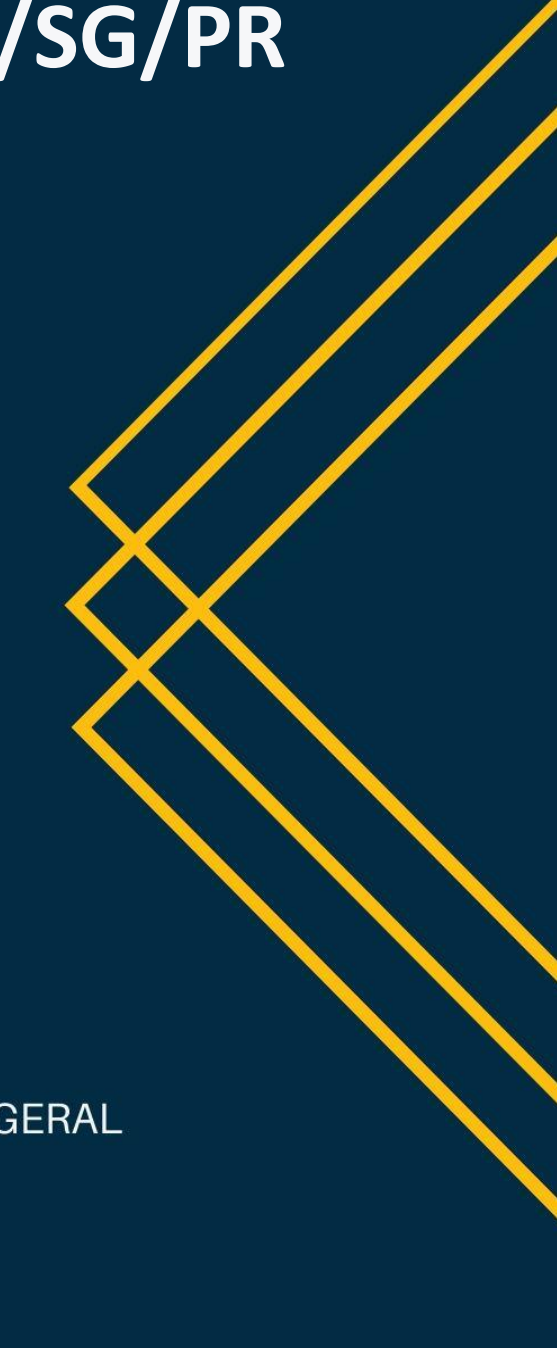





# RELATÓRIO

## AVALIAÇÃO SEMESTRAL DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS PUBLICADOS PELA SA/SG/PR



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | SECRETARIA-GERAL  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA-GERAL  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

## RELATÓRIO

Avaliação semestral dos processos licitatórios  
publicados pela SA/SG/PR em 2021

**OS nº 2020/00277**

Secretaria Especial de Administração

Presidência da República

SA/SG/PR

## **Missão**

Assegurar a adequabilidade e a qualidade dos mecanismos de governança postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão governamental.

## **Auditoria Interna Governamental**

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

### Qual foi o trabalho realizado pela Ciset/PRESIDÊNCIA?

Trata-se da auditoria de avaliação dos processos de aquisição publicados pela SA/SG-PR.

Auditorias de avaliação são atividades de auditoria interna governamental que consistem no exame objetivo da evidência, com o propósito de fornecer ao órgão ou entidade da Administração Pública Federal uma avaliação tecnicamente autônoma e objetiva sobre o escopo da auditoria (IN SFC/CGU nº 3/2017).

A ação de controle teve por escopo avaliar os pregões e dispensas publicadas durante o primeiro semestre de 2021 pela Secretaria Especial de Administração (UASG 110001), em decorrência da utilização do Sistema ANGELICA.

### Por que a Ciset/PRESIDÊNCIA realizou esse trabalho?

De acordo com o art. 24 do Decreto nº 9.982/2019, compete à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, realizar auditorias na gestão dos órgãos integrantes da estrutura organizacional da Presidência da República e da Vice-Presidência da República.

No segundo semestre de 2020, a equipe da CGAC/Ciset estudou o processo de aquisição no âmbito da Presidência da República, conforme o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna da Controladoria-Geral da União, tendo em vista que o tema além de envolver fatores de risco, materialidade, relevância e criticidade, associa-se também a pelo menos quatro objetivos estratégicos mencionados no Mapa Estratégico da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Esse estudo possibilitou o conhecimento do objeto de auditoria, por meio da Análise Preliminar do Objeto (APO), e a verificação dos riscos envolvidos, desenvolvendo assim o Planejamento de Auditoria para 2021, o que resultou, inclusive, na Ação nº 6 – Monitoramento Contínuo do PAINT 2021 da Ciset.

Ademais, a publicação da Portaria Ciset/SG/PR nº 16, de 13 de abril de 2021, que dispõe sobre os procedimentos relativos ao monitoramento operacionalizado por meio do Sistema ANGELICA (Analisador de Gastos, Editais de Licitações e Adesões), enfatizou a importância da avaliação tempestiva nos processos de aquisição.

Este relatório consolida as avaliações realizadas nos processos de aquisição da Presidência da República (UASG 110001) no primeiro semestre de 2021, informa as possíveis melhorias no processo de aquisição e apresenta o resultado das ações realizadas.

### Quais as conclusões alcançadas pela Ciset/PRESIDÊNCIA? Quais as oportunidades de melhoria verificadas?

O objetivo da auditoria contínua não é auditar fatos passados, mas atuar tempestivamente, quando possível, antes da realização do pregão para mitigar possíveis prejuízos, sejam eles financeiros ou não, consolidando as informações semestralmente.

