termo o compromisso assumido, sendo, então, desclassificadas. Tal fato pode causar insegurança aos gestores e prejuízo à Administração, que se vê obrigada a convocar os demais licitantes, na ordem de classificação, até encontrar algum que preencha os requisitos necessários.

408. A despeito de as empresas declararem, antes do início da fase de lances, que atendem os requisitos de habilitação exigidos no edital, em alguns casos, mesmo sabendo previamente não atender às condições mínimas, as empresas se arriscam em participar das licitações, confiando no fato de que não serão penalizadas.

409. Do contato com alguns gestores e da experiência vivenciada nos trabalhos de rotina da Sefti, não se tem notícias da instauração de processos administrativos para penalizar as empresas enquadradas nos casos supramencionados por parte dos órgãos envolvidos, abstenendo-se, esses, da oportunidade de afastar essas empresas das licitações, motivo pelo qual essa situação deve ser alterada por meio de alerta aos gestores sobre a obrigatoriedade de autuação de processos administrativos contra essas empresas (Achado 3.3).

410. No que diz respeito ao Sistema de Registro de Preços, o Decreto 3.931/2001 prevê que os órgãos participantes de determinada ata de registro de preços devem definir seus próprios quantitativos dentro do total da respectiva ata. Portanto, não seria razoável que contratassem quantidades superiores àquelas que eles mesmos definiram, as quais, por sua vez, são inferiores ao total consolidado na ata de registro de preços.

411. Entretanto, deficiências nos controles do sistema Siasg com o propósito de impedir a contratação de quantitativos superiores a 100% daqueles previstos em ata possibilitam que os gestores não planejem adequadamente a quantidade a ser adquirida frente às suas próprias demandas. Caso a Administração estimasse melhor os quantitativos necessários ao atendimento de suas necessidades, a licitação para aquisição do bem ou do serviço mediante registro de preço poderia ser realizada levando-se em consideração um quantitativo maior, permitindo, assim, redução do custo diante do possível ganho com economia de escala (Achado 3.4).

412. Na mesma direção, verificou-se a existência de contratações realizadas por 'caronas' que, somadas, extrapolaram muito a quantidade registrada na ata de registro de preços. O Decreto 3.931/2001 não estabelece limites para adesão a atas de registro de preços por parte de órgãos 'caronas'.

413. Em decorrência disso, é possível que haja adesão indiscriminada às atas por esses entes, o que pode acarretar contratações menos vantajosas para a Administração do ponto de vista econômico, tendo em vista que se o quantitativo comprado por esses órgãos estivesse incluído no total a ser licitado, o fornecedor teria condições de oferecer um preço inferior, proporcionando maior economia de escala para a APF. Outro possível efeito da ausência de limites no âmbito do referido normativo é o risco de conluio entre os gestores públicos e determinado licitante, o que fere o princípio da isonomia insculpido no art. 3º da Lei 8.666/1993 (Achado 3.5).

414. Sobre o prazo de validade das atas, a legislação estabelece, de forma clara, o período em que os preços registrados são válidos para a aquisição de bens e serviços pela Administração, de modo que não é possível a adesão à ata após esse prazo limite. No entanto, a ausência de controles no Siasg que evitem o cadastramento de contratos após o fim da vigência da ata, bem como a possível conivência dos órgãos gerenciadores de registro de preço, permitiram a adesão a atas fora do prazo de validade das mesmas, de maneira que controles devem ser implementados para evitar a incidência dessa irregularidade (Achado 3.6).

415. Ainda em relação ao registro de preços, o Decreto 3.931/2001, que o regulamentou, permitiu que órgãos não participantes da licitação pudessem aderir à ata, não fazendo distinção sobre a possibilidade de adesão a atas oriundas de outras esferas administrativas, o que tem possibilitado a interpretação de que isso é possível. Dessa forma, detectou-se o uso efetivo de atas de outras esferas administrativas por parte de entes federais.

416. Para disciplinar a questão, a Advocacia Geral da União expediu orientação normativa no sentido de proibir a adesão de órgãos integrantes do Sisg a atas de registro de preços gerenciadas por administração estadual, municipal e distrital, o que torna a adesão a essas atas irregular. Cabe destacar que não foi encontrado posicionamento do TCU a respeito do assunto e que a doutrina apresenta

posicionamentos divergentes sobre o tema, concordando, contudo, que a legalidade da adesão a atas de outras esferas é questionável.

417. Outro ponto a considerar refere-se aos requisitos que uma licitação federal deve observar e que provavelmente a licitação estadual, municipal ou distrital não atende, como os requisitos de publicidade, de forma que faz-se oportuno o TCU se posicionar pela impossibilidade de órgãos federais efetuarem adesões a atas de registro de preços provenientes de outras esferas administrativas (Achado 3.7).

418. Ao analisar os contratos firmados pela APF, identificou-se a existência de contratos firmados com empresas que possuem como sócios parlamentares em exercício do mandato, contrariando o art. 54 da Constituição Federal, que trata das incompatibilidades que afetam os parlamentares desde as suas respectivas expedições do diploma. Dessa forma, será encaminhado ao Ministério Público Eleitoral e à Comissão de Ética da Câmara dos Deputados a relação de parlamentares sócios de empresas que possuem contratos junto à APF durante o exercício de seus respectivos mandatos (Achado 3.8).

419. Outra ocorrência encontrada foi a contratação de empresas constantes do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas mantido pela CGU, com situação reprovável e tipificada como crime, conforme disposto no caput e no parágrafo único do art. 97 da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, cabe determinar a SLTI/MP e a outros órgãos normatizadores que orientem os demais órgãos a verificarem no referido cadastro a situação das empresas durante a fase de habilitação do certame licitatório (Achado 3.9).

420. Da mesma forma, verificaram-se empresas condenadas por atos de improbidade administrativa, constantes do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa mantido pelo CNJ, que possuem contratos no sistema Siasg durante o período de impedimento estabelecido na sanção aplicada pela autoridade judicial, cabendo encaminhamento ao Ministério Público Federal dos indícios apurados (Achado 3.10).

421. No tocante a comportamentos inadequados de servidores participantes dos processos licitatórios, foram identificados membros da equipe de apoio de comissões de licitação sócios de algumas empresas licitantes.

422. A situação descrita remete ao descumprimento da legislação vigente, fato que poderia ser evitado por meio da criação de controles no sistema Comprasnet que verificassem, por meio de consultas ao Sicafe, se membros da comissão de licitação são sócios ou representantes das empresas licitantes (Achado 3.11).

423. Na mesma linha, foram detectadas algumas contratações de empresas cujos sócios são servidores públicos do próprio órgão contratante, prática esta que deve ser evitada para não haver influência do servidor no resultado da licitação ou até mesmo seu acesso a informações privilegiadas, o que poderia causar quebra de isonomia entre os licitantes.

424. Ante o exposto, torna-se importante que os servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios verifiquem a composição societária das empresas licitantes, devendo ser alertados sobre a necessidade de verificar no sistema de recursos humanos se entre os sócios das empresas licitantes há servidores do próprio órgão (Achado 3.12).

425. A prerrogativa de acréscimo contratual não deve ser utilizada de forma a negligenciar o planejamento da contratação, o qual, segundo a Lei e conforme jurisprudência do TCU, é condição necessária para o início do processo licitatório. Contrariando esse entendimento, foram identificados registros de acréscimos contratuais em 25% sobre o valor originalmente contratado, no período de até 180 dias após a celebração do contrato.

426. O resultado observado mostra que há indício de deficiência no planejamento das contratações da APF, podendo causar prejuízos à economicidade da licitação, bem como à isonomia entre os licitantes. Neste sentido, é prudente orientação aos órgãos acerca do reforço que deve ser dado à etapa de planejamento da licitação (Achado 3.13).

427. Sobre a legalidade dos contratos analisados, foram identificados registros na base de dados do sistema Siasg cujos aditivos suplantavam o percentual de 25%, contrariando a Lei das Licitações. A análise dos registros, bem como o trabalho em campo, identificou como principais causas a inserção errônea de dados e a ausência de tipologia de aditivos que incluía regras de validação na inserção (Achado 3.14).

428. Verificou-se, ainda, a realização de licitação em modalidade incompatível com o valor estimado da contratação, situação possibilitada indevidamente pelo sistema Siasg. Em vista disso, faz-se

necessário propor a implantação de controles (ou revisão dos mesmos, caso já existam) no referido sistema a fim de que esta situação não ocorra mais (Achado 3.15).

429. Em relação à Lei Complementar 123/2006, que prevê a possibilidade de microempresas e empresas de pequeno porte efetuarem lance de desempate nos procedimentos licitatórios, encontraram-se empresas que efetivamente efetuaram lances de desempate em pregões no Comprasnet, mas detinham enquadramento irregular como ME ou EPP, pois atingiram, no ano anterior, faturamento superior ao limite estabelecido pela legislação, tomando-se como base somente a soma dos valores recebidos mediante emissão de ordens bancárias no sistema Siafi (Achado 3.16).

430. No tocante aos registros de empenhos, o art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002 determina que os órgãos integrantes do Sisg devem realizar o cadastro de seus empenhos pelo sistema Siasg. Entretanto, foram identificados empenhos emitidos por integrantes do Sisg diretamente no sistema Siafi durante o exercício de 2010. Dessa forma, cabe determinação à SLTI/MP para que elabore meios de impedir que os integrantes do Sisg registrem empenhos diretamente no Siafi (Achado 3.17).

431. Da mesma forma, foram detectadas ocorrências de descumprimento de determinações emanadas por esta Corte, reforçando o previsto no art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (LDO), que determina que todos os órgãos da Administração Pública Federal, integrantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social, e de investimento das estatais, devem registrar os respectivos contratos no sistema Siasg (Achado 3.18).

432. Cabe destacar que, durante a reunião de encerramento desta auditoria, realizada no Ministério do Planejamento no dia 2/9/2010, com a presença dos principais gestores responsáveis pelos sistemas Siasg e Comprasnet, foi apresentada, por escrito, a descrição dos achados desta auditoria. Assim, os gestores ficaram cientes das falhas e dos indícios de irregularidades encontrados, informando que tomariam as providências necessárias para atender às possíveis deliberações deste Tribunal.

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

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

435. Dessa forma, faz-se necessária a adoção de medidas corretivas e de ações de melhoria nos referidos sistemas, como a implementação de mecanismos que garantam a consistência das informações constantes de suas bases de dados.

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

437. Deve-se ressaltar que essas propostas foram consideradas pela SLTI/MP como cabíveis e oportunas, que concordou integralmente com as conclusões contidas neste documento (seção '4 - MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES'). Essa concordância reforça a necessidade de serem implantados controles visando à adequação dos sistemas Siasg e Comprasnet à legislação pertinente, bem como à inibição de falhas e fraudes nos processos de compras públicas apoiados por esses sistemas. Destacam-se, ainda, as iniciativas que já vêm sendo adotadas no sentido de melhorar alguns aspectos operacionais dos sistemas e de adequá-los à legislação vigente.

438. Ante o exposto e tendo em vista a anuência da SLTI/MP em relação às propostas de controles a serem implementados nos sistemas Siasg e Comprasnet, entende-se que as propostas feitas neste trabalho no sentido de aprimorar os referidos sistemas podem contribuir positivamente com o processo de compras levado a cabo pela Administração Pública Federal."

6. Com base nessas análises, a Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação formulou proposta de encaminhamento no sentido de:

"I. Aplicar a chancela de sigiloso aos anexos 1 a 15 deste processo, visando preservar a identidade das empresas e órgãos envolvidos na auditoria, nos termos dos arts. 2º, inciso XXI, e 9º da Resolução - TCU 191/2006 (parágrafo 39).

II. Determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP que:

- i. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a atuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais previstos no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992 (item 106);*
- ii. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a respeitarem os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001 (item 133.1);*
- iii. promova alterações no sistema Siasg com vistas a impedir que as Uasgs emitam empenhos cuja soma de seus valores seja superior ao limite máximo estabelecido no art. 8º, §3º, do Decreto 3.931/2001, explicitando o valor máximo a ser empenhado para cada item, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade (item 133.2);*
- iv. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg, quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário (item 161);*
- v. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001 (item 180.1);*
- vi. implante controles no sistema Siasg de modo a não permitir a aquisição de bens e serviços oriundos de adesão a registro de preço após o fim da vigência da respectiva ata, de forma a observar o disposto no art. 15, § 3º, da Lei 8.666/1993 e ao art. 4º, caput c/c §2º, do Decreto 3.931/2001, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade (item 180.2);*
- vii. oriente os órgãos integrantes do Sisg acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção à Orientação Normativa - AGU 21, de 1/4/2009 (item 205);*
- viii. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 245);*
- ix. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema SicaF, a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 (item 300);*
- x. oriente os órgãos integrantes do Sisg a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 315);*
- xi. crie controles no sistema Comprasnet a fim de impedir que participem de um certame empresas cujos sócios sejam membros da respectiva comissão de licitação, em cumprimento ao art. 9º, inciso III e § 4º, da Lei 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade (item 274);*
- xii. crie controles no sistema Siasg de forma a não permitir o registro de licitações em modalidades incompatíveis com os valores previstos na legislação, em atenção ao princípio da legalidade contido no caput do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto nos incisos I e II do art. 23 da Lei 8.666/1993 (item 337);*
- xiii. implemente controle no sistema Comprasnet que impeça o uso da prerrogativa de efetuar lance de desempate em pregões, conforme art. 44, § 2º, da Lei Complementar 123/2006, para microempresas e empresas de pequeno porte que não se enquadrem em faturamento condizente com o definido no art. 3º da mesma Lei Complementar, utilizando como referência o somatório de ordens bancárias sacadas no último exercício, constantes no sistema Siafi, ou institua controles compensatórios com vistas a evitar essa irregularidade (item 359.1);*

xiv. em observância ao art. 44 da Lei Complementar 123/2006, para modalidades de licitação diferentes de pregão eletrônico, oriente os integrantes do Sisg a verificar no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, se o somatório dos valores das ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, extrapola o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 359.2);

xv. em conjunto com a STN/MF, crie controles para restringir que membros do Sisg efetuem empenhos diretamente no sistema Siafi, em desacordo com o art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002, ou institua controles compensatórios com vistas a evitar a ocorrência dessa irregularidade (item 374);

xvi. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (item 389).

III. Recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP que:

i. promova alterações no módulo SISRP do sistema Siasg, a fim de que sejam registradas as informações de todas as empresas que vierem a ser convocadas pela Administração para fornecimento de bem ou prestação de serviço decorrente de registro de preços, de modo que não sejam perdidas as informações dos primeiros convocados quando houver a necessidade de emitir empenhos para os demais fornecedores, à semelhança do preconizado no objetivo de controle AI 2.3 - Controle e Auditabilidade do Aplicativo - do Cobit 4.1 (item 64);

ii. promova alterações no sistema Comprasnet para emitir alerta aos pregoeiros sobre a apresentação de lances, para o mesmo item, por empresas que possuam sócios em comum, com vistas a auxiliá-los na identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame que possam sugerir a formação de conluio entre essas empresas, em atenção ao art. 90 da Lei 8.666/1993 (item 76);

iii. promova alterações no sistema Comprasnet visando possibilitar a consulta da quantidade de vezes em que as empresas participantes de um certame licitatório foram anteriormente desclassificadas, bem como permita acesso às respectivas atas, com o intuito de subsidiar a instauração de processos administrativos contra aquelas que vêm recorrentemente infringindo atos tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002 (item 107);

iv. estabeleça a obrigatoriedade de divulgação prévia de intenção de compra no módulo de Intenção de Registro de Preços, para membros do Sisg, antes da realização de licitações para registro de preços, a fim de possibilitar maior economia de escala, em harmonia com o princípio da economicidade estabelecido no caput do art. 70 da Constituição Federal (item 162);

v. aprimore a consulta ao cadastro de ocorrências do Sicaf para refletir a situação real das empresas, inclusive quanto às suas respectivas matrizes e filiais, a partir do número raiz do CNPJ informado, com vistas a garantir a sua efetividade quanto às sanções administrativas aplicadas à pessoa jurídica da empresa, englobando todos os seus demais estabelecimentos (item 246);

vi. oriente os órgãos e entidades sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 259);

vii. defina tipologia para os termos aditivos contratuais a serem inseridos no Siasg, de forma a identificar unicamente cada um deles, a exemplo dos aditivos de valores, de vigência, de repactuação, entre outros possíveis, efetuando crítica dos dados em função de cada tipo de aditivo celebrado, em atenção ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade (item 324).

IV. Determinar à Sefti/TCU que:

i. encaminhe ao Ministério Público Federal cópia deste relatório, listagem de empresas declaradas inidôneas e os respectivos registros de contratos firmados durante o impedimento (planilhas constantes dos diretórios 'Resultados\P5_3' e 'Resultados\P3_1b' do DVD à fl.6 do anexo 15), por serem indícios de crime tipificado pelo art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 249);

ii. encaminhe ao Ministério Público Federal os dados da empresa condenada por improbidade administrativa e contratada indevidamente (fls. 5 e 6 do anexo 13), pois sentença contida no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa impedia sua contratação pela Administração Pública (item 261);

iii. encaminhe aos órgãos envolvidos a relação dos servidores e funcionários constantes como membros das comissões de licitação no sistema Comprasnet, que possuam indícios de serem sócios, à época, de empresas que participaram de suas licitações, em descumprimento ao art. 9º, inciso III e § 4º, da Lei 8.666/1993, para que analisem os indícios apontados e, em caso de confirmação, tomem as providências legais cabíveis para apuração dos fatos e responsabilização dos envolvidos, informando a este Tribunal os resultados obtidos, no prazo de noventa dias a partir da ciência desta decisão (item 273.1);

iv. encaminhe ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia os dados do servidor constante como membro da comissão de licitação no sistema Comprasnet, que possui indícios de ser sócio, à época, de empresa que participou de licitações conduzidas pelo respectivo órgão do Estado de Rondônia, em descumprimento do art. 9º, inciso III e § 4º, da Lei 8.666/1993 (item 273.2);

v. encaminhe o relatório desta auditoria à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em especial a relação de empresas constantes nas fls. 35-43 do anexo 13, relativa aos indícios de licitações em que microempresas e empresas de pequeno porte identificadas em auditoria apresentaram lance de desempate sem preencherem os requisitos de faturamento previstos na Lei Complementar 123/2006, visando subsidiar apuração de irregularidade fiscal (item 363).