A partir das análises realizadas, conclui-se que a unidade auditada cumpre, em regra, os dispostos na Instrução Normativa MPDG nº 5, de 26/05/2017, legislações correlatas e orientações de órgãos de controle, tendo sido identificadas oportunidades de melhoria a serem implementadas, atreladas à fase de planejamento do processo de aquisição, especificamente no momento da pesquisa de preço para estimar o valor da licitação, sendo oportuno considerar valores e percentuais praticados no âmbito da Administração Pública.

O trabalho também apontou a necessidade da Secretaria Especial de Administração estabelecer os prazos máximos para cada etapa do fluxo de aquisição.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANGELICA	Analisador de Gastos, Editais de Licitações e Adesões
APF	Administração Pública Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CGAC	Coordenação-Geral de Auditoria Contínua e Assessoramento Técnico
CISSET	Secretaria de Controle Interno
CISSET/PRESIDÊNCIA	Secretaria de Controle Interno da Presidência da República
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GERCONT	Sistema de Gerenciamento de Contratos
IN	Instrução Normativa
ME	Ministério da Economia
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OS	Ordem de Serviço
PR	Presidência da República
SA	Secretaria Especial de Administração
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SG/PR	Secretaria-Geral da Presidência da República
TCU	Tribunal de Contas da União
CCT	Convenção Coletiva de Trabalho
BDI	Benefícios e Despesas Indiretas
PAC	Plano Anual de Contratação
APO	Análise Preliminar do Objeto
EP	Equipe de Planejamento
ETP	Estudo Técnico Preliminar

## LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

Quadro 1	Processos analisados pela CGAC/CISSET
Quadro 2	Percentual de redução dos contratos na licitação
Quadro 3	Benefício financeiro do ajuste de itens
Quadro 4	“Fator k” publicado x “Fator k” homologado
Quadro 5	Benefício financeiro de ajuste do “Fator K”
Quadro 6	Benefício financeiro de ajuste do Custo Indireto
Quadro 7	Benefício financeiro de ajuste do lucro
Gráfico 1	Prazo entre a elaboração do DOD e publicação do edital

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
RESULTADOS DOS EXAMES .....	9
1. Não priorização do painel de preços para definir estimativa de preço de referência, conforme orienta o §1º do art. 5º da IN nº 73/2020 (ACHADO 1).....	9
2. Planilha de custo e formação de preços com percentuais acima do previsto em orientações de órgãos de controle e impacto no “Fator K” (ACHADO 2).....	11
3. Autoridade competente não define prazo para elaboração do TR (Termo de Referência), como preconiza o art. 27 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, e não há prazo máximo definidos para que cada etapa do processo de aquisição aconteça (ACHADO 3).....	15
4. Contratação de empresa remanescente, por dispensa de licitação, sem enquadramento legal adequado (ACHADO 4).....	16
BENEFÍCIOS FINANCEIROS.....	17
SUGESTÕES DE MELHORIA.....	17
CONCLUSÃO .....	18

# INTRODUÇÃO

1. Este relatório apresenta os resultados da ação de controle realizada na Secretaria-Geral da Presidência da República, sobre contratações geridas no âmbito da Secretaria Especial de Administração.
2. A competência da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CISSET/PRESIDÊNCIA) para realização do trabalho advém dos arts. 19 a 24 da Lei nº 10.180/2001 e do art. 24 do Decreto nº 9.982/2019 e a base normativa para a realização da auditoria pautou-se principalmente nos seguintes instrumentos:
  - a) Instrução Normativa MPDG nº 5, de 26/05/2017;
  - b) Instrução Normativa ME nº 1, de 04/04/2019;
  - c) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
  - d) Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019; e
  - e) Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.
3. O escopo de auditoria foi definido pela equipe da Coordenação-Geral de Auditoria Contínua e Assessoramento Técnico - CGAC, no âmbito da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, com base na Análise Preliminar do Objeto (APO) realizada sobre os processos de aquisição no âmbito da Presidência da República, conforme o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna da Controladoria-Geral da União e reforçado pela Ação nº 6 – Monitoramento Contínuo definida no PAINT CISSET/PRESIDÊNCIA 2021.
4. O monitoramento constitui um conjunto de atividades de caráter contínuo, operacionalizadas por meio do Sistema de Monitoramento ANGELICA - Analisador de Gastos, Editais de Licitações e Adesões, que extrai dados/informações tempestivamente, e tem por objetivo acompanhar os processos licitatórios realizados pela Presidência da República, possibilitando a avaliação das aquisições quanto aos critérios de legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade.
5. O objetivo da equipe foi avaliar as aquisições publicadas no primeiro semestre de 2021 pela Secretaria Especial de Administração e indicar, quando existentes, os riscos operacionais ou oportunidades de melhoria nos processos, contribuindo com o fortalecimento dos controles internos da gestão.
6. A Secretaria Especial de Administração, por meio da UASG 110001, publicou 20 editais no primeiro semestre de 2021, totalizando um valor de R\$ 57.069.258,91. O Sistema ANGELICA selecionou 8 editais para serem analisados, totalizando o valor de R\$ 46.208.699,42. Desse modo, as análises realizadas pela equipe da CGAC/CISSET corresponderam a 81% do valor total publicado no semestre.

**Quadro 1 – Processos Analisados**

<b>Dia</b>	<b>Nº Pregão 2021</b>	<b>Valor</b>
21/01/2021	6	R\$ 4.980.822,00
25/02/2021	8	R\$ 8.117.600,00
25/02/2021	10	R\$ 1.811.781,00
09/03/2021	7	R\$ 8.777.550,00
19/03/2021	5	R\$ 839.434,66
19/03/2021	13	R\$ 2.802.620,56
22/04/2021	21	R\$ 10.212.267,76
17/06/2021	18	R\$ 8.666.623,44

Fonte: Elaborado pela equipe CGAC/CISSET – Sistema ANGELICA.