V. Recomendar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/MP que:

i. oriente as entidades sob sua atuação acerca da necessidade de autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992 (item 108);

ii. oriente as entidades sob sua atuação, quando se tratar de contratações mediante SRP, a respeitarem os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001 (item 134);

iii. oriente as entidades sob sua atuação, quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário (item 163);

iv. oriente os gestores das entidades sob sua atuação, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001 (item 181);

v. oriente as entidades sob sua atuação acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 206);

vi. oriente as entidades sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 247);

vii. oriente as entidades sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 259);

viii. oriente as entidades sob sua atuação a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema SicaF a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão/entidade contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 (item 301);

ix. oriente as entidades sob sua atuação a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 316);

x. oriente as entidades sob sua atuação a verificarem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 360);

xi. oriente as entidades sob sua atuação a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (item 390).

VI. Recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que:

i. oriente os órgãos sob sua atuação acerca da necessidade de atuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando-os de que a não atuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992 (item 108);

ii. oriente os órgãos sob sua atuação, quando se tratar de contratações mediante SRP, a respeitarem os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001 (item 130);

iii. oriente os órgãos sob sua atuação, quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário (item 163);

iv. oriente os gestores dos órgãos sob sua atuação, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001 (item 181);

v. oriente os órgãos sob sua atuação acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 206);

vi. oriente os órgãos sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 247);

vii. verifique as razões da incompletude do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (Resolução - CNJ 44/2007), corrigindo suas falhas de alimentação, por tratar-se de importante meio de defesa da Administração Pública contra contratações de condenados por improbidade administrativa, em garantia à eficácia das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 (item 258);

viii. oriente os órgãos sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 259);

ix. oriente os órgãos sob sua atuação a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema SicaF a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão/entidade contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 (item 301);

x. oriente os órgãos sob sua atuação a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 316);

xi. oriente os órgãos sob sua atuação a verificarem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei

Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 360);

xii. oriente os órgãos sob sua atuação a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (item 390).

VII. Recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

i. oriente os órgãos sob sua atuação acerca da necessidade de atuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992 (item 108);

ii. oriente os órgãos sob sua atuação, quando se tratar de contratações mediante SRP, a respeitarem os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001 (item 134);

iii. oriente os órgãos sob sua atuação, quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário (item 163);

iv. oriente os gestores dos órgãos sob sua atuação, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001 (item 181);

v. oriente os órgãos sob sua atuação acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 206);

vi. oriente os órgãos sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 247);

vii. oriente os órgãos sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa já realizada no módulo SicaF do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 259);

viii. oriente os órgãos sob sua atuação a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema SicaF a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão/entidade contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 (item 301);

ix. oriente os órgãos sob sua atuação a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 316);

x. oriente os órgãos sob sua atuação a verificarem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 360);

xi. oriente os órgãos sob sua atuação a cadastrarem seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (item 390).

VIII. Recomendar ao Ministério da Defesa que:

i. autue processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando que a não autuação sem justificativa dos referidos processos

poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992 (item 109);

ii. quando se tratar de contratações mediante SRP, respeite os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001(item 131);

iii. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realize ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário (item 164);

iv. quando atuar como gerenciador de atas de registro de preço, não aceite a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001 (item 182);

v. abstenha-se de aderir a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 207);

vi. verifique, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa no sistema Sicafe, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 248);

vii. verifique, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa no sistema Sicafe, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 260);

viii. verifique no sistema Sicafe a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 (item 302);

ix. execute adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 317);

x. verifique no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 361);

xi. institua controles que assegurem o cadastramento de seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (item 391).

IX. Recomendar ao Senado Federal que:

i. autue processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação contra os mesmos por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992 (item 109);

ii. quando se tratar de contratações mediante SRP, respeite os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001(item 131);

iii. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realize ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário (item 164);

iv. quando atuar como gerenciador de atas de registro de preço, não aceite a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001 (item 182);

v. abstenha-se de aderir a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 207);

vi. aperfeiçoe sua sistemática de verificação do cumprimento das alíneas 'a' dos incisos I e II do art. 54 da Constituição Federal, durante o exercício dos mandatos dos parlamentares, desde a posse (item 225);

vii. verifique, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa no sistema Sicafe, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 248);

viii. verifique, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa no sistema Sicafe, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 260);

ix. verifique no sistema Sicafe a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 (item 302);

x. execute adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 317);

xi. verifique no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 361);

xii. institua controles que assegurem o cadastramento de seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (item 391).

X. Recomendar à Câmara dos Deputados que:

i. autue processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação contra os mesmos por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992 (item 109);

ii. quando se tratar de contratações mediante SRP, respeite os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001 (item 131);

iii. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realize ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário (item 164);

iv. quando atuar como gerenciador de atas de registro de preço, não aceite a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001 (item 182);

v. abstenha-se de aderir a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 207);

vi. aperfeiçoe sua sistemática de verificação do cumprimento das alíneas 'a' dos incisos I e II do art. 54 da Constituição Federal, durante o exercício dos mandatos dos parlamentares, desde a posse (item 225);

vii. verifique, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa no sistema Sicafe, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 248);

viii. verifique, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa no sistema Sicafe, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 260);

ix. verifique no sistema SicaF a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 (item 302);

x. execute adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 317);

xi. verifique no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 361);

xii. institua controles que assegurem o cadastramento de seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (item 391).

XI. Recomendar ao Tribunal de Contas da União que:

i. autue processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei 10.520/2002, alertando que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei 8.666/1993, bem como representação contra os mesmos por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei 8.443/1992 (item 109);

ii. quando se tratar de contratações mediante SRP, respeite os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto 3.931/2001 (item 131);

iii. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realize ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei 8.666/1993 c/c arts. 3º e 8º, caput, do Decreto 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão 2.764/2010-TCU-Plenário (item 164);

iv. quando atuar como gerenciador de atas de registro de preço, não aceite a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto 3.931/2001 (item 182);

v. abstenha-se de aderir a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 207);

vi. verifique, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa no sistema SicaF, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 248);

vii. verifique, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa no sistema SicaF, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (item 260);

viii. verifique no sistema SicaF a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 (item 302);

ix. execute adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 317);

x. verifique no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 361);

xi. institua controles que assegurem o cadastramento de seus contratos no Siasg, em atenção ao art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (item 391).

XII. *Recomendar ao Tribunal Superior Eleitoral e aos Tribunais Regionais Eleitorais que aperfeiçoem as suas sistemáticas de verificação da alínea 'a' do inciso I do art. 54 da Constituição Federal para a expedição de diplomas de parlamentares eleitos, prevista pelo art. 30, inciso VII, da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) (item 224).*

XIII. *Recomendar ao Banco do Brasil S/A que oriente os usuários de seu sistema de pregão eletrônico a verificar no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte, que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 362).*

XIV. *Recomendar à Caixa Econômica Federal que oriente os usuários de seu sistema de pregão eletrônico a verificar no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte, que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mesma Lei Complementar (item 362).*

XV. *Recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que avalie a possibilidade de criação de controle que verifique o somatório de ordens bancárias sacadas constantes no sistema Siafi com vistas a identificar e excluir empresas optantes de programas como o Simples Nacional que não possuam condição de faturamento correspondente ao enquadramento de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Resolução - CGSN 15/2007, art. 3º, II, 'a' (item 364).*

XVI. *Alertar a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para que observe os limites de valores previstos para as modalidades de licitação, em cumprimento ao art. 23, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, ao contrário do que foi adotado, por exemplo, no procedimento licitatório 20/2008/UFRGS, realizado indevidamente na modalidade tomada de preços (item 338).*

XVII. *Alertar a Superintendência Regional da Paraíba do Instituto de Colonização e Reforma Agrária para que observe os limites de valores previstos para as modalidades de licitação, em cumprimento ao art. 23, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, ao contrário do que foi adotado, por exemplo, no procedimento licitatório 21/2008, realizado indevidamente na modalidade convite (item 339).*

XVIII. *Alertar a Fundação Universidade de Brasília (FUB) para que observe os limites de valores previstos para as modalidades de licitação, em cumprimento ao art. 23, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, ao contrário do que foi adotado, por exemplo, nos procedimentos licitatórios 26/2008 e 41/2009, ambos realizados indevidamente na modalidade convite (item 340).*

XIX. *Alertar os seguintes órgãos e entidades para que observem o cumprimento do art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002 e lancem seus empenhos por meio do Siasg, ao contrário do ocorrido no exercício de 2010 quando foram encontrados empenhos efetuados diretamente no Siafi: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Cinemateca Brasileira, Datasus/MS, Departamento de Polícia Federal, Fundação Oswaldo Cruz, Fundação Universidade de Brasília, Fundação Universidade do Amazonas, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Fundo Nacional de Saúde, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Nacional do Seguro Social, Instituto Nacional de Meteorologia, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia da Bahia, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia de Brasília, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia do Espírito Santo, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia de Minas Gerais, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Hospital da Lagoa, Hospital Geral de Jacarepaguá, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Ministério dos Transportes, Ministério do Turismo, Universidade Federal do Pará e Universidade Federal da Paraíba (item 375).*

XX. *Autorizar, a partir da data da decisão que vier a ser proferida, a divulgação de sumário executivo e de informativo da presente auditoria.*

XXI. *Encaminhar ao Ministério Público Eleitoral e à Comissão de Ética da Câmara dos Deputados a relação de deputados federais sócios cotistas de empresas que firmaram, mantiveram ou executaram contratos junto à Administração Pública Federal e exerciam mandatos parlamentares em*

agosto de 2010, descumprindo as alíneas 'a' dos incisos I e II da Constituição Federal de 1988 (planilhas 'P3_6_Contratos_Resultado.xls' e 'P3_6_ContratosEnt_Resultado.xls', constantes no diretório 'Resultados\P3_6' do DVD à fl.6 do anexo 15) (item 223).

XXII. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, do Relatório da unidade técnica e do conteúdo do anexo 15, com os procedimentos e os resultados das rotinas de auditorias de dados executadas, obtidos durante esta auditoria, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP e ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

XXIII. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, bem como do Relatório da unidade técnica, à Secretaria-Executiva/MP e à 8ª Secretaria de Controle Externo/TCU, para ciência dos fatos apresentados nesta fiscalização.

XXIV. Determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP que, no prazo de sessenta dias, encaminhe ao Tribunal de Contas da União plano de ação contemplando as medidas que adotará e o respectivo prazo para implementação das propostas constantes da decisão que vier a ser proferida.

XXV. Determinar à Sefti/TCU que efetive monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações formuladas em prazo a ser definido após o recebimento do plano de ação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/MP.

XVI. Com base no art. 169, inciso IV, do RITCU, arquivar os presentes autos na Sefti/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Em exame o relatório de auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti) na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com o objetivo de verificar a consistência e a confiabilidade dos dados constantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e do sistema Comprasnet, principais instrumentos gerenciadores das licitações e compras no âmbito do Governo Federal.

2. A presente auditoria, conduzida sob a forma de fiscalização de orientação centralizada (FOC), reveste-se de grande relevância e materialidade, tendo em vista que foram fiscalizados 142.524 contratos constantes do arquivo “Sidec-Contrato”, no total de R\$ 104.065.977.373,00 (cento e quatro bilhões, sessenta e cinco milhões, novecentos e setenta e sete mil e trezentos e setenta e três reais).

3. Além de atender ao Tema de Maior Significância (TMS) 9 do Plano de Fiscalização de 2010: Bases de Dados da Administração Pública, subtema “Bases de Dados dos sistemas Siasg e Comprasnet”, o trabalho também tinha por meta promover o treinamento de servidores de outras secretarias de controle externo nas técnicas e ferramentas de auditoria de dados.