7. A estrutura principal deste relatório é composta basicamente pelos tópicos Resultados dos Exames, Benefícios financeiros, Sugestões de Melhoria e Conclusão, além desta parte introdutória. O tópico Resultados dos Exames é composto pelos Achados de Auditoria que estão dispostos da seguinte forma:

- a. **Achado 1:** Não priorização do painel de preços para definir estimativa de preço de referência, conforme orienta o §1º do art. 5º, da IN nº 73/2020;
- b. **Achado 2:** Planilha de custo e formação de preços com percentuais acima do previsto em orientações de Órgãos de Controle e impacto no “Fator K”;
- c. **Achado 3:** Autoridade competente não define prazo para elaboração do TR (Termo de Referência), como preconiza o art. 27 da IN nº 5/2017, e não há prazo máximo definido para cada etapa do processo de aquisição.
- d. **Achado 4:** Contratação de empresa remanescente, por dispensa de licitação, sem enquadramento legal adequado.

8. O achado de auditoria, que é o resultado da comparação entre um critério preestabelecido durante a fase de planejamento e a condição encontrada durante a realização dos exames, comprovada por evidências, tem como objetivo responder às seguintes questões de auditoria e suas respectivas subquestões previstas na fase de planejamento:

- a. A autoridade competente atende aos requisitos definidos na IN SEGES/MPDG nº 5/2017?
  - i. O processo iniciou com o DOD (Documento de Oficialização de Demanda)? (Inciso I do art. 21 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017);
  - ii. Publicou a portaria de designação da equipe de planejamento (EP)? (Inciso I do art. 21 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017);
  - iii. Nos autos do processo há o Estudo Técnico Preliminar (ETP)? (Art. 24 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017);
  - iv. Há Mapa de Risco? (Arts. 25 e 26 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017);



- v. A autoridade competente define prazo para a elaboração do TR (Termo de Referência)? (Art. 27 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017);
  - vi. O TR/Edital está atendendo os parâmetros mínimos previstos nos modelos da AGU? (Arts. 29 e 35 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017);
  - vii. Há índice de reajuste anual previsto do edital para aquisições que envolvem materiais? (Arts. 53 a 61 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017);
  - viii. Há previsão de repactuação, conforme CCT (Convenção Coletiva de Trabalho), para contratações que envolvem serviços com mão de obra? (Arts. 53 a 61 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017);
- b. A área demandante tem sua estimativa de preço considerando como balizador o “Fator K”, na contratação de serviços terceirizados, e os percentuais de BDI (Benefícios de Despesas Indiretas), definidos pelos órgãos de controle, no processo de reforma/manutenção? (Nota Técnica nº 0497651/CGAC/CISSET e Acórdão do TCU nº 2622/2013- Plenário)
- c. A pesquisa de preços atende a IN SEGES/ME nº 73/2020?
- i. Há priorização da consulta ao Painel de Preços? (Art. 5º §1º)
- d. As características do objeto a ser contratado estão detalhadas e compatíveis com o encontrado no mercado e/ou em outras aquisições realizadas pela Administração Pública? (Art. 28 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017).
- e. As contratações pretendidas estão previstas no PAC (Plano Anual de Contratação)? (IN SEGES/ME nº 1, de 10 de janeiro de 2019).
- f. Os editais exigem critérios que estão em consonância com a lei de licitações, orientações normativas e jurisprudências?
- i. Há parecer da SAJ (Secretaria de Assuntos Jurídicos)? (Parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93);
  - ii. Há previsão no edital de recebimento provisório e definitivo? (Arts. 73 a 76 da Lei nº 8.666/93, e art. 49 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017).
9. Importante destacar que para contratações por dispensa de licitação foram verificados os critérios acima elencados, além do enquadramento legal na Lei nº 8.666/93 e outras orientações específicas a respeito do objeto a ser contratado.
10. O trabalho demonstrou o cumprimento do disposto nas Instruções Normativas SEGES/MPDG nº 5, de 26/05/2017 e nº 1, de 10/01/2019, de acordo com as questões de auditoria supracitadas. No entanto, detectaram-se oportunidades de melhoria em algumas aquisições analisadas como, especificamente, o item V da Questão de Auditoria letra a e as Questões de Auditoria letras b e c, que serão detalhadas a seguir nos Resultados dos Exames.

11. Ademais, a atuação tempestiva, por meio de comunicação ao gestor, em decorrência do monitoramento contínuo, resultou em um benefício financeiro no primeiro semestre de 2021 de **R\$ 6.939.734,95**, cabendo ainda destacar que a unidade não impôs qualquer restrição à presente auditoria.

## RESULTADOS DOS EXAMES

### **1. Não priorização do painel de preços para definir estimativa de preço de referência, conforme orienta o §1º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 73/2020 (ACHADO 1).**

12. A Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, em seu art. 5º, §1º preconiza a priorização dos parâmetros “Pesquisa no Painel de Preços” (inciso I) e “aquisições e contratações similares de outros entes públicos” (inciso II) para definição de preço estimado em processo licitatório para aquisição e contratação de serviços.

13. De acordo com as análises realizadas nos editais publicados, apenas a aquisição por Sistema de Registro de Preços referente ao Pregão nº 5/2021 priorizou a pesquisa no Painel de Preços. Todos os demais Pregões (Pregões nº 6, 7, 8, 10, 13, 18 e 21 de 2021) realizaram pesquisa diretamente com o fornecedor, no entanto, o Pregão nº 21/2021 teve alguns itens cotados no Painel de Preços.

14. Cabe destacar que uma pesquisa de preço que não represente adequadamente os preços de mercado pode render ensejo à contratação de serviços ou aquisição de bens por preços superiores aos praticados pelo mercado, ferindo o princípio da economicidade, conforme Acórdão TCU nº 1.785/2013 – Plenário.