4. Para atingir esses objetivos, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria: “Q1 - As informações constantes nos sistemas Siasg e Comprasnet são confiáveis e consistentes? Q2 - Os mecanismos de controle dos sistemas Siasg e Comprasnet inibem a ocorrência de falhas, fraudes ou acessos não autorizados? Q3 - Existem indícios de irregularidades gerados pelo comportamento inadequado de empresas, sócios e/ou servidores participantes das licitações? Q4 - Existem bens e serviços que foram contratados por dispensa ou inexigibilidade de licitação e que poderiam ter sido licitados? Q5 - Os mecanismos de controle dos sistemas Siasg e Comprasnet evitam a contratação de empresas com impedimentos legais junto à APF [Administração Pública Federal]? Q6 - Existem pessoas participando indevidamente das comissões de licitação? Q7 - As licitações estão sendo realizadas respeitando os parâmetros legais?”.

5. Acerca dos referidos quesitos, a unidade técnica apurou que: Q1 - algumas informações constantes das bases de dados dos sistemas Siasg e Comprasnet não são confiáveis, uma vez que não refletem totalmente a realidade dos fatos ocorridos no mundo real; Q2 - os controles inseridos nos

sistemas auditados não são suficientes para inibir a ocorrência de falhas e fraudes; Q3 - o comportamento inadequado das empresas é um dos principais fatores relacionados à ocorrência de fraudes às licitações; Q4 - não pode ser respondida em função da fragilidade dos catálogos de materiais e serviços mantidos pela SLTI/MP, o que gerou grande número de resultados falso-positivos no procedimento executado, não sendo possível chegar a uma conclusão definitiva; Q5 - os controles, dada a existência de fragilidades, não evitam a contratação de empresas com impedimentos legais junto à APF; Q6 - foram encontrados servidores participantes de comissões de apoio que eram sócios de empresas licitantes; e Q7 - há evidências de que existem licitações e contratações realizadas em desacordo com preceitos legais, a exemplo da celebração de aditivos contratuais cujos valores somam uma quantia superior à 25% do valor inicial do contrato, além de contratações de empresas para fornecer bens e serviços em quantidades superiores às registradas nas atas de registros de preços.

6. Como resultado do trabalho, a Sefti também identificou dezoito achados de auditoria, dentre os quais se destacam: empresas com sócios em comum que apresentam propostas para o mesmo item de determinada licitação; existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou não honrarem suas propostas; existência de contratações decorrentes de registro de preço cujo quantitativo é superior a 100% do definido em ata; existência de contratos assinados após o prazo máximo de validade da ata de registro de preços; adesão a registros de preços de outras esferas administrativas; existência de contratos firmados pela APF com empresas pertencentes a parlamentares; contratação de empresas declaradas inidôneas; empresas participantes de pregões cujos sócios são membros da comissão de apoio; contratação de empresas cujos sócios são servidores públicos do próprio órgão contratante; utilização irregular do benefício de desempate por microempresas e empresas de pequeno porte; e existência de contratos não cadastrados no sistema Siasg.

7. Além disso, a unidade técnica apontou no relatório como benefícios estimados da presente auditoria: *“o aumento da transparência dos atos relacionados às licitações e a potencial redução do desperdício de recursos públicos gerada pela realização de contratações mais eficientes, alcançadas por melhorias na forma de atuação dos órgãos da Administração Pública Federal, além da melhoria nos controles internos e na organização administrativa e da possibilidade de atualização e aprimoramento de textos legais”*.

8. Apesar de detectados avanços nos sistemas Siasg e Comprasnet, foram encontradas inconsistências em algumas informações importantes, demonstrando que os dados disponibilizados podem não corresponder exatamente à realidade dos certames licitatórios. Considero de fundamental importância que as informações armazenadas nos referidos sistemas reflitam as situações ocorridas no mundo real, dada a sua importância como instrumentos gerenciadores das compras realizadas pela APF. Em razão das referidas inconsistências, creio ser necessária a implantação de controles visando à adequação dos sistemas Siasg e Comprasnet à legislação pertinente, bem como à inibição de falhas e fraudes nos processos de compras públicas apoiados por esses sistemas.

9. Com respeito ao mérito, louvando o metódico trabalho realizado pela Sefti e ante o que restou apurado em face das questões e dos achados de auditoria, manifesto-me de acordo com as conclusões contidas nos itens 405 a 438 do relatório supra e com as propostas de encaminhamento formuladas pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação, que, desde logo, incorporo às minhas razões de decidir, promovendo, entretanto, alguns ajustes.

10. No intuito de preservar a identidade das empresas e órgãos envolvidos na auditoria, dado o caráter de suas informações e o que estabelece os arts. 2º, inciso XXI, e 9º da Resolução TCU nº 191/2006, afigura-se-me oportuna a medida de aposição da chancela de “sigiloso” aos anexos 1 a 15 deste processo.

11. Quanto às determinações alvitadas pela unidade técnica, a fim de lhes conferir o devido valor, crédito e eficácia junto às unidades jurisdicionadas, entendo que deva ser fixado prazo razoável para o seu cumprimento e posterior comunicação a este Tribunal de Contas da União, sem prejuízo do indispensável monitoramento pela Sefti.

12. No que se refere ao prazo proposto pela Sefti para que “a SLTI encaminhe ao Tribunal de Contas da União plano de ação contemplando as medidas que adotará e o respectivo prazo para implementação das propostas constantes da decisão que vier a ser proferida”, manifesto-me de acordo.

13. Sobre as propostas formuladas pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação de se “alertar” as unidades jurisdicionadas, entendo ser mais adequado modificá-las para “dar ciência”, em face da revogação da Portaria-Segecex nº 9/2010 pela Portaria-Segecex nº 13/2011, ou, conforme cada caso concreto, formular determinação.

14. Finalmente, opino de acordo com as outras medidas sugeridas pela Sefti no sentido de:

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

b) encaminhar ao Ministério Público Eleitoral e à Comissão de Ética da Câmara dos Deputados a relação de deputados federais sócios cotistas de empresas que firmaram, mantiveram ou executaram contratos junto à Administração Pública Federal e exerciam mandatos parlamentares em agosto de 2010, descumprindo as alíneas “a” dos incisos I e II do art. 54 da Constituição Federal de 1988;

c) determinar à Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti/TCU) que efetive monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações formuladas em prazo a ser definido após o recebimento do plano de ação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP);

d) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, e do:

d.1) relatório da unidade técnica à Secretaria-Executiva/MP e à 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex), para ciência dos fatos apresentados na fiscalização;

d.2) conteúdo do anexo 15, com os procedimentos e os resultados das rotinas de auditorias de dados executadas, mantendo a chancela de “sigiloso”, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) e ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro);

e) com base no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno, arquivar os presentes autos na Sefti/TCU.

Diante do exposto e considerado, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de julho de 2011.

VALMIR CAMPELO

ACÓRDÃO Nº 1793/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.643/2010-2 (com 15 anexos)

2. Grupo II - Classe V - Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscais nº: 540/2010)

3. Responsável: Maria da Glória Guimarães dos Santos (CPF: 214.103.561-91)

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti)

4. Órgão: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti)
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

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

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

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

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

9.2.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg:

9.2.1.1. a autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais previstos no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/1992;

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

9.2.1.3. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário;

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

9.2.1.5. a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos da contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>), além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993;

9.2.1.6. a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema Sicaf, a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;

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

9.2.2. oriente os órgãos integrantes do Sisg:

9.2.2.1. acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção à Orientação Normativa - AGU 21, de 1/4/2009;

9.2.2.2. a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

9.2.3. promova alterações no sistema Siasg com vistas a impedir que as Uasgs emitam empenhos cuja soma de seus valores seja superior ao limite máximo estabelecido no art. 8º, §3º, do Decreto nº 3.931/2001, explicitando o valor máximo a ser empenhado para cada item, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade;

9.2.4. implante controles no sistema Siasg de modo a não permitir a aquisição de bens e serviços oriundos de adesão a registro de preço após o fim da vigência da respectiva ata, de forma a observar o disposto no art. 15, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 4º, caput e §2º, do Decreto nº 3.931/2001, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade;

9.2.5. crie controles no sistema Comprasnet a fim de impedir que participem de um certame empresas cujos sócios sejam membros da respectiva comissão de licitação, em cumprimento ao art. 9º, inciso III e § 4º, da Lei nº 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade;

9.2.6. crie controles no sistema Siasg de forma a não permitir o registro de licitações em modalidades incompatíveis com os valores previstos na legislação, em atenção ao princípio da legalidade contido no caput do art. 37 da Constituição Federal e ao disposto nos incisos I e II do art. 23 da Lei nº 8.666/1993;

9.2.7. implemente controle no sistema Comprasnet que impeça o uso da prerrogativa de efetuar lance de desempate em pregões, conforme art. 44, § 2º, da Lei Complementar nº 123/2006, para microempresas e empresas de pequeno porte que não se enquadrem em faturamento condizente com o definido no art. 3º da mencionada Lei Complementar, utilizando como referência o somatório de ordens bancárias sacadas no último exercício, constantes no sistema Siafi, ou institua controles compensatórios com vistas a evitar essa irregularidade;

9.2.8. em observância ao art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006, para modalidades de licitação diferentes de pregão eletrônico, oriente os integrantes do Sisg a verificar no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, se o somatório dos valores das ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, extrapola o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mencionada Lei Complementar;

9.2.9. em conjunto com a STN/MF, crie controles para restringir que membros do Sisg efetuem empenhos diretamente no sistema Siafi, em desacordo com o art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002, ou institua controles compensatórios com vistas a evitar a ocorrência dessa irregularidade;

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

9.3.1. promova alterações no módulo SISRP do sistema Siasg, a fim de que sejam registradas as informações de todas as empresas que vierem a ser convocadas pela Administração para fornecimento de bem ou prestação de serviço decorrente de registro de preços, de modo que não sejam perdidas as informações dos primeiros convocados quando houver a necessidade de emitir empenhos para os demais fornecedores, à semelhança do preconizado no objetivo de controle AI 2.3 - Controle e Auditabilidade do Aplicativo - do Cobit 4.1;

9.3.2. promova alterações no sistema Comprasnet:

9.3.2.1. para emitir alerta aos pregoeiros sobre a apresentação de lances, para o mesmo item, por empresas que possuam sócios em comum, com vistas a auxiliá-los na identificação de

atitudes suspeitas no decorrer do certame que possam sugerir a formação de conluio entre essas empresas, em atenção ao art. 90 da Lei nº 8.666/1993;

9.3.2.2. visando possibilitar a consulta da quantidade de vezes em que as empresas participantes de um certame licitatório foram anteriormente desclassificadas, e permitir acesso às respectivas atas, com o intuito de subsidiar a instauração de processos administrativos contra aquelas que vêm recorrentemente infringindo atos tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002;

9.3.3. estabeleça a obrigatoriedade de divulgação prévia de intenção de compra no módulo de Intenção de Registro de Preços, para membros do Sisg, antes da realização de licitações para registro de preços, a fim de possibilitar maior economia de escala, em harmonia com o princípio da economicidade estabelecido no caput do art. 70 da Constituição Federal;

9.3.4. aprimore a consulta ao cadastro de ocorrências do Sicaf para refletir a situação real das empresas, inclusive quanto às suas respectivas matrizes e filiais, a partir do número raiz do CNPJ informado, com vistas a garantir a sua efetividade quanto às sanções administrativas aplicadas à pessoa jurídica da empresa, englobando todos os seus demais estabelecimentos;

9.3.5. oriente os órgãos e entidades sob sua atuação a verificarem, durante a fase de habilitação das empresas, a existência de registros impeditivos de contratação por improbidade administrativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa disponível no Portal do CNJ, além da habitual pesquisa já realizada no módulo Sicaf do sistema Siasg, em atenção ao art. 97, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993;

9.3.6. defina tipologia para os termos aditivos contratuais a serem inseridos no Siasg, de forma a identificar unicamente cada um deles, a exemplo dos aditivos de valores, de vigência, de repactuação, entre outros possíveis, efetuando crítica dos dados em função de cada tipo de aditivo celebrado, em atenção ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade;