15. Tendo em vista que a maioria dos editais publicados tiveram suas pesquisas para definição de preços estimados balizadas em parâmetros não priorizados pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020, a equipe decidiu verificar a diferença entre o preço estimado publicado e o preço contratado, constatando que houve redução dos preços em todos os pregões e essa redução variou de 13% a 37% do valor publicado, conforme tabela abaixo:

Quadro 2 – Percentual de redução dos contratos na licitação

Pregões	Preço estimado publicado	Preço Contratado	Percentual da diferença	Redução em R\$
05/2021	R\$ 839.434,66	R\$ 551.527,00	34%	<b>R\$ 287.907,66</b>
06/2021	R\$ 5.001.263,76	R\$ 3.989.223,45	19%	<b>R\$ 1.012.040,31</b>
07/2021	R\$ 8.777.550,00	R\$ 6.254.998,19	28%	<b>R\$ 2.522.551,81</b>
08/2021	R\$ 8.117.600,00	R\$ 6.420.000,00	20%	<b>R\$ 1.697.600,00</b>
10/2021	R\$ 1.811.781,00	R\$ 1.566.000,01	13%	<b>R\$ 245.780,99</b>
13/2021	R\$ 2.802.620,56	R\$ 1.761.848,08	37%	<b>R\$ 1.040.772,48</b>
18/2021	R\$ 8.666.623,44	Não finalizado até a entrega do relatório	----	
21/2021	R\$ 10.212.267,76	Não finalizado até a entrega do relatório	----	

Fonte: Elaborado pela equipe CGAC/CISET – Sistema ANGELICA.

16. Apesar do Pregão nº 5/2021 ter sua pesquisa de preço balizada no Painel de Preços e apresentar uma variação de 34%, entende-se que essa redução é comum em processos de aquisição por ata de registro de preço de materiais de consumo, pois muitas vezes as empresas já têm em seus estoques as mercadorias cujos preços históricos são inferiores aos praticados no mercado, considerando os ajustes decorrentes de índices inflacionários.

17. Diante dos percentuais de redução apresentados, conclui-se que o critério economicidade, foi atendido pelo fato do melhor lance estar abaixo do valor estimado e, por conseguinte, atender também ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, no entanto, somente merece guarida, quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN SEGES/ME nº 73/2020.

18. Importante salientar que o Tribunal de Contas da União - TCU está aplicando penalidades aos responsáveis pela licitação que superestimarem os valores do edital, mesmo quando os preços homologados ficarem de acordo com os praticados no mercado (Acórdão nº 403/2013 - 1ª Câmara). O Acórdão do TCU nº 299/2011- Plenário também aborda sobre a diferença entre valor estimado e valor contratado:

*O ACÓRDÃO 299/2011-P, TRATOU DE PREGÃO ELETRÔNICO EM QUE OS PREÇOS FINAIS FICARAM 55% MENORES QUE OS ESTIMADOS, CHEGANDO A 70% DE DIFERENÇA. PARA O TCU, ESSA VARIAÇÃO EXAGERADA RESULTOU DE ESTIMATIVA DISTORCIDA, BASEADA SÓ EM CONSULTA A FORNECEDORES. A ESTIMATIVA QUE CONSIDERE APENAS COTAÇÃO DE PREÇOS JUNTO A FORNECEDORES PODE APRESENTAR PREÇOS SUPERESTIMADOS, UMA VEZ QUE AS EMPRESAS NÃO TÊM INTERESSE EM REVELAR, NESSA FASE, O REAL VALOR A QUE ESTÃO DISPOSTAS A REALIZAR O NEGÓCIO. OS FORNECEDORES TÊM CONHECIMENTO DE QUE O VALOR INFORMADO SERÁ USADO PARA A DEFINIÇÃO DO PREÇO MÁXIMO QUE O ÓRGÃO ESTARÁ DISPOSTO A PAGAR E OS VALORES OBTIDOS NESSAS CONSULTAS TENDEM A SER SUPERESTIMADOS.*

19. Entende-se que a priorização em adotar como preços estimados os valores praticados no âmbito da Administração Pública, como preconiza o §1º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 73/2020,

pode reduzir esses percentuais que aparentemente são econômicos, mas que podem ser fruto de uma pesquisa que não tenha considerado uma “cesta de preços aceitáveis”.

20. Nesse sentido, recomenda-se a priorização da pesquisa de preço nas próximas licitações conforme orientação do §1º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 73/2020 ou § 1º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, no caso de adoção da nova lei de licitações, com o objetivo de que os valores estimados estejam condizentes com os praticados no mercado.

## **2. Planilha de custo e formação de preços com percentuais acima do previsto em orientações de órgãos de controle e impacto no “Fator K” (ACHADO 2).**

21. A planilha de formação de custo é necessária para contratos de prestação de serviços que envolvam mão de obra, pois é uma ferramenta que indica o custo mensal do funcionário. Esse custo afeta o valor final do contrato, lembrando ainda que contratações dessa natureza podem ser prorrogadas em até 5 anos.

22. Das publicações de editais analisados, tanto o Pregão nº 6/2021 quanto o Pregão nº 21/2021 apresentaram incongruências que culminaram na atuação preventiva da CGAC/CISET por meio das Notas Técnicas nº 2/2021/CGAC/CISET (SEI nº 236687) e nº 4/2021/CGAC/CISET (SEI nº 2538975) e serão detalhadas a seguir separadamente.

---

### ***Pregão nº 6/2021- Contratação de Serviço de Manutenção Predial***

#### ***(Processo nº 00059000332/2020-71)***

---

23. Na Nota Técnica nº 2/2021/CGAC/CISET, um dos problemas identificados, no Pregão nº 6/2021, foi que o auxílio transporte para trabalhadores com escala 12x36 estava sendo mensurado com base em 22 dias e não em 15 dias. Tendo em vista o alerta, a área demandante alterou tempestivamente a planilha e essa medida resultou no benefício financeiro de **R\$ 1.669,36/mês**, totalizando uma economia de **R\$ 20.032,32 por ano**.

24. Outro ponto também questionado foi sobre os valores encontrados na pesquisa de preço para estimar os custos dos “EPI”, “Insumos”, “Ferramentas” e “Materiais”, pois o cálculo para a média de preços de alguns itens considerou os preços fora da média de mercado (outliers).

25. Apesar desse questionamento se encaixar em pesquisa de preço ineficiente, pareceu ser mais congruente ser abordado neste tópico, pois são itens que estão embutidos nos custos do funcionário, especificamente no Módulo 5 – Insumos Diversos.

26. O alerta tempestivo também apresentou benefícios financeiros de **R\$ 3.354,30/mês** e **R\$ 40.251,60/ano** e os valores dos itens antes após a Nota Técnica (Valor ajustado) estão dispostos no quadro abaixo:

Quadro 3 – Benefício financeiro do ajuste de itens

Itens	Valor Antes da Nota Técnica nº 2/2021 Mensal	Valor Ajustado Mensal	Economia Mensal	Economia Anual
<b>Materiais para Insumo</b>	R\$ 2.802,03	R\$ 2.050,98	R\$ 751,05	R\$ 9.012,60
<b>Materiais Aplicados</b>	R\$ 34.541,25	R\$ 33.313,00	R\$ 1.228,25	R\$ 14.739,00
<b>EPI</b>	R\$ 2.566,70	R\$ 1.191,70	R\$ 1.375,00	R\$ 16.500,00
<b>Total</b>	R\$ 39.909,98	R\$ 36.555,68	R\$ 3.354,30	<b>R\$ 40.251,60</b>

Fonte: Elaborado pela equipe CGAC/CISET – Sistema ANGELICA.

27. Partindo agora para o momento da contratação, cabe registrar que o valor total estimado do Pregão nº 6/2021 sofreu redução total de 19%, no entanto, o item “Prestação de Serviço” foi o que sofreu a maior redução, correspondendo a 22%.

28. Diante do exposto, decidiu-se comparar o “Fator k” da proposta contratada com a proposta publicada (Quadro 4) e constatou-se que, na proposta contratada, todas as categorias de trabalhadores apresentaram “Fator k” inferior a 2,5, mesmo com diversos itens inclusos no Módulo 5.

Quadro 4 – “Fator k” publicado x “Fator k” homologado

Posto de trabalho	“Fator k” publicado	“Fator K” homologado
Ajudante	3,05	2,56
Almoxarife	2,74	2,39
Auxiliar Administrativo	2,97	2,36
Bombeiro Hidráulico	2,74	2,32
Eletricista	2,74	2,25
Encarregado Geral	2,47	2,11
Encarregado Eletroeletrônico	2,47	2,11
Encarregado Eletromecânico	2,47	2,11
Engenheiro Mecânico	2,23	1,94
Engenheiro mecatrônico (controle e automação)	2,23	1,94
Técnico em Refrigeração	2,69	2,35
Técnico em Eletrotécnica e Eletromecânica	2,69	2,35
Motorista	2,63	2,32
Operador de ar-condicionado – expediente	2,63	2,34
Operador de ar-condicionado – plantão diurno 12 X 36	2,50	2,20
Operador de ar-condicionado – plantão noturno 12 X 36	2,44	2,15
Operador central de automação 12 X 36	2,50	2,34
Técnico em Eletrônica	2,69	2,35

Fonte: Elaborado pela equipe CGAC/CISET – Sistema ANGELICA.

29. As reduções do quadro acima, refletidas pelo “Fator K”, foram decorrentes de itens cotados a menor na planilha de custo, inclusive do próprio salário-base, mas foram devidamente questionados pelo pregoeiro e as dúvidas quanto aos valores diferentes foram sanadas.

30. Por outro lado, cabe acrescentar que, na proposta da empresa, o item INSS (Submódulo 2.2 A) foi zerado na planilha de custo e formação de preço para todas as categorias (SEI nº 2507354). Essa medida, apesar de ser comumente praticada pelas empresas, que aparentemente parecem estar dispostas a absorver tal prejuízo, à Administração Pública, então, monitorar os pagamentos tanto de FGTS quanto de INSS dos funcionários vinculados à empresa Entherm Engenharia de Sistemas Termomecânicos Ltda., vencedora do certame.

31. Importante destacar que na Auditoria de Contas da Secretaria Especial de Administração, realizada em 2019, um dos escopos foi verificar se as contribuições de INSS e FGTS dos funcionários haviam sido recolhidas no exercício anterior (2018) pelas empresas contratadas no âmbito da Presidência da República.

32. A empresa Entherm Engenharia de Sistemas Termomecânicos Ltda. (CNPJ 00.681.882/0001-06), que é a mesma que venceu a licitação do Pregão nº 6/2021, em 2018, prestava serviço de manutenção preventiva e corretiva de instalações elétricas na PR, por meio do Contrato nº 18/2016, e apresentava em seu quadro 10 funcionários. Durante a Auditoria de Contas de 2019, dois funcionários não tiveram suas contribuições de INSS recolhidas, referente ao mês de julho de 2018.

33. Portanto, recomenda-se ao gestor do Contrato nº 18/2021 (SEI nº 2580154) acompanhar o pagamento pela empresa dos encargos trabalhistas e previdenciários dos funcionários vinculados à prestação do serviço contratado, conforme orienta o art. 39 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, tendo em vista o item INSS da planilha ter sido zerado para todas as categorias, como também o histórico da empresa.

---

***Pregão nº 21/2021- Contratação de Serviço de Copeiragem***

***Processo nº 00088.000872/2019-73***

---

34. Já em relação ao Pregão nº 21/2021, a atuação tempestiva, por meio da Nota Técnica nº 4/2021/CGAC/CISET (SEI nº 2538975), alertou o gestor que o “Fator k” de algumas categorias estavam acima de 2,8 e os percentuais aplicados de Custos Indiretos de 5%, e Lucros de 10%, estavam acima dos praticados no mercado para contratações dessa natureza.

35. Em resposta à atuação tempestiva de monitoramento contínuo (SEI nº 2555486), a área demandante realizou alguns ajustes na planilha de formação de custos, como a redução do “Fator k” e dos percentuais aplicados aos Custos Indiretos e Lucros, resultando em um benefício financeiro total de **R\$ 1.327.663,07 por ano**.

36. Apesar de duas categorias, Copeiro e Auxiliar de Serviços Gerais, apresentarem um “Fator k” superior a 2,7 depois dos ajustes, as alterações representaram uma economia anual de R\$ 699.422,03. As tabelas a seguir demonstram os benefícios financeiros decorrentes dos ajustes

do “Fator K” (Quadro 5), alteração dos percentuais de Custos Indiretos (Quadro 6) e Lucros (Quadro 7), nessa ordem.

Quadro 5 – Benefício Financeiro de ajuste do “Fator K”

Categoria	Quantidade (Q)	Salário Base (SB)	Fator K publicado (A)	Fator k ajustado (B)	Valor antes da NT (C=A*SB)	Valor depois da NT (D=B*SB)	Diferença mensal (E= C-D)	Diferença anual (F=E*12)	Total de funcionários (G=F*Q)
Garçom	84	R\$ 1.901,53	2,85	2,62	R\$ 5.419,36	R\$ 4.982,01	R\$ 437,35	R\$ 5.248,22	R\$ 440.850,72
Copeira	52	R\$ 1.287,96	3,16	2,91	R\$ 4.069,95	R\$ 3.747,96	R\$ 321,99	R\$ 3.863,88	R\$ 200.921,76
Auxiliar de Encarregado	3	R\$ 1.901,53	2,81	2,59	R\$ 5.343,30	R\$ 4.924,96	R\$ 418,34	R\$ 5.020,04	R\$ 15.060,12
Almoxarife	1	R\$ 1.901,53	2,79	2,57	R\$ 5.305,27	R\$ 4.886,93	R\$ 418,34	R\$ 5.020,04	R\$ 5.020,04
Encarregado Geral	1	R\$ 3.289,50	2,52	2,32	R\$ 8.289,54	R\$ 7.631,64	R\$ 657,90	R\$ 7.894,80	R\$ 7.894,80
Auxiliar de Serviços Gerais	8	R\$ 1.287,96	3,12	2,88	R\$ 4.018,44	R\$ 3.709,32	R\$ 309,11	R\$ 3.709,32	R\$ 29.674,60
<b>TOTAL</b>								<b>R\$ 30.756,31</b>	<b>R\$ 699.422,03</b>

Fonte: Elaborado pela equipe CGAC/CISET – Sistema ANGELICA.

Quadro 6 – Benefício Financeiro de ajuste do Custo Indireto

Categoria	Quantidade (Q)	% C. Ind. antes da NT	Valor do C. Ind. antes da NT (A)	% C. Ind. depois da NT	Valor do C. Ind. depois da NT (B)	Diferen Mensal (C= A-B)	Diferença Anual (D=C*12)	Total de Funcionários (E=D*Q)
Garçom	84	5%	R\$ 214,03	3,55	R\$ 151,96	R\$ 62,07	R\$ 744,84	R\$ 62.566,56
Copeira	52	5%	R\$ 160,93	3,55	R\$ 114,26	R\$ 46,67	R\$ 560,04	R\$ 29.122,08
Auxiliar de Encarregado	3	5%	R\$ 211,38	3,55	R\$ 150,08	R\$ 61,30	R\$ 735,60	R\$ 2.206,80
Almoxarife	1	5%	R\$ 210,10	3,55	R\$ 149,17	R\$ 60,93	R\$ 731,16	R\$ 731,16
Encarregado Geral	1	5%	R\$ 327,89	3,55	R\$ 232,80	R\$ 95,09	R\$ 1.141,08	R\$ 1.141,08
Auxiliar de Serviços Gerais	8	5%	R\$ 159,04	3,55	R\$ 112,92	R\$ 46,12	R\$ 553,44	R\$ 4.427,52
<b>TOTAL</b>								<b>R\$ 100.195,20</b>

Fonte: Elaborado pela equipe CGAC/CISET – Sistema ANGELICA.

Quadro 7 – Benefício Financeiro de ajuste do Lucro

Categoria	Quantidade (Q)	% Lucro antes da NT	Valor do Lucro antes da NT (A)	% Lucro depois da NT	Valor do Lucro depois da NT (B)	Diferen Mensal (C= A-B)	Diferença Anual (D=C*12)	Total de Funcionários (E=D*Q)
Garçom	84	10%	R\$ 449,45	2,76	R\$ 122,34	R\$ 327,11	R\$ 3.925,32	R\$ 329.726,88
Copeira	52	10%	R\$ 337,96	2,76	R\$ 91,99	R\$ 245,97	R\$ 2.951,64	R\$ 153.485,28
Auxiliar de Encarregado	3	10%	R\$ 443,90	2,76	R\$ 120,82	R\$ 323,08	R\$ 3.876,96	R\$ 11.630,88
Almoxarife	1	10%	R\$ 441,21	2,76	R\$ 120,09	R\$ 321,12	R\$ 3.853,44	R\$ 3.853,44
Encarregado Geral	1	10%	R\$ 688,56	2,76	R\$ 187,42	R\$ 501,14	R\$ 6.013,68	R\$ 6.013,68
Auxiliar de Serviços Gerais	8	10%	R\$ 333,98	2,76	R\$ 90,90	R\$ 243,08	R\$ 2.916,96	R\$ 23.335,68
<b>TOTAL</b>								<b>R\$ 528.045,84</b>

Fonte: Elaborado pela equipe CGAC/CISET – Sistema ANGELICA.

37. Cabe destacar que o pregão foi republicado no dia 15/7/2021, mas até o momento da elaboração deste relatório, ainda não havia sido homologado e, sendo assim, não foi possível avaliar o “Fator k” pós-licitação.

38. Diante das constatações encontradas na análise de edital sobre a utilização de percentuais acima dos praticados no mercado, recomenda-se que, nas contratações futuras que envolvam mão de obra, o gestor:

- a. atente ao “Fator K”, como preconiza as orientações dos órgãos de controle (Nota Técnica nº 2/2018/CGAC/SG-PR (SEI nº 0497655) e Acórdão do TCU nº 2622/2013-Plenário);
- b. para calcular a média dos percentuais de Custos Indiretos e Lucro da planilha de formação de custo, utilize propostas de empresas vencedoras no âmbito da Administração Pública e não a média dos percentuais de editais publicados, conforme orienta a Nota Técnica nº 2/2018/CGAC/SG-PR (SEI nº 0497655).

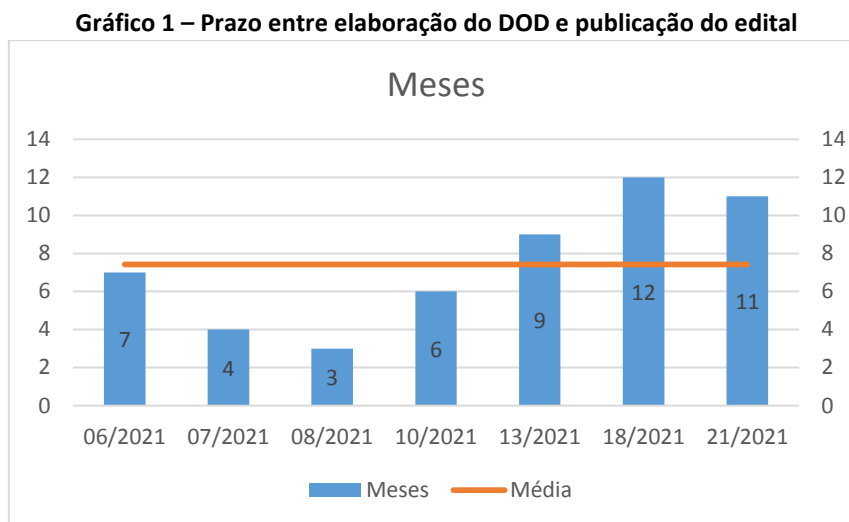
**3. Autoridade competente não define prazo para elaboração do TR (Termo de Referência), como preconiza o art. 27 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, e não há prazo máximo definidos para que cada etapa do processo de aquisição aconteça (ACHADO 3).**

39. No momento da Análise Preliminar do Objeto (APO), fase inicial, foi identificado que não há prazo máximo definido para que cada etapa do processo de aquisição se conclua e também não há documento que defina o prazo para a elaboração do Termo de Referência depois do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e da Matiz de Riscos, como orienta o art. 27 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017:

Art. 27. Concluídas as etapas relativas aos Estudos Preliminares e ao Gerenciamento de Riscos, os setores requisitantes deverão encaminhá-los, juntamente com o documento que formaliza a demanda, à autoridade competente do setor de licitações, que estabelecerá o prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme alínea "c" do inciso I, do art. 21.

40. Diante dessa identificação a priori, verificou-se a permanência dessa constatação nos processos analisados, em decorrência da publicação do edital, no primeiro semestre de 2021, e constatou-se ainda que não há documento da autoridade competente definindo prazo máximo para a elaboração do Termo de Referência e para que cada etapa se realize.

41. Em relação ao prazo médio para processos de aquisição, notou-se que, nos processos analisados, o prazo entre a elaboração do DOD (Documento de Oficialização de Demanda) e a Publicação do edital variou de 3 a 12 meses, apresentando uma média de 7,4 meses, conforme gráfico a seguir:



Fonte: Elaborado pela equipe CGAC/CISET – Sistema ANGELICA.

42. A definição de prazo máximo para cada etapa do fluxo de aquisição é medida necessária para o planejamento dos processos licitatórios no âmbito da Presidência da República, auxiliando o gestor na condução do processo de aquisição, como:



- a. o momento ideal de iniciar um novo processo licitatório para que a PR não fique desabastecida ou que o serviço não seja descontinuado;
- b. respaldo para que exija de outras áreas o andamento mais célere do processo.

43. Apesar de o Sistema GERCONT (Sistema de Gerenciamento de Contrato), instrumento de controle de contratos, permitir ao gestor o acompanhamento da execução dos contratos e sua data de término, a definição de prazo máximo para cada etapa do fluxo de aquisição pode configurar uma ferramenta adicional para subsidiar o gestor tanto nas suas tomadas de decisões quanto no controle nos fluxos das aquisições.

44. Portanto, recomenda-se que nas aquisições futuras seja inserido documento da autoridade competente definindo prazo máximo para a elaboração do TR, conforme art. 27 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, no caso de continuar adotando a Lei nº 8.666/93, e que a Secretaria Especial de Administração defina os prazos em cada etapa do fluxo de aquisição do âmbito da PR.

#### **4. Contratação de empresa remanescente, por dispensa de licitação, sem enquadramento legal adequado (ACHADO 4).**

45. Diante da análise da Dispensa de Licitação nº 4/2021, publicada em 10/02/2021, que trata de contratação de empresa remanescente, decorrente do Pregão nº 4/2020, verificou-se que os fundamentos que motivaram a escolha por dispensa de licitação não se enquadravam no dispositivo do art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, pois o motivo para contratar diretamente partiu do fato da empresa anterior estar impedida legalmente e não por inexecução contratual, como enfatiza o entendimento extraído do Informativo de Licitações e Contratos nº 191 do Tribunal de Contas da União:

*A ausência de interesse da contratada em prorrogar avença de prestação de serviços de natureza continuada não autoriza a realização de dispensa de licitação para contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, de que trata o art. 24, XI, da Lei 8.666/93, nem a convocação prevista no art. 64, § 2º, do mesmo diploma legal.*

46. Tendo em vista a ausência de fundamento que justifique o enquadramento legal, a equipe da CGAC/CISET encaminhou a Nota Técnica nº 3/2021/CGAC/CISET, elucidando o tema e recomendando que um novo processo licitatório seja iniciado.

47. Recomenda-se que, nas próximas dispensas de licitação que tratem de contratações remanescentes, as orientações previstas na Nota Técnica nº 2/2017/CGAC/CISET/SG-PR (SEI nº 0181343) sejam atendidas, desde que continue optando em aplicar a Lei nº 8.666/93, respeitando o decurso do prazo indicado no inciso II do caput do art. 193, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

## BENEFÍCIOS FINANCEIROS

48. Os benefícios financeiros, oriundos da atuação tempestiva do Controle Interno, com auxílio do Sistema ANGELICA, foram mensurados no total de R\$ 1.387.946,99 por ano, sendo R\$ 60.283,92 anual, no Pregão nº 6/2021, e R\$ 1.327.663,07 anual, no Pregão nº 21/2021.

49. Sabendo que tratam de contratações de serviços e que poderão ser prorrogadas por até 5 anos, os benefícios financeiros podem ser ainda maiores, alcançando um total de **R\$ 6.939.734,95**.

## SUGESTÕES DE MELHORIA

### Sugestão 1

50. Priorizar a pesquisa de preço nas próximas licitações conforme orientação do §1º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 73/2020 ou § 1º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. **(ACHADO 1)**

### Sugestão 2

51. Acompanhar o pagamento dos encargos trabalhistas e previdenciários dos funcionários da empresa Entherm Engenharia de Sistemas Termomecânicos Ltda (Contrato nº 18/2021), tendo em vista que o item INSS da planilha de formação de custos foi zerado para todas as categorias, como também o histórico da empresa em contrato anterior, como preconiza o art. 39 da IN SEGES/MPDG nº 5/2017. **(ACHADO 2)**

### Sugestão 3

52. Aplicar o “Fator k” de 2,7 para contratações de serviços que envolvam mão de obra, conforme orientações dos órgãos de controle, como a Nota Técnica nº 2/2018/CGAC/SG-PR (SEI nº 0497655) e Acórdão do TCU nº 2622/2013 – Plenário. **(ACHADO 2)**

### Sugestão 4

53. Calcular a média dos percentuais de Custos Indiretos e Lucro, da planilha de formação de custo, utilizando propostas de empresas vencedoras no âmbito da Administração Pública e não a média dos percentuais de editais publicados, conforme Nota Técnica nº 2/2018/CGAC/SG-PR (SEI nº 0497655). **(ACHADO 2)**

### Sugestão 5

54. Inserir, em contratações futuras, documento da autoridade competente definindo prazo máximo para a elaboração do Termo de Referência, conforme o art. 27 da IN SEGES/MPDG nº

5/2017, caso a administração continue optando pela Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 10.520, conforme o decurso do prazo indicado no inciso II do caput do art. 193 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **(ACHADO 3)**

### **Sugestão 6**

55. Definir os prazos para cada etapa do fluxo de aquisição no âmbito da PR, pois pode configurar uma ferramenta adicional para subsidiar o gestor tanto nas suas tomadas de decisões quanto no controle nos fluxos das aquisições. **(ACHADO 3)**

### **Sugestão 7**

56. Observar as orientações previstas na Nota Técnica nº 2/20217/CGAC/CISET/SG-PR (SEI nº 0181343) nas dispensas de licitação que tratem de contratações remanescentes, no caso de continuar se fundamentando na Lei nº 8.666/93, conforme o decurso do prazo indicado no inciso II do art. 193 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **(ACHADO 4)**

## **CONCLUSÃO**

57. O trabalho de monitoramento contínuo nos processos de aquisição publicados pela Presidência da República no primeiro de semestre de 2021, que tem como objetivo atuar preventivamente, gerou benefícios financeiros e não financeiros à gestão, totalizando os benefícios mensuráveis no valor de **R\$ 6.939.734,95** e verificou oportunidades de melhoria a serem implementadas, apesar de as aquisições atenderem ao disposto na Instrução Normativa nº 05, de 26/05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, norma basilar para contratações que envolvam mão de obra, e em outras legislações correlatas, como a Lei nº 8.666/93.

58. As melhorias observadas incluem o aprimoramento na pesquisa de preço para contratações de serviços que envolvam mão de obra, desde percentuais aplicados como também a eliminação de valores *outliers*, a adequabilidade do enquadramento legal de contratações remanescentes, o acompanhamento de pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários do Contrato nº 18/2021 e as definições de prazos para cada etapa do fluxo de aquisição.

59. Os resultados apontados neste relatório de auditoria apontam para o potencial alcance da almejada melhoria na área da gestão, enfatizando, inclusive, a necessidade de interação regular entre a auditoria interna e a gestão, para garantir que o trabalho da auditoria seja relevante e esteja alinhado às necessidades estratégicas e operacionais da organização.