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

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

9.4.1.1. cópia do relatório de auditoria, listagem de empresas declaradas inidôneas e os respectivos registros de contratos firmados durante o impedimento (planilhas constantes dos diretórios ‘Resultados\P5_3’ e ‘Resultados\P3_1b’ do DVD à fl.6 do anexo 15), por serem indícios de crime tipificado pelo art. 97, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993;

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

9.4.2. aos órgãos envolvidos, a relação dos servidores e funcionários constantes como membros das comissões de licitação no sistema Comprasnet, que possuam indícios de serem sócios, à época, de empresas que participaram de suas licitações, em descumprimento ao art. 9º, inciso III e § 4º, da Lei nº 8.666/1993, para que analisem os indícios apontados e, em caso de confirmação, tomem as providências legais cabíveis para apuração dos fatos e responsabilização dos envolvidos, informando a este Tribunal os resultados obtidos, no prazo de **sessenta dias** a partir da ciência desta decisão;

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

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

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

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

9.5.1.1. acerca da necessidade de autuarem processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, alertando-os de que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/1992;

9.5.1.2. quando se tratar de contratações mediante o Serviço de Registro de Preço (SRP), a respeitarem os limites previstos no art. 8º, caput e §3º, do Decreto nº 3.931/2001;

9.5.1.3. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário;

9.5.1.4. acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal;

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

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

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

9.5.1.6. a verificarem a composição societária das empresas a serem contratadas no sistema Sicaf a fim de certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão/entidade contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;

9.5.1.7. a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

9.5.1.8. a verificarem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar nº 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mencionada Lei Complementar;

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

9.5.2 oriente os gestores das entidades sob sua atuação, quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto nº 3.931/2001;

9.6. recomendar, ainda, ao Conselho Nacional de Justiça que verifique as razões da incompletude do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (Resolução - CNJ 44/2007), corrigindo suas falhas de alimentação, por tratar-se de importante meio de defesa da Administração Pública contra contratações de condenados por improbidade administrativa, em garantia à eficácia das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992;

9.7. recomendar ao Ministério da Defesa que:

9.7.1. autue processos administrativos contra as empresas que praticarem atos ilegais tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, alertando que a não autuação sem justificativa dos referidos processos poderá ensejar a aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsão do art. 82 da Lei nº 8.666/1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/1992;

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

9.7.3. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realize ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário;

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

9.7.5. abstenha-se de aderir a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal;

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

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

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

9.7.7. verifique no sistema Sicasf a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;

9.7.8. execute adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

9.7.9. verifique no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar nº 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mencionada Lei Complementar;

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

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

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

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

9.8.3. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, realizem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15,

§1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto nº 3.931/1999 e no item 9.2.2 do Acórdão nº 2.764/2010-TCU-Plenário;

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

9.8.5. abstenham-se de aderir a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal;

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

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

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

9.8.7. verifiquem no sistema Sicaf a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de se certificarem se entre os sócios há servidores do próprio órgão contratante, abstando-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção ao art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;

9.8.8. executem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993;

9.8.9. verifiquem no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresa e de empresa de pequeno porte, que tenha utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar nº 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mencionada Lei Complementar;

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

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

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

9.11. **recomendar ao Banco do Brasil S/A e à Caixa Econômica Federal** que orientem os usuários de seu sistema de pregão eletrônico a verificar no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), quando da habilitação de microempresas e de empresas de pequeno porte, que tenham utilizado a prerrogativa de efetuar lance de desempate, conforme Lei Complementar nº 123/2006, art. 44, se o somatório de ordens bancárias recebidas pela empresa, relativas ao seu último exercício, já seria suficiente para extrapolar o faturamento máximo permitido como condição para esse benefício, conforme art. 3º da mencionada Lei Complementar;

9.12. **recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil** que avalie a possibilidade de criação de controle que verifique o somatório de ordens bancárias sacadas constantes no sistema Siafi com vistas a identificar e excluir empresas optantes de programas como o Simples Nacional que não possuam condição de faturamento correspondente ao enquadramento de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Resolução - CGSN 15/2007, art. 3º, II, “a”;

9.13. **determinar à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), à Superintendência Regional da Paraíba do Instituto de Colonização e Reforma Agrária e à Fundação Universidade de Brasília (FUB)** que observem estritamente os limites de valores previstos para as modalidades de licitação, em cumprimento ao disposto no art. 23, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993;

9.14. **determinar aos seguintes órgãos e entidades** que observem o cumprimento do art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002 e lancem seus empenhos por meio do Siasg, ao contrário do ocorrido no exercício de 2010 quando foram encontrados empenhos efetuados diretamente no Siafi: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Cinemateca Brasileira, Datasus/MS, Departamento de Polícia Federal, Fundação Oswaldo Cruz, Fundação Universidade de Brasília, Fundação Universidade do Amazonas, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Fundo Nacional de Saúde, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Nacional do Seguro Social, Instituto Nacional de Meteorologia, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia da Bahia, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia de Brasília, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia do Espírito Santo, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia de Minas Gerais, Instituto Federal de Educação Científica e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Hospital da Lagoa, Hospital Geral de Jacarepaguá, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cultura, Ministério das Comunicações, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Ministério dos Transportes, Ministério do Turismo, Universidade Federal do Pará e Universidade Federal da Paraíba;

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

9.16. **encaminhar ao Ministério Público Eleitoral e à Comissão de Ética da Câmara dos Deputados** a relação de deputados federais sócios cotistas de empresas que firmaram, mantiveram ou executaram contratos junto à Administração Pública Federal e exerciam mandatos parlamentares em agosto de 2010, descumprindo as alíneas “a” dos incisos I e II do art. 54 da Constituição Federal de 1988 (planilhas ‘P3_6_Contratos_Resultado.xls’ e ‘P3_6_ContratosEnt_Resultado.xls’, constantes no diretório ‘Resultados\P3_6’ do DVD à fl.6 do anexo 15), mantendo a chancela de “sigiloso” aplicada ao referido anexo 15;

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

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

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

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

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

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

10. Ata nº 27/2011 – Plenário.

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

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

13. Especificação do quorum:

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

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

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício