

Unidade Auditada: COORDENACAO DE ADMINISTRACAO-COAD/DLOG/DPF

Exercício: 2011

Processo: 08700.001668/2012-31

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201203752

UCI Executora: SFC/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203752, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL - DPF, consolidando as informações das seguintes Unidades: COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO - COAD, ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA - ANP, COORDENAÇÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS - COF, COORDENAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - CTI, DIRETORIA TÉCNICO-CIENTÍFICA - DITEC E PRÓ-AMAZÔNIA/PROMOTEC.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 28/05/2012 a 22/06/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames. Não houve no exercício de 2011, por parte da UJ, atos de gestão relacionados ao item 18, "avaliação sobre renúncias tributárias da parte "A" do Anexo III da DN TCU nº 117/2011".

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-117/2011, e em face dos exames realizados,

efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

O Departamento de Polícia Federal - DPF, inicialmente, apresentou todas as peças exigidas pelas normas do Tribunal de Contas da União para a constituição do Processo de Contas nº 08020.006569/2012-02, contudo, havia desconformidades quanto ao Rol de Responsáveis e ao Relatório do Órgão de Correição, as quais foram sanadas posteriormente.

O rol de responsáveis não fazia menção a todos os ocupantes dos cargos, faltando, especificamente, alguns substitutos que atuaram como Diretores de Combate ao Crime Organizado, de Inteligência Policial e de Logística e Administração Policial. Após solicitação, a COAD entregou novo Rol de Responsáveis, incluído às fls. 166 do Processo de Contas.

Quanto ao Relatório do Órgão de Correição, este apresentava desconformidade ao que estabelece a Portaria CGU nº 2.546/2010, item 5.2.11. Considerando-se a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, deveria ser apresentada extração do referido sistema contendo registro dos procedimentos disciplinares nele inseridos pelo DPF. Contudo, foi apresentado Relatório em formato distinto, que tratava de todas as Unidades do DPF, inclusive as que apresentam Processos de Contas individuais. Após solicitação, a COAD entregou novo Relatório do Órgão de Correição, incluído às fls. 175 do Processo de Contas.

Ressalta-se, ainda, que o Relatório de Gestão, em que pese contemplar todos os itens elencados pela DN TCU nº 108/2010, não traz a informação estruturada de acordo com o estabelecido pela Portaria TCU nº 123/2011, havendo inconsistências nas informações, tratadas em item específico deste Relatório. O Quadro A.10.1 – Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis foi retificado, estando inserido às fls. 177 do Processo de Contas.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O DPF é responsável pelos Programas 0662 - Prevenção e Repressão à Criminalidade e 1353 – Modernização da Polícia Federal.

O programa 0662 tem como objetivo principal promover ações de fiscalização e controle do uso de produtos químicos, utilizáveis na produção de substâncias entorpecentes e/ou psicotrópica, não permitindo que sejam utilizados na produção de drogas.

Já o programa 1353 tem como objetivo aprimorar a estrutura e os modelos operacional e gerencial, bem como a capacidade executiva do policiamento federal.

A seguir estão relacionadas as Ações de Governo sob responsabilidade do DPF, conforme pesquisas realizadas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN, SIAFI e Relatório de Gestão, relativas às Metas Físicas e Financeiras das Ações vinculadas aos Programas:

PROGRAMA 1353 – MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL								
Ação	Previsão	Execução	%	Previsão	Execução	%	Atos e Fatos Prejudiciais	Providências Adotadas
	Física			Financeira				
8979	1,051	0,477	45,39	17.873.338	510.625	02,86	Contingenciamento de recursos, que foram insuficientes para dar prosseguimento às pequenas obras dentro desta ação.	Continuação das obras/reformas que já estavam em andamento, e início de novas

								empreitadas apenas com disponibilidade do recurso
7178	20,000	0,000	0	11.707.179	0,00	00,00	Não houve manifestação da Unidade	Não houve manifestação da Unidade

PROGRAMA 0662 – PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CRIMINALIDADE								
Ação	Previsão	Execução	%	Previsão	Execução	%	Atos e Fatos Prejudiciais	Providências Adotadas
	Física				Financeira			
2586	10.732.000	2.091.100	19,48	155.800.000	102.732.256	65,94	Os valores iniciais alocados à ação foram insuficientes para honrar as obrigações derivadas da emissão das cadernetas de passaporte e controle migratório.	Foram solicitados e abertos créditos adicionais para atender a crescente demanda por caderneta de passaporte.
2726	4.273	265	6,2	145.400.000	74.294.584	51,10	a) A dotação inicial prevista na ação não foi suficiente para custear as atividades planejadas pelo órgão devido ao restabelecimento da Operação Sentinela e a execução das operações de caráter permanente. b) A edição do Decreto 7.446/2011 reduziu em 25% a totalidade dos gastos com diárias, em comparação aos valores aplicados em 2010.	a) Foram abertos créditos adicionais na ação 2000 de forma a complementar os valores necessários às operações permanentes.

As causas e justificativas das discrepâncias apresentadas entre os percentuais de previsão/execução de metas físicas e financeiras das Ações acima, foram detalhadas no item 1.1.1.1 deste Relatório.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

No Relatório de Gestão 2011, constam os seguintes indicadores para o Programa 0662 - Prevenção e Repressão à Criminalidade, conforme quadro de análise abaixo:

Tipo	Programa ou área	Nome do Indicador	Fórmula	CV*	AC*	CO*	AU*	EC*
Programa	0662	Prazo de Conclusão de Inquéritos Policiais na Polícia Federal (dias),	tempo médio gasto entre a abertura e conclusão de inquéritos policiais na Polícia Federal.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Programa	0662	Taxa de Conclusão de Inquéritos Policiais na Polícia Federal	relação percentual entre o número de inquéritos policiais concluídos em todas as unidades operacionais do órgão e o total de inquéritos policiais instaurados	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

*Atendimento do indicador aos critérios:

*CV = Completude e Validade

*AC = Acessibilidade e Compreensão

*CO = Comparabilidade

*AU = Auditabilidade

*EC = Economicidade

Os objetivos do Programa 0662 são bastante genéricos, tais como promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos e fortalecer e integrar as instituições de segurança pública e justiça, e envolvem diversas ações, tais como 2720-Ações de Caráter Sigiloso na Área de Segurança Pública; 14M4-Ações de Segurança Pública, a cargo da Polícia Federal, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Conferência Rio+20; 4572-Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação; 2679-Fiscalização e Controle de Empresas de Produção, Transporte e Comércio de Precursores Químicos; 2712-Formação de Pessoal do Sistema de Justiça Criminal; 128K-Implantação de Sistema de Veículos Aéreos Não Tripulados – SISVANT; 2726-Prevenção e Repressão a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União; 4679-Serviço de Proteção ao Depoente Especial; 2586-Sistema de Emissão de Passaporte e de Controle do Tráfego Internacional. Portanto os dois indicadores programáticos existentes, que apenas indicam o prazo e a taxa de conclusão de inquéritos, não são suficientes para avaliar a operacionalização e os resultados do Programa.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

Atualmente o DPF não possui servidores requisitados, mas possui 190 servidores cedidos, sendo que nos últimos anos a média é de 200 servidores cedidos a outros órgãos. Segundo a Coordenação de Recursos

Humanos - CRH/DPF, a Direção-Geral está realizando gestão reduzir esse número para cerca de 100 servidores até o final de 2012.

Sobre a suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias da Unidade, o DPF entende ser necessária a ampliação do quadro próprio da Polícia Federal, tendo em vista a insuficiência de servidores para cumprimento da missão institucional do Órgão. No médio e longo prazos, a carência de servidores tende a se agravar com a iminência da realização dos Jogos Olímpicos de 2016 e da Copa do Mundo de Futebol em 2014. Estes eventos importarão em sobrecarga das funções de controle de fronteiras e de imigração, haja vista que a Polícia Federal responsabilizar-se-á pela segurança dos eventos esportivos citados.

Não houve no exercício de 2011 concurso público para os cargos que compõem o Departamento de Polícia Federal e também não foi autorizada realização de concurso para a carreira administrativa. Diversos estudos foram realizados para a adequação da demanda de trabalho e avaliada sua relação com a força de trabalho no âmbito quantitativo, nos aspectos de composição e de perfil. Nesse sentido, foi editada a Portaria nº 559, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 9 de dezembro de 2011, que autoriza a realização de concurso público para provimento de 1.200 vagas sendo: 500 Agente de Polícia Federal, 100 Papiloscopista da Polícia Federal, 150 Delegados de Polícia Federal, 100 Perito Criminal Federal e 350 Escrivão de Polícia Federal).

Em termos numéricos, o Departamento terminou o exercício de 2011 com 14.423 servidores: 11.431 policiais e 2.619 administrativos.

Sobre a utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem entre o quantitativo e o perfil dos servidores atual e o desejado, além da autorização para o provimento de 1.200 vagas, o DPF faz gestões junto ao MPOG para a realização de novos concursos no Departamento, considerando a defasagem de servidores. No que se refere aos gastos com pessoal implementados pela Coordenação de Recursos Humanos - CRH/COAD/DPF, foi efetuada análise da totalidade dos servidores, registrados na base de dados do SIAPE, tendo sido identificadas as seguintes ocorrências:

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências acatadas parcialmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências não acatadas pelo gestor	Quantidade de ocorrências aguardando resposta do gestor
Servidores com desconto de faltas ao serviço na folha, sem o respectivo registro no cadastro	7	0	7	0	0
Pensões que não obedeceram as regras na distribuição de cotas:	3	3	0	0	0
Devolução de IR e PSS sem prazo na rubrica	1	1	0	0	0
Servidores cedidos sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE:	18	11	7	0	0
Pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em tipos menores que 52	119	119	0	0	0

As situações detectadas foram comunicadas à Divisão de Administração de Recursos Humanos - DRH/DPF, que adotou providências necessárias para sua regularização, permanecendo pendentes de resolução alguns registros de ocorrências (“acatadas parcialmente pelo gestor”), devido à dependência de respostas de determinados órgãos ou de lançamentos no SIAPE que estão sendo realizados paulatinamente.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

Com objetivo de avaliar a estrutura de controles internos instituída pela Unidade, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, nas áreas de licitação e de recursos humanos, foram analisados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Em relação ao ambiente de controle, em que pese os dirigentes do alto escalão perceberem os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da Unidade, os mecanismos de controles instituídos não são percebidos por seus servidores e funcionários nos mais diversos níveis de sua estrutura, mesmo considerando a comunicação interna adequada e suficiente, haja vista a existência, por exemplo, de rede interna (intranet) para divulgação das principais políticas, notícias, diretrizes e normativos.

A Unidade vale-se, também, de cartazes, cartilhas, mensagem via e-mail, banner e pedestais como mecanismos de divulgação e conscientização de seus servidores. Nesse sentido, pode-se citar a campanha para uso obrigatório do crachá nas dependências do Edifício Sede da Polícia Federal, cuja publicidade se deu, inicialmente, na intranet e por mensagem via e-mail, e se mantém atualmente com o uso de pedestal e cartazes afixados na entrada da portaria.

O código de ética ou conduta que rege as atividades da Unidade é o Decreto nº 1.171/1994, que abrange todo o serviço público civil do Poder Executivo Federal. Não existem ações de caráter interno para promover a divulgação de normas não relacionadas ao exercício da atividade de polícia judiciária e tampouco são instituídos mecanismos que incentivem a participação de servidores dos diversos níveis de sua estrutura na elaboração das instruções operacionais ou do próprio código de ética ou conduta. A estrutura administrativa está prevista em normativo específico, o qual estabelece as competências individualizadas para cada setor/departamento de sua estrutura, o que por si só, permite a adequada segregação de funções nos processos de responsabilidade /competência da Unidade.

Quanto à avaliação de risco, verificou-se a existência de Plano Estratégico estabelecido para o período de 2010 e 2022, composto, entre outros aspectos, por: missão; políticas corporativas; macros objetivos; objetivos institucionais; e ações estratégicas, conferindo veracidade às informações prestadas no Quadro A.9.1 do item 9 do Relatório de Gestão.

Por sua vez, o DPF não adota medidas para identificar e mitigar os riscos, para estabelecer a probabilidade de sua ocorrência e a definição dos seus níveis (operacionais, de informações e de conformidade), que podem ser assumidos pelos diversos níveis de gestão, e para mensurá-los e classificá-los em escala de prioridade. Da mesma forma, deixa de efetuar avaliação dos riscos de forma contínua, de modo a identificar prováveis mudanças no perfil de risco da Unidade, ocasionada por transformações nos ambientes interno e externo. Tais fatos podem implicar na não consecução dos objetivos estabelecidos pela a Unidade.

Cabe ressaltar que a fixação de objetivos é uma pré-condição à identificação de evento, à avaliação de riscos e às respostas aos riscos. Em primeiro lugar, é necessário que os objetivos existam para que a administração possa identificar e avaliar os riscos quanto a sua realização, bem como adotar as medidas necessárias para administrá-los. Assim, a avaliação de riscos não apenas dará origem a uma resposta aos riscos, mas também poderá influenciar as atividades de controle e destacar o fato de reconsiderar tanto as necessidades de informação e de comunicação da organização, quanto as suas atividades de monitoramento. Dessa forma, verifica-se que o processo torna-se cíclico: estabelecimento dos objetivos; avaliação e respostas aos riscos; e sucesso ou insucesso no alcance dos objetivos e metas estabelecidos.

São etapas interligadas e, havendo solução de continuidade em uma delas, todo o processo é posto em risco.

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, destaca-se a disponibilidade de intranet, bem como de página própria na internet, onde são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pela Unidade. Portanto, a avaliação apresentada pela Unidade, conforme registrado no Quadro A.9.1 do item 9 do Relatório de Gestão, pode ser considerada como consistente.

Quanto ao monitoramento, considerando a não realização de identificação e avaliação dos riscos, de modo a identificar prováveis mudanças no perfil de risco ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo, não haverá por parte da UJ uma resposta aos riscos, e conseqüentemente não haverá a atividade de sistema controle interno de monitoramento. Tal fato é corroborado com as informações constantes no Quadro A.9.1 do item 9 do Relatório de Gestão e as prestadas pela UJ em decorrência de emissão de solicitação de auditoria.

Por fim, quanto à avaliação do procedimento de controle, cabe informar que os trabalhos foram realizados na UJ nas áreas de licitação e de recursos humanos e tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos estão efetivamente instituídos e se tem contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração do DPF. Nesse sentido, destaca-se a seguir os pontos fracos e fortes nas áreas supracitadas, identificados por meio dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2011, cujos resultados estão diretamente relacionados com as fragilidades que resultaram nas constatações demonstradas neste relatório:

1 – Licitação

1.1 – Pontos Fracos

- a) Falta de padronização no processo de cotação de preços para estimativa do valor a ser contratado, de forma a conferir confiabilidade e representatividade para aferição dos preços correntes de mercado, dificultando a formação de juízo acerca da adequação do preço contratado pela comissão de licitação.
- b) Utilização do Sistema de Registro de Preços sem observância das hipóteses permissivas de sua utilização.
- c) Aquisição por meio de adesão à ata de registro de preços sem apresentação do planejamento das quantidades e especificações adquiridas.

1.2 – Pontos Fortes

- a) Existência de fluxograma para a tramitação de processos licitatórios, demonstrando a atuação da Unidade no conhecimento e no mapeamento de suas atividades.
- b) Adoção de check list para verificação da conformidade legal na instrução do processo licitatório.
- c) Adoção de manuais e de práticas operacionais e rotinas para o setor de licitação. A determinação de procedimentos formais contribuiu para o fortalecimento dos controles internos e proteção do patrimônio da Unidade.
- d) Existência de setor de licitação formalmente constituído, com o estabelecimento de suas competências e atribuições. Realização de ações de capacitação com todos os servidores do setor para o exercício da atividade de pregoeiro.
- e) Acompanhamento das alterações na legislação afeta ao setor por meio de cadastro para recebimento de Informativos do Tribunal de Contas da União.

2 - Recursos Humanos

A UJ apresenta setor responsável pelo armazenamento de documentos com as informações pessoais e funcionais dos servidores da ativa, aposentados e pensionistas, havendo controle de entrada e retirada de documentos.

Há procedimentos instituídos para o acompanhamento dos processos de cessão/requisição de servidores, especialmente no que tange ao prazo, prorrogação e reembolso da remuneração por meio de normatização interna, a qual cria rotinas para verificação semanal da situação individualizada do servidor cedido e/ou requisitado. No entanto, o setor responsável pelo ofício ainda carece de um sistema informatizado para realização do controle dos processos de cessão e/ou requisição.

A UJ carece de mecanismos de acompanhamento das alterações na legislação pertinente a recursos humanos, como por exemplo, o recebimento eletrônico permanente da legislação atualizada e a designação de responsável pela análise e divulgação das mudanças nas rotinas estabelecidas na UJ.

As rotinas de pagamento são baseadas nos manuais operacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, no entanto, não há rodízio dos servidores responsáveis pelo seu processamento em virtude de seu reduzido número na Divisão de Pagamento. Quanto à segregação de funções, verifica-se que as atualizações dos servidores ativos, inativos e pensionistas são realizadas pelas unidades subordinadas ao órgão central, sendo estabelecido para o servidor inativo o mês de aniversário para realização do cadastramento.

Considerando a diretriz de valorização do servidor, foi institucionalizada a Carta de Serviços ao Servidor, em que se divulgam todos os processos internos referentes à área de pessoal, como por exemplo, plano de saúde, férias, remoção, exoneração, vacância, licença capacitação, aposentadoria, pensão e auxílio-funeral.

Portanto, considera-se consistente o posicionamento assumido pelo Órgão Central do DPF no Relatório de Gestão de 2011, sobretudo em razão da avaliação deste componente, procedimentos de controle, como parcialmente válido e neutro (quando não é possível mensurar o nível de implementação dos quesitos).

Assim, a avaliação dos controles internos instituídos pela Unidade, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, está demonstrada no quadro a seguir:

Componentes da Estrutura de Controle Interno	Auto Avaliação do Gestor	Avaliação da Equipe de Auditoria
Ambiente de Controle	Não Adequado	Não Adequado
Avaliação de Risco	Não Adequado	Não Adequado
Procedimentos de Controle	Não Adequado	Não Adequado
Informação e Comunicação	Adequado	Adequado
Monitoramento	Não Adequado	Não Adequado
Fonte: Relatório de Gestão 2011 e Respostas às Solicitações de Auditoria		

Os trabalhos de campo realizados nas áreas de licitação e de recursos humanos da estrutura do Departamento de Polícia Federal - DPF permitem, em relação à estrutura de controles internos, afirmar o seguinte:

Área Selecionada	Estrutura de Controles Internos Administrativos
Recursos Humanos	Adequado
Licitações	Não Adequado
Fonte: Relatório de Gestão 2011 e Respostas às Solicitações de Auditoria	

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

Tendo em vista a falta de informações no Relatório de Gestão, *quadro A.10.1*, acerca dos motivos da baixa adesão aos aspectos considerados relevantes para boa Gestão Ambiental, a partir do registro de 6 dos 13 itens terem seus níveis de avaliação considerados como (3) Neutra, e o item 4 ter sido avaliado como (1) Totalmente inválida, a Unidade foi questionada a apresentar esclarecimentos.

Posteriormente ao questionamento, o DPF apresentou novo quadro com as análises críticas e as justificativas para os novos níveis de avaliação, o qual encontra-se inserido no Processo de Contas.

A partir da análise do novo quadro, verificou-se que quase todos os quesitos foram revistos pela Unidade. Situações extremas foram identificadas nos quesitos 2 e 3 e, 6 e 9 os quais foram reduzidos de 4 para 2, e de 5 para 3, respectivamente. Ressalte-se, ainda, que os quesitos 8, 12 e 13 foram avaliados como neutra. Aspectos positivos na Unidade se referem aos itens 4, 7 e 10, que tiveram suas avaliações aumentadas.

Com vistas a afirmar o contido nos novos níveis de avaliação, esta equipe de auditoria efetuou vistoria na unidade, onde pôde comprovar que o gestor vem cumprindo o contido no Decreto nº 5.940/06, que trata da sustentabilidade ambiental, através da coleta seletiva solidária e do uso de lixeiras específicas para estimular e incrementar a coleta seletiva de resíduos.

Nesse sentido, a unidade vem envidando esforços para corresponder à introdução de critérios ambientais, sociais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras, que tem por finalidade o desenvolvimento da sociedade em seu sentido amplo e a preservação de um meio-ambiente equilibrado.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A Coordenação de Tecnologia da Informação - CTI, uma das UJ consolidadas no âmbito desta Tomada de Contas, é a responsável pelas atividades relacionadas à gestão de TI do DPF. Considerando que o foco da análise deste item é o Plano Estratégico de TI (PETI), vigente de 2007 a 2011, entende-se que a avaliação obtida naquela Unidade, no âmbito da TC-PC 2010 permanece válida, e será apresentada a seguir.

Em relação ao Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação (TI), verificou-se que a UJ possui um Plano Estratégico Institucional (PEI) que contempla diretrizes de governança de TI. Como forma de alinhar as estratégias de TI ao planejamento institucional, a Unidade instituiu o Plano Estratégico de TI (PETI) e, no contexto tático-operacional, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), em harmonia com IN-4/2008 da SLTI/MP. Destaca-se que a Unidade criou uma área, o Comitê de Governança em Telemática - CGT, que decide sobre a priorização das ações e investimentos de TI para a UJ.

No contexto da segurança da informação, verificou-se a existência formal de uma Política de Segurança da Informação (PSI), a qual vem sendo divulgada adequadamente e suportada por uma Política de Controle de Acesso. Constatou-se ainda a existência de área específica, a Comissão de Segurança da Informação, responsável pela implementação e manutenção da PSI na UJ.

Quanto à estrutura de pessoal de TI da Unidade, considerando as dificuldades enfrentadas pela UJ, verificou-se que, do total de pessoal (servidores/terceirizados) atuando na área de TI em 2010, há cerca de 60% de terceirizados. Constatou-se ainda que o pessoal de TI possui competências específicas na área em que atuam, mas que a Unidade não possui cargo específico de TI. Tendo em vista recentes deliberações do TCU, a UJ vem tomando iniciativas no sentido da criação de tal cargo.

No que se refere ao desenvolvimento e produção de sistemas, verificou-se que a UJ instituiu formalmente uma adequada metodologia de desenvolvimento de sistemas e que define e gerencia acordos de nível de serviço nas contratações de TI. Destaca-se que a compatibilidade dos recursos de TI

com as reais necessidades da UJ é um tema tratado por meio do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e avaliado periodicamente pelo Comitê de Governança em Telemática (CGT).

Em relação às contratações e Gestão de Bens e Serviços de TI, houve avaliação da execução de 2011 e, como resultado, constatou-se uma falha, consignada na parte Achados de Auditoria deste Relatório.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Considerando as atividades desenvolvidas pelo DPF, a única modalidade de instrumento de transferência celebrado é o termo de cooperação. E dessa forma, não se aplica o disposto nos arts. 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a realização de chamamento público. Não há, também, o registro das informações dos termos de cooperação celebrados no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV.

No caso da COAD, quanto à consistência das informações prestadas no Relatório de Gestão, verificou-se que os instrumentos de transferências vigentes no exercício de 2011 e citados nos Quadros A.6.1.1 e A.6.1.2, às fls. 68 e 69, encontram-se devidamente registrados no Balancete da unidade, conforme consulta efetuada no sistema SIAFI. No que se refere à formalização do Termo de Cooperação nº 2730/2010, firmado entre a UJ e SETEC/MEC, pode-se afirmar que a documentação exigida pela legislação vigente foi atendida. Todavia até o termino dos trabalhos de auditoria, ainda não havia sido assinado o segundo termo aditivo ao Termo de Cooperação, que suporta a liberação do restante da segunda parcela, para a conclusão do objeto do citado termo.

No caso da ANP, quanto à consistência das informações prestadas no Relatório de Gestão, verificou-se que os Quadros A.6.1.1 e A.6.1.2, caracterização dos instrumentos de transferências vigentes no exercício de 2011, constante à fls. 73 e 74, não evidenciaram os termos de cooperação celebrados entre a UJ e outros órgãos e entidades da Administração Pública, 06 (seis) ao total, no montante de R\$ 1.659.597,23.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A UJ executa o orçamento por meio de duas Unidades Orçamentárias, a 30108, Departamento de Polícia Federal, Gestão Tesouro; e a 30909, Fundo para Aparelhamento e Operação da Atividade Fim da Polícia Federal, Gestão FUNAPOL. Em 2011, de acordo com informações extraídas do Sistema SIAFI Gerencial, as despesas realizadas por meio das modalidades licitatórias estabelecidas nas Leis nºs 8.666/1993 e 10.520/2002, somadas as diárias e o suprimento de fundos, alcançaram o montante de R\$ 314.248.566,18.

O quadro a seguir elenca, por modalidade licitatória, o montante das despesas executadas pelas Unidades Consolidadas do DPF, conforme seu Relatório de Gestão, no exercício de 2011, nas duas Unidades Orçamentárias.

Tipo de Aquisição de Bens/Serviços	Volume de Recursos do Exercício (R\$)	% Valor sobre Total	Volume de Recursos Analisados (R\$)	% Valor dos Recursos Analisados
Dispensa	29.789.799,47	8,58	7.293.072,16	16,69
Inexigibilidade	140.435.531,13	40,43	0,00	0,00
Convite	5.814,57	0,00	0,00	0,00
Tomada de Preços	62.326,63	0,02	0,00	0,00
Concorrência	28.731.891,32	8,27	0,00	0,00
Pregão	148.326.765,63	42,70	36.402.511,73	83,31
Total	347.352.128,75	100,00	43.695.583,89	100,00

Fonte: Siafi Gerencial.

Conforme apresentado, dentre as modalidades licitatórias, o pregão apresenta a maior representatividade de realização de despesa.

Quanto à análise da consistência das informações prestadas pela UJ no Relatório de Gestão, acostadas às fls. 51, Quadros A.2.8.1 e A.2.8.2, verificou-se a não conformidade com as informações coletadas junto ao Sistema Siafi Gerencial. Cabe informar que as informações apresentadas no relatório de gestão contemplam as despesas realizadas por todas as Unidades de sua estrutura, exceto em relação àquelas relacionadas para apresentação de relatórios individuais.

O quadro a seguir elenca os processos analisados, por modalidade de licitação:

Número do Processo Licitatório	Contratada/CNPJ	Valor da Licitação Empenhado em 2011 (R\$)	Oportunidade e Conveniência do Motivo Licitação	Modalidade da Licitação
24/2011	Rontan Eletro Metalúrgica 62.858.352/0001-30	4.819.111,74	Adequada	Devida
	INBRA-TEXTIL Indústria e Comércio de Tecidos Técnicos 04.729.192/0001-22	4.384.061,00	Adequada	Devida
Adesão ao Pregão nº 40/2009	MMC Automotores do Brasil 54.305.743/0011-70	25.682.989,17	Adequada	Devida
028/2009	Life Defense Segurança 02.674.687/0001-76	1.241.105,82	Adequada	Devida
52/2010	Zarcone-Construções Serviços e Transporte 01.757.138/0001-00	146.021,04	Adequada	Devida
	A.F.G - Construções e Serviços 07.157.877/0001-30	50.200,00	Adequada	Devida
	LYON - Serviços Terceirizados 05.204.100/0001-53	50.150,00	Adequada	Devida
Pregão 15/2010 - Contrato 36/2011	Vert Soluções em Informática Ltda 02.277.205/0001-44	3.575.020,00	Adequada	Devida

Inexigibilidade Contrato 10/2011	IBM – Brasil – Ind., Máq. e Serv. Ltda. 33.372.251/0062-78	824.284,32	Adequada	Devida
01/2011	Devulos Comércio de Software 07.229.600/0001-75	109.760,00	(*)	(*)
01/2011	Plugnet Comércio e Representações 02.213.325/0001-88	576.240,00	(*)	(*)
59/2010	Life Technologies Brasil Comércio e Indústria 63.067.904/0001-54	789.000	(*)	(*)
1/3/2011	Instrutemp Instrumentos de Medição 03.996.661/0001-07	57.898,85	Adequada	Devida
1/2/2011	Mistral Segurança 11.733.868/0001-17	579.304,75	Adequada	Devida
1/1/2011	Saturny Comércio de Materiais e Equipamentos 09.072.538/0001-86	92.037,33	Adequada	Devida
Adesão Pregão 32/2010	ao nº Visiofilm Comércio e Serviços 26.968.701/0001-02	195.000,00	Adequada	Devida
Adesão Pregão 02/2011	ao nº Use Móveis para Escritório 01.927.184/0001-00	158.015,00	Adequada	Devida
(*) Foram analisados somente quanto à observância da legalidade da adesão e à contratação dentro dos limites registrados e da vigência da ARP.				

O quadro a seguir elenca o processo analisado, cuja contratação ocorreu por dispensa de licitação:

Número do Processo Licitatório	Contratada/CNPJ	Valor Empenhado em 2011 (R\$)	Fundamento da Dispensa
092/2005	SERPRO - Regional Brasília 806030/17205	7.293.072,16	Adequado

Cabe asseverar que, em decorrência da ausência de critérios estatísticos quando da seleção da amostra, o resultado do exame limita-se ao escopo dos processos licitatórios analisados, não podendo, assim, extrapolar as conclusões obtidas para o universo de contratações realizadas pela Unidade no exercício de 2011.

Em relação às ações de controle desenvolvidas na área de licitação, tendo por base os processos analisados e o escopo estabelecido, verificou-se que a UJ apresenta deficiências estruturais nos diversos segmentos responsáveis pelas práticas de atos relacionados à fase interna da licitação, como por exemplo, realização de pesquisa de mercado para balizar o preço máximo a ser aceito pela Administração Pública durante a realização do certame; ausência de justificativa nos autos do processo para a inviabilidade de proceder à aquisição de forma parcelada; ausência de estabelecimento de critérios para justificar aquisição de veículos pelo Departamento de Polícia Federal; e adoção do Sistema de Registro de Preços – SRP na aquisição de bens de capital, sem observância das hipóteses permissivas de sua utilização. Tais fatos estão relacionados a causas diversas.

Quanto à pesquisa de mercado, a ocorrência relaciona-se com o exercício do ofício por setor incompetente e servidor não capacitado tecnicamente para realização da tarefa, em que pese haver no Departamento de Polícia Federal a Divisão de Material, a qual comporta entre suas divisões o serviço de compras, responsável pela realização da pesquisa de mercado junto aos fornecedores ou prestadores do serviço. A pesquisa de preços foi realizada pelo setor técnico responsável pela demanda da aquisição, ou seja, o setor que elaborou o termo de referência. Considerando as especificidades técnicas do objeto adquirido, a realização da pesquisa de mercado nessas condições torna-se vantajosa, haja vista ter conhecimento dos prováveis fornecedores do objeto pretendido no mercado. Entretanto, a não capacitação do servidor para o exercício do ofício resultou na incorreta formalização processual, como por exemplo, a ausência de comprovação do envio da consulta de preços às empresas escolhidas, por meio de aviso de recebimento, ou protocolo de recebimento, como forma de comprovar quais foram pesquisadas e quando foram feitas as consultas e a não realização de pesquisa de preços com pelo menos 3 (três) empresas pertencentes ao ramo do objeto licitado. Esta situação é necessária para comprovação da compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, reduzindo a probabilidade de se estabelecer como preço de referência para licitação valor muito acima do praticado no mercado, em detrimento ao Erário.

Em relação à ausência de justificativas para a inviabilidade de a aquisição proceder de forma parcelada e do estabelecimento dos critérios para aquisição de 339 (trezentos e trinta e nove) viaturas, verificaram-se que as ocorrências estão relacionadas à fase de planejamento. Ambos apontamentos remetem à formalização processual, na inserção de informações necessárias à aquisição do objeto nas quantidades e especificações pretendidas. Nesse sentido, é importante ressaltar que as aquisições procedidas por meio de adesão à ata de registro de preços não prescindem da elaboração de um planejamento prévio, de modo a demonstrar a efetiva necessidade da contratação, considerando para tanto, os aspectos quantitativos e qualitativos de cada objeto.

Por fim, quanto à utilização do SRP fora das hipóteses estabelecidas pelo art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, verificou-se que tal fato teve origem em dois segmentos distintos: o primeiro, no orçamentário; o segundo, no planejamento. A primeira vertente relaciona-se à falta de orçamento disponível à época da realização da licitação, haja vista a exigência legal, inciso III, § 2º, art. 7º, da Lei nº 8.666/1993, de que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão dos recursos orçamentários que assegurem o pagamento das despesas decorrentes de sua contratação. A segunda, considerando que na execução da ata de registro de preços procedeu à aquisição, em menos de 03 (três) meses, contados da homologação da licitação, da totalidade dos quantitativos registrados na referida ata com acréscimo de 25%, não restou evidenciado, quando do estabelecimento dos quantitativos a serem registrados, a real necessidade da Administração Pública, bem como a economia de escala.

Para o Projeto Pró-Amazônia/Promotec, não foram realizados processos licitatórios no exercício sob exame. Os recursos orçamentários e financeiros destinados à sua execução, em exercícios anteriores, eram provenientes da celebração de acordos celebrados entre os Governos do Brasil e da França, tendo

como agentes executores o Departamento de Polícia Federal e a *Société Française d'Exportation de Matériels, Systèmes et Services du Ministère de l'Intérieur /SOFREMI*, respectivamente, cujo objetivo era a modernização e o reaparelhamento da Polícia Federal. Em 2011, a execução deste Projeto foi de R\$ 66.974.884,84, referente aos pagamentos de juros e amortização da dívida junto aos bancos Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main – KfW e BNP PARIBAS, não havendo, portanto, aquisições de bens ou contratação de serviços no exercício de referência.

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Nas análises realizadas não se identificou qualquer desconformidade nas despesas executadas por meio de utilização de Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, demonstrando, assim, considerando a amostra selecionada, a adequabilidade da estrutura de controles internos administrativos do DPF para garantir o regular uso dos cartões de pagamento.

No entanto, foram identificadas divergências entre os valores constantes do Relatório de Gestão – RG referentes às despesas com cartão de crédito por portador para as despesas de pequeno vulto e para o regime especial de execução e aqueles registrados no Sistema Siafi Gerencial.

No caso da COAD, além de confirmada a regularidade na execução por meio de suprimento de fundos, a Divisão de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial, setor responsável pela execução da demanda de suprimento de fundos, foi orientada, no caso de reparo de bens, a incluir nas notas fiscais o registro de tombamento do bem reparado e a efetuar pesquisa de preços com a finalidade de avaliar, se deve ou não, efetuar o reparo quando o seu custo se aproximar ou exceder a 50% do valor do bem.

2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

No âmbito do DPF, em geral, não houve registro contábil de passivos por insuficiência de créditos ou recursos no exercício de 2011. A exceção foi a COAD, que reconheceu, na conta contábil 21211.11.00, Fornecedores por Insuficiência de Crédito/Recursos, despesas ocorridas em exercícios anteriores, principalmente em 2010, para as quais não havia dotação orçamentária disponível para proceder ao reforço do empenho. Todas as ocorrências registradas estavam vinculadas a contratos vigentes à época do fato gerador ensejador da despesa, exceto a despesa com empresa de telefonia no valor de R\$ 61.376,26. Tal despesa refere-se a serviços prestados à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro – SR/DPF-RJ entre os anos de 2003 e 2008, todavia, a fatura foi encaminhada ao Órgão Central.

Entretanto, em análise ao item 03 do relatório de gestão, acostado às fls. 58 e 59, que traz informações sobre o reconhecimento dos passivos por insuficiência de créditos e/ou recursos no exercício de 2011, e comparando com as informações coletadas junto ao Sistema Siafi Gerencial e Operacional, verificou-se divergência entre as duas fontes. O valor que deixou de ser informado no relatório de gestão para a conta contábil 21211.11.00 foi de R\$ 997.162,32. Tal fato, segundo a UJ, resultou de interpretação equivocada da matéria, haja vista o entendimento, à época da elaboração do relatório de gestão, de que se o resultado da movimentação no próprio exercício financeiro fosse zero não haveria necessidade de se informar os valores registrados na referida conta contábil.

As despesas que originaram o reconhecimento do passivo por insuficiência de crédito ou recurso são referentes a: contratos de natureza continuada; de locação de imóvel; e de fornecimento de passagens fora do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP a servidores investidos na função de adidos, adjunto de adidos, oficiais de ligação e seus respectivos familiares. As razões que motivaram o registro nessa conta contábil, segundo a UJ, foram a insuficiência de crédito orçamentário devido a execução de alguns contratos estimativos ocorrerem acima da previsão estabelecida, principalmente nos casos de realização de despesas com passagens, combustível e publicação na imprensa oficial.

A providência adotada pela UJ em 2011 foi o acompanhamento mais rígido pela Divisão de Execução

Orçamentária e Financeira e pela Divisão de Contratos, buscando adequar as demandas do Órgão Central às disponibilidades orçamentárias. Quanto às despesas com passagens, em virtude da imprevisibilidade de mudanças dos servidores lotados no exterior, a providência adotada foi efetuar toda a cota orçamentária contratual permitida. Tais medidas resultaram na ausência de registro de passivo no final de exercício de 2011.

Em relação aos impactos dos passivos reconhecidos sobre a gestão orçamentária e financeira, a UJ relatou que não houve solução de continuidade das atividades administrativas e policiais durante o exercício de 2011.

Quanto à capacidade de a UJ prever a situação que tenha ensejado o lançamento contábil nas contas de passivo por insuficiência de crédito ou recurso, essa informou que entre os exercícios de 2010 e 2011 foram planilhados todos os contratos e as respectivas necessidades orçamentárias, haja vista o não conhecimento da totalidade das despesas. Aliado a esse fato, a Coordenação de Orçamento e Finanças do Departamento de Polícia Federal – COF/DPF estipulou para 2011 as cotas orçamentárias para todas as Unidades do DPF, registrando-as no novo sistema interno da polícia federal, o E-LOG. Tais práticas administrativas proporcionaram, em que pese o registro de R\$ 997.162,32 na conta contábil 21211.11.00, a redução de reconhecimento de dívidas por insuficiência de crédito ou recurso e, em contrapartida, o aumento do quantitativo de inscrições em restos a pagar em 2011.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Nas análises efetuadas não se identificou qualquer desrespeito aos normativos que regulamentam a manutenção de saldo na conta contábil 29511.01.00 – Restos a Pagar Não Processados a Liquidar.

Restos a Pagar não Processados Inscritos em 2011 (R\$)	Restos a Pagar Não Processados Analisados (R\$)	Percentual Analisado (%)	% de RPNP com Inconsistência
11.707.027,13	11.707.027,13	100	0
Fonte: Siafi Gerencial.			

2.13 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas

Total de Servidores com obrigatoriedade de apresentar a declaração de bens e rendas	Total de declarações efetivamente apresentadas	Percentual de declarações analisadas
47	47	100%

Segundo a Unidade, como não há sistema informatizado para o controle da entrega de Declarações de Bens e Rendas e de autorizações, o Serviço de Cadastro da Divisão de Administração de Recursos Humanos - SECAD/DRH mantém rigoroso controle através de planilha atualizada diariamente de todos os servidores lotados no âmbito da Sede do DPF. Essa planilha é atualizada diariamente através da leitura dos Boletins de Serviço, Diário Oficial da União, para conhecimento de aposentadorias, nomeações, demissões, reconduções, etc.

Conforme verificação in loco por parte da equipe de auditoria, constatamos a entrega de todas as declarações e autorizações dos servidores quantificados no quadro acima.

2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2011, foi realizada avaliação quanto à qualidade da gestão do DPF, no que se refere ao patrimônio imobiliário sob sua responsabilidade, classificado como “Bens de Uso Especial”, de propriedade da União ou locado de terceiros, sobretudo quanto à avaliação dos imóveis, despesas efetuadas com a manutenção e inserção e atualização das informações no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet.

Nesse sentido, a análise teve como foco as pendências apontadas no Relatório nº 201108746, referente à Tomada de Contas de 2010, as quais estão sendo acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente, conforme itens específicos deste Relatório. Os bens imóveis do DPF estão sob responsabilidade da COAD e da ANP, conforme informações a seguir.

No caso da COAD, que possuía em 2011, assim como em 2010, 4 imóveis de uso especial sob sua responsabilidade, sendo 3 próprios e 1 locado de terceiros, as pendências consistiam em falta de registro no Sistema SPIUnet do imóvel locado, na existência de saldo em contas utilizadas para imóveis sem RIP no SIAFI e em avaliação vencida dos imóveis. A primeira pendência foi sanada, ao passo que as medidas adotadas para solucionar demais serão acompanhadas por esta Controladoria-Geral.

Os gastos realizados em 2011 com a manutenção de tais imóveis próprios foi de R\$1.028.800,00 e com as instalações foi de R\$ 1.524.978,14. A Unidade possui rotinas de manutenção preventiva e corretiva para elevadores, extintores, redes elétrica e hidráulica, dentre outras, com periodicidades distintas para cada serviço, adequadas às necessidades. A análise realizada permitiu concluir que todos os bens estão devidamente cadastrados no SPIUnet e que as informações prestadas no Relatório de Gestão estão consistentes com o referido Sistema e com o inventário da COAD.

No caso da ANP, o único imóvel de uso especial sob sua responsabilidade é a sede da Academia Nacional de Polícia – ANP. No entanto, o Relatório de Gestão apresentado de forma consolidado pelo Órgão Central do Departamento de Polícia Federal não faz referência a esse imóvel, haja vista que apenas no dia 16/03/2012 ocorreu a transferência do RIP do referido imóvel sob o número 9701.05850.500-0 para a carga da ANP por meio dos Sistemas SIAFI e SPIUnet.

Cabe asseverar que a efetivação do registro da sede da ANP junto aos Sistemas SIAFI e SPIUnet é resultado de recomendação da Controladoria-Geral da União - CGU, haja vista à época não haver servidor ou equipe responsável, pela gestão do imóvel onde funciona a ANP, para proceder a: elaboração de inventários; reavaliação do imóvel; e atualização dos registros atualizados junto ao SPIUnet.

Em relação aos gastos realizados com a manutenção do imóvel sob a sua responsabilidade, cabe informar que em 2011 havia contrato vigente, cujo valor anual importou na emissão de empenho no montante de R\$ 1.516.654,22.

2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Em virtude de sua natureza jurídica, órgão da administração direta, a Unidade não realiza atos de gestão relacionados com renúncia tributária.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não foram identificadas decisões emanadas do Tribunal de Contas da União no exercício de 2011 para o DPF que contivessem determinação expressa para acompanhamento pelo Órgão de Controle Interno.

2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O DPF informou parcialmente em seu Relatório de Gestão as providências adotadas para o cumprimento das recomendações do Órgão de Controle Interno – OCI, constantes dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas de exercícios anteriores, bem como as justificativas para os casos de não implementação. Contudo, durante os trabalhos de campo foram obtidas as evidências necessárias para definir o nível de atendimento às recomendações constantes dos Planos de Providências Permanentes.

2.18 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 19 de julho de 2012.

Achados da Auditoria - nº 201203752

1. CONTROLES DA GESTÃO

1.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS

1.1.1. Assunto - ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

1.1.1.1. Informação

Quanto à implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União nos Relatórios de Auditoria de Contas de exercícios anteriores, o quadro a seguir evidencia a situação atual de atendimento dos itens, levando-se em conta as informações do Relatório de Gestão e da Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203752/17, por meio do Ofício nº 097/2012-GAB/COAD/DLOG/DPF, de 11.06.2012.

Nº do Relatório	Item do Relatório	Situação Atual das Recomendações	Item específico da parte “Achados de Auditoria” deste Relatório
-----------------	-------------------	----------------------------------	---

201108746 (Tomada de Contas de 2010)	3.1.2.1 CONSTATAÇÃO: (016) Fragilidades nos controles relativos às informações contidas no SPIUnet sobre Bens de Uso Especial da União sob a responsabilidade da Unidade, tais como, falta de registro no SPIUnet de imóveis de terceiros; imóveis com data de avaliação vencida; e ausência de registro de movimentações imobiliárias lançadas no Sistema SIAFI.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via Plano de Providências Permanente.
	3.1.3.2 CONSTATAÇÃO: (007) Controle deficiente acerca do cumprimento da obrigação contida na Lei nº 8.730/1993.	Atendida.	-
	3.1.4.1 CONSTATAÇÃO: (053) Ausência de documentação necessária à comprovação de deslocamento dos servidores removidos de ofício e de seus respectivos dependentes.	Atendida.	-
	3.1.5.1 CONSTATAÇÃO: (052) Arquivamento de documentos comprobatórios de atos e fatos da gestão em desacordo com as disposições da IN Conjunta STN/SFC nº 04/2000.	Atendida.	-
	3.1.6.1 CONSTATAÇÃO: (044) Ausência de realização de pesquisa de preços de mercado para justificar a vantajosidade em prorrogar a vigência contratual por doze meses.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	2.1.1.1
	3.1.6.2 CONSTATAÇÃO: (045) Designação de apenas um fiscal para acompanhar e fiscalizar a execução contratual em diversas unidades do Departamento de Polícia Federal no Distrito Federal.	Atendida.	-
	3.1.6.3 CONSTATAÇÃO: (046) Realização de pagamentos à contratada sem que restasse comprovado o recolhimento do FGTS e das contribuições destinadas ao INSS.	Atendida.	-
	3.1.6.4 CONSTATAÇÃO: (047) Ausência de elaboração das planilhas resumo e mensal pelos fiscais dos contratos de modo a estabelecer o controle mensal e diário sobre os empregados terceirizados.	Atendida.	-

	3.1.6.6 CONSTATAÇÃO: (060) Fragilidades nos controles internos da Unidade quanto à fiscalização da execução contratual.	Atendida.	-
	4.1.2.1 CONSTATAÇÃO: (021) Aquisição de munições não letais por meio de inexigibilidade sem realização de estudos técnicos preliminares.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	2.1.1.4
	4.1.3.1 CONSTATAÇÃO: (043) Ausência de justificativa nos autos do processo que comprovasse, técnica e economicamente, a inviabilidade de que a aquisição se procedesse de forma parcelada.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	2.1.1.2
244048 (Tomada de Contas de 2009)	1.1.2.2 CONSTATAÇÃO: (012) Pagamento de provento integral a servidor aposentado com ocorrência no Sistema SIAPE de aposentadoria com provento proporcional.	Atendida.	-
	1.1.3.2 CONSTATAÇÃO: (014) Nos trabalhos realizados pela equipe de auditoria da DPPCE/SFC/CGU/PR foi verificado o descumprimento a determinações contidas na IN/TCU nº 55/2007, tendo em vista a ausência de cadastro no Sistema Sisac de 537 atos de concessão de aposentadoria e de 104 de pensão.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via Plano de Providências Permanente.
	2.1.2.2 CONSTATAÇÃO: (017) Ausência de comprovação de reembolso relativo à remuneração de servidores cedidos, bem como de adoção de providências quanto à solicitação de retorno desses servidores, mediante notificação.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via Plano de Providências Permanente.
	2.1.2.3 CONSTATAÇÃO: (018) Permanência de servidores da Unidade cedidos para outros órgãos após o encerramento da vigência dos atos que autorizaram as cessões.	Atendida.	-

	2.1.3.1 CONSTATAÇÃO: (001) Designação de apenas um fiscal para acompanhar a execução contratual em diversas unidades do Departamento de Polícia Federal no Distrito Federal.	Atendida.	-
	2.1.3.2 CONSTATAÇÃO: (002) Pagamento de anuidades às entidades de classes por meio da modalidade "Não se Aplica" sem o devido respaldo legal.	Atendida.	-
	2.1.3.5 CONSTATAÇÃO: (006) Ausência de ressarcimento ao Erário de valores despendidos com o pagamento de multas de trânsito, em virtude da não identificação do infrator.	Atendida.	
	2.1.4.2 CONSTATAÇÃO: (008) Pagamento de valores relativos à realização de evento divergente do fornecido pela Contratada.	Atendida.	
	3.1.2.1 CONSTATAÇÃO: (021) Inclusão de servidores de informática em contratação por inexigibilidade de licitação, objetivando a ampliação do Sistema de Interceptação de Sinais, sem constar a pesquisa de preços para os equipamentos, bem como a inclusão de tributos e taxa de administração sem o respectivo detalhamento desses custos.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	2.1.1.1
Nota Técnica nº 2.936 – DSSEG/DS/SFC/CGU-PR, de 29.11.2010*	2.1.1.1 CONSTATAÇÃO Contratação de empresa prestadora em organização de eventos por meio de adesão à Ata de Registro de Preços sem o planejamento adequado e a observância do que estabelece o normativo específico sobre o assunto.	Atendida.	
	2.1.1.2 CONSTATAÇÃO Realização de serviços de organização de eventos com cobrança de preços divergentemente do contido em ata de registro de preços.	Atendida.	
	2.1.1.3 CONSTATAÇÃO Realização de serviços de organização de eventos com cobrança de preços divergentemente do contido em ata de registro de preços.	Atendida.	
*Esta Nota Técnica foi enviada ao TCU como complemento ao Relatório nº 244048. Suas constatações também resultam do trabalho de auditoria anual de contas referente ao exercício 2009.			

1.1.1.2. Informação

A unidade jurisdicionada é prestadora de serviços ao cidadão e implementou a carta de serviços ao cidadão atendendo aos requisitos do Decreto 6932/2009.

A unidade jurisdicionada presta serviços ao cidadão e implementou a carta de serviços ao cidadão. Além disso, a mesma atende ao requisitos do Decreto nº 6.932/2009.

Os serviços prestados diretamente pela Polícia Federal ao cidadão foram reunidos em cinco temas, quais sejam: antecedentes criminais, armas, imigração, produtos químicos e segurança privada. A Carta de Serviços ao Cidadão consta da página oficial da Polícia Federal na internet através do site: <http://www.dpf.gov.br/institucional/carta-de-servicos/>. Nela, é possível encontrar informações quanto aos serviços oferecidos, os requisitos, os locais e as formas de acessá-los, dentre outros.

1.2. Subárea - CONTROLES INTERNOS

1.2.1. Assunto - AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.2.1.1. Informação

O Relatório de Gestão apresentado pela UJ contempla todos os itens elencados pela DN TCU nº 108/2010. Entretanto, parte das informações não está estruturada de acordo com o estabelecido pela Portaria TCU nº 123/2011.

Em relação à forma de apresentação, o conteúdo referente à gestão do Fundo de Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal - FUNAPOL está consolidado junto com o conteúdo referente às Unidades Centrais do DPF e não agregado, como exigido no Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 108, de 24.11.2010.

No que se refere às recomendações expedidas pelo Controle Interno, o DPF deveria informar tanto as atendidas no exercício, quanto as não atendidas, em dois quadros distintos, independentemente da data de origem de tais recomendações. Entretanto, no Relatório de Gestão as informações foram dispostas em um quadro único, e foram mencionadas parcialmente. Existem atualmente 23 constatações no Plano de Providências Permanente, das quais apenas 13 foram citadas no Relatório de Gestão.

No que tange à sustentabilidade ambiental, foi apresentado novo Quadro A.10.1, com retificações, o qual foi inserido no Processo de Contas.

Quanto aos gastos com Cartão de Pagamento do Governo Federal, os valores apresentados também estavam inconsistentes com o registrado no SIAFI, conforme abordado na análise específica deste assunto.

Quanto à situação das transferências voluntárias, verificou-se que foram omitidos no Relatório de Gestão os termos de cooperação firmados pela Academia Nacional de Polícia - ANP.

Por fim, no que se refere à avaliação objetiva sobre a gestão do patrimônio imobiliário, nas informações apresentadas, não foi incluído o imóvel utilizado pela Academia Nacional de Polícia - ANP, que é uma das unidades cuja execução está consolidada no Relatório de Gestão. Trata-se de situação recorrente, registrada no Relatório Anual de Contas de Gestão 2010. Ademais, o assunto foi tratado durante a auditoria anual de contas de 2011, e os fatos apontados estão sendo acompanhados via Plano de Providências Permanente.

1.3. Subárea - Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão da Unidade

1.3.1. Assunto - Transferências Voluntárias

1.3.1.1. Constatação

Falta de Instrumento legal, termo aditivo, restringe a finalização de objeto pactuado em termo de cooperação.

Verificamos que, para o termo de cooperação nº 2730/2010, firmado entre o DPF e a SETEC, no montante de R\$ 1.415.019,20, com distribuição de responsabilidades de execução, mediante o pagamento de bolsas a pesquisadores e estudantes, lotados na Universidade Federal de Campina Grande e o Instituto Federal do Rio Grande do Norte, cujo objeto é viabilizar a execução de projetos de desenvolvimento e atualização de sistemas informatizados de apoio às atividades de polícia judiciária, que em tese substituirá os sistemas SISCART, SINPRO e CRIMINALÍSTICA, houve paralisação do repasse de recursos no exercício de 2011.

Esse termo de cooperação, anteriormente, foi ajustado, em 28.03.2011, quando foi assinado o Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Cooperação, com a finalidade de alterar a natureza da despesa com a contratação de pessoa jurídica, prevista na Cláusula Sétima do citado Termo, bem como informar o valor e as rubricas as quais seriam devolvidos para o DPF, para posterior liberação no exercício de 2011.

Posteriormente, restou pendente de assinatura o Segundo Termo Aditivo tem por finalidade remanejar o valor R\$ 70.417,60 da rubrica de pessoa jurídica (33.90.39) para rubrica de pesquisadores (33.90.20), prevista na Cláusula Sétima do Termo de Cooperação, bem como esclarecer a quantia a ser desembolsada nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril do ano de 2012, o que importou na restrição dos repasses financeiros.

No entanto, até 27.06.2012, data de encerramento dos trabalhos de auditoria no Departamento de Polícia Federal, as entidades envolvidas ainda não haviam assinado o Segundo Termo Aditivo, documento legal para respaldar a liberação dos recursos e assegurar seu repasse as entidades educacionais envolvidas no referido projeto, para que não haja interrupção nem prejuízo aos trabalhos que estão sendo desenvolvidos pelas entidades mantenedoras dos sistemas.

Causa:

Morosidade na assinatura de termo aditivo pelas partes envolvidas no acordo de cooperação.

Manifestação da Unidade Examinada:

A unidade não apresentou justificativas até o término dos trabalhos em 02.07.2012.

Análise do Controle Interno:

Inicialmente, resalte-se que o pagamento dessas despesas provem do Programa/Ação 0750/2000 – Apoio Administrativo, que tem como finalidade de constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas, o que restringe sua utilização como financiadora de pesquisa acadêmica, fato que configura desconformidade.

Por outro lado, o desembolso realizado até o presente momento, na ordem de R\$ 1.038.385,36, representando 73,38% do montante pactuado, não foi suficiente para a conclusão do projeto, havendo necessidade de repasse das parcelas restantes, pois já se verifica como repercussão negativa a desmobilização da equipe de professores e alunos em detrimento a continuidade do projeto, fato que pode importar em prejuízo aos cofres públicos.

Quanto às dificuldades apresentadas pelo gestor referentes à suspensão de repasses pela SETEC, por falta de documento hábil, resulta na necessidade de ajustes entre as partes para que o projeto não sofra solução de continuidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Avaliar os motivos da não assinatura do termo de compromissos e proceder gestão para sua assinatura e finalização do projeto.

2. SISTEMA UNICO DE SEGURANÇA PUBLICA

2.1. Subárea - Ações Preventivas de Segurança para a Copa do Mundo de 2014

2.1.1. Assunto - Programação dos Objetivos e Metas

2.1.1.1. Informação

Trata-se da Ação 12OM - Ações Preventivas de Segurança Pública para a Copa do Mundo de 2014, cuja finalidade é desenvolver e implementar plano estratégico de ações de segurança pública necessárias à garantia de realização da Copa do Mundo Fifa de 2014 no Brasil. Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 1127 – Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, o qual tem por objetivo ampliar a eficiência, eficácia e a efetividade do Sistema de Segurança Pública e Defesa Civil mediante a reestruturação, integração e modernização de suas organizações em todo o território nacional para a prevenção e o controle da criminalidade.

As ações preventivas de Segurança Pública para a Copa do Mundo de 2014 envolvem o aparelhamento das instituições de segurança pública (órgãos policiais, corpos de bombeiros militares, estrutura e tecnologia de segurança pública e reestruturação e modernização da perícia forense); a educação e valorização profissional (instrução e capacitação dos profissionais de segurança pública); a Polícia comunitária e atendimento ao turista (ações de policiamento comunitário e ao turista); e a segurança aeroportuária e polícia de imigração (inteligência e prevenção ao terrorismo, polícia de imigração, policiamento em áreas de fronteiras e segurança aeroportuária).

A execução é realizada de forma direta e descentralizada. As despesas cuja execução ocorra de forma direta referem-se à aquisição de bens e serviços, pagamento de diárias, passagens, hora aula, combustíveis e colaborador eventual. Na execução descentralizada, as despesas referem-se à celebração de convênios com estados e municípios para repasse de recursos orçamentários e financeiros.

O montante de recursos executados nesta Ação, no exercício de 2011, está discriminado no quadro seguinte:

Ação Governamental	Despesas Executadas (R\$)	% das Despesas Executadas em relação ao Programa
Ação 12OM – Ações Preventivas de Segurança Pública para a Copa do Mundo de 2014.	109.186.182,98	35,07
Observações: 1- O montante das Despesas Executadas foi obtido da soma de "Despesas Liquidadas" e inscrição em "Restos a Pagar não Processados" referentes ao exercício de 2011. 2- O percentual das Despesas Executadas foi obtido com base no total das despesas do Programa executado pela Unidade Gestora sob análise.		

Os exames realizados foram voltados para a verificação da regularidade dos processos licitatórios, sendo que a profundidade contemplou os seguintes elementos:

- Competência do requerente em solicitar à contratação.
- Vinculação do objeto adquirido com a descrição do Programa/Ação.
- Modalidade, objeto e valor da contratação.
- Oportunidade e conveniência do motivo da licitação.
- Identificação do objeto.
- Existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame.
- Adequabilidade do preço contratado.
- Verificação da execução dos limites quantitativos registrados em Ata de Registro de Preços.
- Verificação de vigência contratual.
- Identificação do Contratado (nome/razão social e CPF/CNPJ).

Considerando o escopo anterior, selecionou-se para análise, por meio de amostra não probabilística, utilizando-se os critérios de materialidade e criticidade, os processos licitatórios custeados com recursos dos Programas/Ações 0662/128K, 0662/2586, 0662/2726, 0750/2000 e 1127/12OM e listados a seguir. Ao todo foram analisados 06 (seis) processos de contratação, totalizando o montante de R\$ 43.695.583,89, o que corresponde a 13,90% da execução orçamentária total Unidade.

- Processo nº 08200.006593/2011-34 referente à aquisição de coletes balísticos nível II e placas balísticas nível III "stand-alone". Pregão Eletrônico nº 24/2011. Empresas vencedoras do certame: Rontan Eletro Metalúrgica, CNPJ 62.858.352/0001-30, e INBRA-TEXTIL Indústria e Comércio de Tecidos Técnicos, CNPJ 04.729.192/0001-22. Valores empenhados: R\$ 4.384.061,00 e R\$ 4.819.111,74. Foram adquiridos 11.313 (onze mil trezentos e treze) coletes balísticos e 3.527 (três mil e quinhentas e vinte e sete) placas balísticas.

- Processos nºs 08200.019710/2010-49 e 08200.018997/2011-71 referentes à aquisição de veículos tipo pick-up. Adesão à Ata de Registro de Preços nº 40/2009, cujo Órgão Gerenciador é a UASG 373083 - SR-INCRA-SEDE/DF. A empresa detentora do registro de preços é a MMC Automotores do Brasil, CNPJ 54.305.743/0011-70. Valor empenhado: R\$ 25.682.989,17. Foram adquiridas 339 (trezentas e trinta e nove viaturas).

- Processo nº 08200.002326/2009-73 referente à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada. Pregão Eletrônico nº 028/2009. Empresa contratada: Life Defense Segurança, CNPJ 02.674.687/0001-76. Valor empenhado: R\$ 1.241.105,82.

- Processo nº 08200.026431/2010-31 referente à contratação de empresa especializada no fornecimento

de mão-de-obra para prestação de serviços de pedreiro, pintor de parede, carpinteiro, servente de pedreiros e marceneiro nas dependências do Departamento de Polícia Federal. Pregão nº 00052/2010. A contratação foi dividida em 05 lotes e o valor total contratado nos 05 itens foi de R\$ 275.244,00.

- Processo nº 08200.003643/2005/83 referente à contratação de empresa prestadora de serviço de desenvolvimento e integração de sistemas, administração de ambientes de rede locais em unidades do DPF, captura de dados, homologação, testes, fornecimento e manutenção de equipamentos, treinamento, incluindo acessórios e dispositivos, sistemas, eletrônicos e computacionais necessários a implementação do PROMASP. Dispensa de Licitação nº 92/2005. Empresa contratada: SERPRO - Regional Brasília, CNPJ 806030/17205. Valor empenhado: R\$ 7.293.072,16.

2.1.2. Assunto - Processos Licitatórios

2.1.2.1. Constatação

Deficiências na realização de pesquisa de preços para balizar o preço máximo a ser aceito pela Administração Pública na licitação para aquisição de coletes balísticos.

O Departamento de Polícia Federal – DPF por meio do Pregão Eletrônico nº 024/2011, tipo menor preço por item, com abertura da sessão pública no dia 30/05/2011, almejou adquirir coletes balísticos nível II e placas balísticas nível III “stand-alone”, de acordo com as especificações, tamanhos e modelos descritos no termo de referência. As quantidades previstas foram de 9.051 e 2.822, respectivamente, para cada item. A licitação processou-se pelo Sistema de Registro de Preços. Lograram-se vencedoras do certame as Empresas Rontan Eletro Metalúrgica, CNPJ 62.858.352/0001-30, e INBRA-TEXTIL Indústria e Comércio de Tecidos Técnicos, CNPJ 04.729.192/0001-22. A adjudicação e a homologação ocorreram nos dias 15 e 23/09/2011, respectivamente.

Fora realizada pesquisa de preços junto a fornecedores de modo a estabelecer os preços máximos a serem aceitos pela Administração Pública no certame para os 02 (dois) itens. Os valores unitários alcançaram, respectivamente, R\$ 870,79 e R\$ 1.850,00, para os coletes balísticos nível II e para as placas balísticas nível III “stand-alone”. Todavia, verificaram-se algumas impropriedades à obtenção desses valores.

Inicialmente, a pesquisa de preços não foi realizada pelo setor competente sob alegação da urgência e dificuldades operacionais do setor que deveria realizar o ofício de consulta aos fornecedores, haja vista que a pesquisa de preços é uma das etapas da fase interna da licitação mais importante para o prosseguimento do procedimento licitatório e deve ser realizada por servidor devidamente capacitado. Segundo, não consta dos autos do processo documento de comprovação do envio da consulta de preços às empresas escolhidas, por meio de aviso de recebimento, ou protocolo de recebimento, como forma de comprovar quais foram pesquisadas e quando foram feitas as consultas, com vistas à correta instrução do processo de contratação. Terceiro, o método utilizado na obtenção dos preços estimados foi a média aritmética, mesmo com a diferença entre o maior e o menor valor das cotações para cada um dos itens alcançado, respectivamente, os percentuais de 73,86 e 84,61%, situação que pode implicar no preço final contratado pela Administração Pública em virtude do superdimensionamento do preço máximo a ser aceito na licitação, pois haveria uma “margem” maior para as empresas ofertarem os seus lances e, conseqüentemente, a disputa pela melhor proposta.

Por fim, em relação ao item 02 (dois), placas balísticas nível III “stand-alone”, houve apenas duas cotações válidas, com diferença, conforme descrito anteriormente, de 84,61% entre as referidas cotações, sem que constasse dos autos a justificativa para tal ocorrência.

Quanto aos preços registrados, R\$ 425,98 para coletes balísticos nível II, e R\$ 1.243,00 para as placas balísticas nível III “stand-alone”, não se pode comprovar se estão de acordo com os preços praticados

no mercado, haja vista as especificidades de cada item e a dificuldade de encontrar aquisições realizadas recentemente por outros órgãos e entidades da Administração Pública para cada um dos itens. Assim, em relação ao item II não foi identificado registro de aquisição similar no Sistema Comprasnet, diferentemente do item I, em que se identificam aquisições com o mesmo nível de proteção – nível II, porém, as características dos coletes são diferentes das adquiridas pelo DPF.

Esse fato foi verificado no Processo nº 08200.006593/2011-34. A Unidade foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201112028/004, itens 12, 13 e 15. As despesas também foram custeadas com recursos orçamentários dos Programas/Ações 0750/2000 e 0662/2726.

Causa:

Realização de pesquisa de preços por setor incompetente para o ofício e não observância, por parte do servidor executor da atividade, à jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU na obtenção de pelo menos 3 (três) propostas de preços de empresas pertencentes ao ramo do objeto licitado.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201112028/004, item 12, referente à realização de pesquisa de preços por setor não competente, a Unidade informou por meio do Ofício nº 392/2011-GAB/COAD/DLOG/DPF, de 20 de dezembro de 2011, o que segue:

“Sobre esse tema, no dia 29 de junho de 2011, o Serviço de Compras da Divisão de Licitações e Contratos da Coordenação de Administração da Diretoria de Administração e Logística Policial do Departamento de Polícia Federal (SECOM/DICON/COAD/DLOG/DPF) apresentou o Memorando nº 015/2011 - SECOM/DICON/COAD/DLOG/DPF, registrado no SIAPRO sob o número 08200.001273/2011-98, no qual foram descritas as atividades daquele setor.

O tópico referente à pesquisa de preço de mercado mereceu destaque especial, tendo em vista a importância do assunto, sendo apresentada, em separado, a Informação nº 075/2011-SECOM/COAD/DLOG/DPF. Nessa informação, foi registrado que:

20. Quanto aos Termos de Referência, o art. 9º, inciso I, do Decreto nº 5.450/2005, prevê expressamente que “na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte: I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante”. O art. 14 da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG, dispõe que “a contratação de prestação de serviços será sempre precedida da apresentação do Projeto Básico ou Termo de Referência, que deverá ser preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado, devendo o Projeto ou o Termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente”.

21. Parece-nos evidente que a responsabilidade pela elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência é do setor que possui a demanda. Esse é o espírito da Lei e diferente não poderia ser, já que mais do que qualquer outro, ele próprio sabe e pode precisar com exatidão o bem ou o serviço que almeja ser adquirido ou contratado para sua unidade.

22. Não basta, portanto, meros ofícios, memorandos ou despachos para que a formalidade legalmente exigida (e cobrada pelos órgãos de controle) seja atendida.

23. Outrossim, é preciso que o Projeto Básico/Termo de Referência seja aprovado pela autoridade responsável que, na Sede do DPF, é o titular da Diretoria à qual o setor está hierarquicamente subordinado. A obediência a tal formalidade impede que setores dêem início a procedimento oneroso sem o conhecimento prévio do responsável maior da área. Além disso, conhecendo as diretrizes centrais da autoridade máxima do órgão – no caso do DPF, o Sr. Diretor-Geral –, o Diretor a ele subordinado deve impedir o prosseguimento de processo aquisitivo que vá de encontro à deliberações superiores ou esteja em descompasso com o planejamento orçamentário e estratégico da Polícia

Federal.

...

31. [...] tanto o Projeto Básico quanto o Termo de Referência tem entre seus elementos constitutivos os custos e valores estimados da futura contratação/aquisição, apresentados em planilhas de acordo com o preço de mercado ou, nos casos de obras e serviços de engenharia, baseados na tabelas oficiais como a do SINAPI.

32. Realmente, de outra forma não poderia ser. Para que tais documentos possam subsidiar o início do procedimento licitatório é preciso que estejam aprovados pela autoridade superior, no nosso caso, pelos Srs. Diretores. O adequado e o legalmente esperado é que a aprovação do Projeto Básico/Termo de Referência seja feita já com o valor estimado do bem ou do serviço pretendido, a fim de que a autoridade tenha noção do impacto orçamentário da demanda no planejamento de sua unidade. Portanto, a conclusão lógica é que a pesquisa de preço deva ser antecedida à elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência.

33. Outrossim, quando se vai ao mercado, descobre-se que o bem/serviço pretendido pode não estar devidamente especificado, oportunizando melhorias na definição do objeto, de maneira que a Administração Pública atenda os interesses da coletividade (ampliando-se o mais possível a concorrência) e os seus próprios (adquirindo/contratando bem/serviço mais moderno e eficaz).

34. Tais diligências possibilitam ao agente público adequar e melhorar as especificações do produto/serviço, evitando-se que sejam feitos e refeitos sucessivos Termos de Referência ou Projetos Básicos.

...

43. Quando a pesquisa de preço é feita por outro setor que não o demandante, aquele pode se deparar com valores díspares e, muitas vezes, por não dispor de conhecimento técnico na área específica, não tem como aferir se aquele preço está sobrelevado ou demasiado baixo.

...

46. Quando é o próprio setor demandante quem faz a pesquisa de preço, ao se deparar com determinada proposta fora dos padrões comerciais usuais (muito mais caro ou excessivamente mais barato), ele pode refutar o orçamento, pois, em tese, possui experiência na área em que o produto se faz necessário.

47. Outrossim, ao se pedir orçamento a uma empresa, ela pode apresentar questionamentos sobre determinadas particularidades do objeto/serviço e, na maioria das vezes, apenas o setor demandante pode solucionar tais dúvidas. Se não for esse o setor a realizar a pesquisa de preço, haverá triangulação de informações, fato que, seguramente, acarreta maior tempo de conclusão desse procedimento.

48. Afora as questões de ordem prática supracitada, em sendo legalmente de atribuição do setor demandante a elaboração do Termo de Referência/Projeto Básico, no qual a pesquisa de preço é um dos seus elementos constitutivos, o mais apropriado é que o próprio setor demandante realize a pesquisa de preço, preferencialmente durante a fase de planejamento da futura aquisição/contratação (vide menções ao Plano de Trabalho).

Considerando que a unidade demandante, responsável pelo planejamento das aquisições dos coletes e placas balísticas, foi a CPLAM/DLOG, não havia qualquer óbice ou impedimento para que a SEPLAC/DPP/CPLAM/DLOG realizasse a pesquisa de preços.

Embora coletes balísticos nível II e placas balísticas nível III possam ser considerados bens comuns (no sentido de permitir a utilização do procedimento licitatório denominado pregão), o mercado de fornecimento de tais produtos é restrito, já que as empresas dependem de autorização do Exército e há

uma série de requisitos e formalidades técnico-legais que devem ser atendidos para que determinada empresa possa comercializá-los. Assim, a pesquisa de preço não foi tarefa fácil, conforme se depreende do teor do memorando de fls. 30, em que consta a consulta a 6 (seis) empresas, mas apenas 4 (quatro) apresentaram propostas.

Repita-se que o levantamento de custos está inserido no processo de elaboração do Termo de Referência de forma que, segundo a legislação pátria, este conterà todos os elementos capazes de avaliação do custo da contratação diante de orçamento detalhado (art. 8, II, do Decreto 3.555/00 e art. 9º, §2º, do Decreto 5.450/05).

Dessa forma, a participação efetiva da CPLAM/DLOG na elaboração de pesquisa de preços para instrução de processo licitatório está prevista na legislação própria da licitação e se harmoniza com o entendimento jurisprudencial do TCU, conforme se verifica na seguinte notícia daquela Corte:

Não constitui incumbência obrigatória da comissão permanente de licitação (CPL), do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisa de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto. Foi esse o entendimento defendido pelo relator, ao apreciar pedido de reexame interposto contra o Acórdão nº 6.753/2009-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal aplicou multa ao ora recorrente (pregoeiro), em decorrência de irregularidades identificadas em pregão instaurado pelo Governo do Estado de Roraima. Em seu voto, o relator constatou que a CPL publicara, em 29/12/2008, o edital do Pregão Presencial nº 414/2008, cujo objeto era o registro de preços para eventual aquisição de gêneros alimentícios. Após a apresentação dos lances verbais, foi declarada vencedora empresa que ofertou proposta de R\$ 6.241.000,00, ao passo que o valor estimado pela administração correspondia a R\$ 9.160.477,95. Após a interposição de recurso, o pregoeiro decidiu desclassificar a vencedora, além de declarar fracassado o certame, por entender que “a desclassificação das melhores propostas de preços infringiria o princípio da economicidade”. Em 19/2/2009, foi publicado o edital do Pregão Presencial nº 019/2009, idêntico ao certame anterior, sagrando-se vencedora, mais uma vez, aquela mesma empresa, oferecendo, desta feita, proposta no valor total de R\$ 7.279.999,74. Considerando que o valor vencedor havia sido superior ao anterior, mas bastante inferior ao orçado (R\$ 9.160.477,95), além do que o intervalo de tempo entre os editais fora de apenas pouco mais de um mês, o relator da deliberação recorrida concluiu que os preços de referência estavam superiores aos de mercado, imputando responsabilidade ao pregoeiro, ao responsável pela elaboração do edital e ao diretor do departamento encarregado da compra. Para o relator do recurso, no entanto, as responsabilidades “devem ser imputadas tão somente a quem de direito”, não cabendo aplicação de multa ao pregoeiro, “pois ele não foi o responsável pela elaboração do edital e, principalmente, ateu-se estritamente aos termos deste”. Com efeito, “não haveria amparo legal, nem sequer editalício, para que, após a abertura das propostas, o pregoeiro deixasse de adjudicar o certame à empresa vencedora, com fundamento, unicamente, na última proposta apresentada pela atual vencedora em certame diverso, eis que aquele procedimento já se encontrava findo, tendo sido considerado, à época, fracassado. O que talvez pudesse ter sido feito seria, antes mesmo da publicação do referido edital, alterar as planilhas orçamentárias, ante as propostas apresentadas no certame precedente, mas tal atribuição caberia ao responsável por sua elaboração ou à autoridade responsável pelo certame, e não, frise-se, ao pregoeiro, que deveria, no caso concreto, conduzir o certame nos limites legais e do edital, previamente aprovado.”. Com base nos fundamentos apresentados pelo relator, a Primeira Câmara decidiu dar provimento ao recurso. Precedentes citados: Acórdãos nºs 1.445/2004 e 2.289/2006, ambos do Plenário; Acórdãos nºs 3.516/2007-1ª Câmara e 201/2006-2ª Câmara. Acórdão nº 4848/2010-1ª Câmara, TC-010.697/2009-9, relator Ministro Augusto Nardes, 03/08/2010.

Logo, a simples repetição de pesquisa de preços parte da COAD/DLOG, precisamente pelo SECOM/DICON, não corresponderia à prática harmoniosa com os princípios de eficiência, celeridade processual e razoabilidade.

Importante acrescentar, ainda, que a pesquisa de preços, quando procedida por setorial diverso daquele envolvido com o certame, revela-se importante ferramenta de controle e segregação de funções que, ao no nosso ver, torna o procedimento de compra mais transparente e impessoal. Aliado a

isso, verifica-se que a área técnica tem mais condições de avaliar se o preço ofertado é condizente com os valores encontrados no mercado.

Por fim, merece registro que a Instrução Normativa nº 013/2005-DG/DPF, de 15 de junho de 2005 – que define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e as atribuições de seus dirigentes – está sendo revista e atualizada, de forma que, no tocante à pesquisa de preço, as previsões normativas internas do DPF se harmonizem com as orientações legais e jurisprudenciais dos órgãos de controle das contas públicas.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201112028/004, item 13, referente à adoção da média aritmética nas cotações de preços realizadas junto aos fornecedores, a Unidade informou por meio do Ofício nº 392/2011-GAB/COAD/DLOG/DPF, de 20 de dezembro de 2011, o que segue:

“Preliminarmente, importa observar que, conforme se depreende das informações do documento de fls. 30/31, a aquisição em questão está inserida em um mercado cujas peculiaridades não disponibilizam para Administração um rol extenso de empresas capacitadas para o fornecimento almejado. Esse fato, às vezes, impede a estimativa de preços dentro de padrões considerados normais; ou seja, com 03 (três) propostas válidas e compatíveis entre si.

Quanto à utilização da média simples, informamos que o procedimento está de acordo como metodologia utilizada nas demais aquisições desenvolvidas por esta unidade, configurando-se praxe administrativa consolidada que, no nosso entendimento, não trouxe prejuízo ao certame haja vista que a contratação dos dois itens ocorreu por valor inferior aos menores preços estimados.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201112028/004, item 15, referente a não repetição da pesquisa de preços para o item 02, a Unidade informou por meio do Ofício nº 392/2011-GAB/COAD/DLOG/DPF, de 20 de dezembro de 2011, o que segue:

“Cabe-nos informar que o levantamento de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas para definição dos custos da contratação corresponde a procedimento básico para instrução dos procedimentos de compras no âmbito da COAD/DLOG, especialmente, quando se trata de licitações.

Entretanto, conforme já mencionado na resposta ao item 13, a aquisição em comento está inserida em horizonte de mercado bem restrito, logo não nos pareceu produtivo permanecer aguardando indefinidamente pelas propostas de preços citadas às fls. 30/31, quando havia a necessidade de andamento do procedimento licitatório. Tendo em vista que os coletes disponibilizados nas Unidades Descentralizadas encontram-se com seus prazos de validade próximos de vencerem.”

Análise do Controle Interno:

Quando da análise do Processo nº 08200.006593/2011-34, que tem como objeto a contratação de 02 (dois) itens, coletes balísticos nível II e placas balísticas nível III “stand-alone”, verificaram-se deficiências na realização de pesquisa de preços para balizar o preço máximo a ser aceito pela Administração Pública na licitação.

Primeiramente, a falta de competência do setor que realizou a pesquisa de preços. De acordo com o Memorando nº 005/2011 – DPP/CPLAM/DLOG/DPF, de 17/03/2011, os motivos alegados foram urgência e dificuldades operacionais do setor que deveria realizar o ofício de consulta aos fornecedores, o que de pronto não se justifica, haja vista que a pesquisa de preços é uma das etapas da fase interna da licitação mais importantes para o prosseguimento do procedimento licitatório, e deve ser realizada pelo setor competente e por servidor devidamente capacitado.

O valor obtido estabelecerá o preço máximo admitido pela Administração Pública durante a realização do certame e orientará a modalidade licitatória a ser utilizada quando a modalidade prevista na Lei nº 10.520/2002, pregão, for incompatível com o objeto da licitação. E com base nesse valor estimativo de contratação, devem ser indicados os recursos orçamentários necessários à contratação. No caso concreto aqui tratado, há que se ressaltar que não se trata de período de final de ano, em que o prazo para

execução dos recursos orçamentários é extremamente curto, e tão pouco a contratação pretendida exige a indicação dos referidos recursos que irão suportar a realização da despesa, haja vista que a contratação é para registro de preços.

De acordo com o informado pela Unidade, o mais adequado e o legalmente esperado é que na aprovação do Projeto Básico/Termo de Referência conste o valor estimado do bem ou do serviço pretendido, a fim de que a autoridade tenha noção do impacto orçamentário da demanda no planejamento de sua unidade, assim, caberia ao próprio setor demandante realizar a pesquisa de preço, preferencialmente durante a fase de planejamento da futura, e por ser procedida por setorial diverso daquele envolvido com o certame, revela-se importante ferramenta de controle e segregação de funções o que torna o procedimento de compra mais transparente e impessoal.

Todavia, em que pese a pertinência da colocação suscitada, pois em algumas contratações as especificações técnicas do bem ou serviços a ser adquirido são de conhecimento apenas da área técnica a qual poderia esclarecer dúvidas dos potenciais interessados em apresentar propostas de preços e, em tese, teria condições de aferir os preços apresentados, dois fatores devem ser destacados.

Primeiro, seria normativo legal estabelecendo quem tem competência para realização do ofício de realizar as pesquisas de mercado, a segunda, é a capacitação técnica de quem irá realizar a consulta junto ao mercado. Nesse sentido, há que se posicionar na linha do tempo e verificar em que momento os atos foram praticados. O Memorando nº 005/2011 – DPP/CPLAM/DLOG/DPF, data do dia 17/03/2011, e de acordo com a Instrução Normativa nº 013/2005 – DG/DPF, em seu art. 167, inciso II, a competência para realizar pesquisa junto ao mercado fornecedor, de modo a obter informações dos preços e das condições comerciais praticadas no mercado é o Setor de Compras – SECOM, o que vem, de fato, a caracterizar a falta de competência do SEPLAC/DPP/CPLAM/DLOG em realizar a pesquisa de preços, o que diverge das informações prestadas.

E assim, enquanto a Instrução Normativa nº 013/2005 – DG/DPF, que define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e as atribuições de seus dirigentes, não for revisada, cabe ao SECOM realizar a pesquisa de mercado, e por isso deve avocar a responsabilidade regimental estabelecida, em observância aos princípios da legalidade e da eficiência.

Segundo, o servidor que irá realizar pesquisa de mercado deve, necessariamente, sofrer ação de capacitação, pois a pesquisa de mercado reveste de extrema importância para o prosseguimento e realização do processo licitatório, se não vejamos o que prevê a Informação nº 075/2011-SECOM/COAD/DLOG/DPF em seu item 36:

As principais funções da pesquisa de preços de mercado:

- a) Estimar a despesa a ser suportada.*
- b) Viabilizar a fixação de preço máximo à licitação.*
- c) Apontar indício de preço inexequível.*
- d) Possibilitar a escolha da modalidade nos procedimentos relativos à Lei nº 8.666/1993.*
- e) Viabilizar o atendimento das exigências relativas à publicidade legal no pregão.*
- f) Subsidiar a análise e o julgamento das propostas.*

Destarte, considerando a importância da pesquisa de mercado descrita no item 36 da retrocitada Informação, não basta o servidor ter apenas conhecimento técnico e elaborar o projeto básico ou termo de referência, ele deve ser capacitado, tecnicamente, ao exercício do ofício ora explanado. Entretanto, não se pode deixar de ressaltar que não há que se falar de segregação de funções nas atribuições do SECOM em realizar a pesquisa de preços e a licitação conforme alegação, pois se assim o fosse, deveria haver impedimento do setor demandante, que é responsável pela elaboração do termo de referência ou

projeto básico, de realizar a pesquisa de preços.

Não fora observado nos autos do processo documento de comprovação do envio da consulta de preços às empresas escolhidas, por meio de aviso de recebimento, ou protocolo de recebimento, como forma de comprovar quais foram pesquisadas e quando foram feitas as consultas, com vistas à correta instrução do processo de contratação, conforme prevê o Acórdão nº 586/2009 - 2ª Câmara, e em que pese o Memorando nº 005/2011 – DPP/CPLAM/DLOG/DPF, em sua parte final, externar que foram solicitadas, mais de uma vez, cotação de preços a 06 (seis) empresas fornecedoras. O Mapa Comparativo de preços acostado à fls. 31 aponta que 04 (quatro) empresas atenderam à solicitação da administração para o item 01 e apenas 02 (duas) para o item 02

A Lei de Licitações não estabelece o número mínimo de cotações a serem realizadas, porém, a jurisprudência e a doutrina dominante recomendam que devam ser obtidas pelo menos 03 (três) cotações válidas, a exemplo dos Acórdãos nºs 1.638/2010 - Plenário e 7.049/2010 - 2ª Câmara. Essas cotações devem ocorrer junto às empresas do ramo do objeto a ser contratado. Assim, em relação ao item 02, placas balísticas nível III “stand-alone”, deveria se repetir a consulta, independentemente da urgência no trâmite administrativo requerido pela Unidade, haja vista a importância da pesquisa de mercado destacada na própria Informação nº 075/2011-SECOM/COAD/DLOG/DPF, item 36, no prosseguimento da licitação, tanto para a fase interna, quanto para a externa. Deve-se ressaltar que apenas 02 (duas) empresas se manifestaram positivamente à demanda da administração, apresentando valores unitários divergentes no percentual de 84,61%. A Empresa LFJ cotou R\$ 1.300,00, e a Empresa Glagio, R\$ 2.400,00.

Por fim, o método utilizado na obtenção dos preços estimados foi a média aritmética, mesmo com a diferença entre o maior e o menor valor das cotações para cada um dos itens alcançarem os percentuais de 73,86 e 84,61%. O quadro a seguir retrata o resultado da pesquisa de preços.

ITEM	QTDADA	EMPRESAS					DIFERENÇA (%)
		CBC (R\$)	LFJ (R\$)	GLAGIO (R\$)	RONTAN (R\$)	VALOR UNITÁRIO MÉDIO (R\$)	
1	9.051	1.259,00	750,00	750,00	724,15	870,79	73,86
2	2.822	0,00	1.300,00	2.400,00	0,00	1.850,00	84,6

Cabe ressaltar que em análise às propostas encaminhadas pelas 04 (quatro) empresas descritas no quadro anterior, foi identificada a falta de padrão na formulação dos preços. A Empresa CBC não indicou a quantidade sobre a qual estabeleceu como preço unitário para o item 01 o valor de R\$ 1.259,00; as Empresas LFJ e Glagio cotaram para os itens 01 e 02 tendo como referência, respectivamente, as quantidades de 9.011 e 2.782; a Empresa Rontan apresentou valores unitários para cada tamanho de colete, cujo somatório das quantidades alcançou 9.006 unidades e apresentou quantidades individuais diferentes do que se efetivamente contratou e diversamente das demais empresas consultadas. No entanto, de acordo com o Anexo IV do edital do Pregão Eletrônico nº 024/2011, as quantidades totais contratadas para os itens 01 e 02 são, respectivamente, 9.051 e 2.822.

O estabelecimento do preço máximo a ser aceito pela Administração Pública nas licitações pode ser obtido de diversas formas, como por exemplo, a média aritmética, o desvio padrão e a mediana, cada qual apresentando as suas particularidades. Em virtude da discrepância consignada na cotação apresentada pela Empresa CBC em relação ao item 01, o valor de R\$ 1.259,00 deveria ser expurgado do cálculo da média aritmética, o que importaria no novo preço médio de R\$ 741,38. Não se poderia apenas somar e dividir por quatro. A própria Empresa CBC participou da licitação e apresentou no primeiro lance o valor de R\$ 865,00. Em relação ao item 02, a discrepância alcançou o patamar de 84,61% com a agravante de que apenas duas empresas atenderam à solicitação da administração. A Empresa LFJ não participou da licitação.

Por isso torna-se necessário analisar previamente as informações obtidas das empresas consultadas, pois vários fatores podem impactar na formulação dos preços apresentados, a exemplo do não entendimento

das especificações técnicas ou até mesmo da intenção de se elevar o preço de referência, superdimensionando-o, pois durante a realização da licitação “ter-se-ia uma faixa espessa” para ofertar os seus lances. O resultado final pode ser uma contratação que cause prejuízo à Administração Pública, pois em que pese a redução de, aproximadamente, 105% entre o preço estimado, R\$ 870,79, e o contratado, R\$ 425,98, para o item 01; e de 49% entre o preço estimado, R\$ 1.850,00, e o contratado, R\$ 1.243,00, para o item 02, não se pode afirmar a vantajosidade das contratações.

A estimativa de preços, sempre que possível, deve estar fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo: cotações específicas com fornecedores; contratos anteriores do próprio órgão; contratos de outros órgãos; e em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal.

O objetivo dessa diversificação é possibilitar que o valor obtido retrate, de uma forma mais real possível, o preço praticado no mercado, pois há riscos de encaminhar a licitação dentro de uma expectativa equivocada sobre os preços em razão da utilização de uma única fonte para sua estimativa, o que não permite constatação de eventual viés dos preços em relação ao contexto do mercado, os quais poderão estar fora de uma faixa de preços aceitável para o serviço, em desatenção ao princípio da eficiência. Assim, a ampliação da pesquisa de mercado com solicitação de cotação a várias empresas ou a fontes diversas visa garantir que o preço obtido realmente seja o praticado no mercado, a lisura do procedimento licitatório e a mitigação dos riscos de conluio entre as empresas consultadas.

Quanto à alegação pela Unidade da restrição de mercado, há que se falar que em relação ao item 01, coletes balísticos nível II, 11 (onze) empresas participaram da fase de lances, e 05 (cinco) em relação ao item 02, placas balísticas nível III “stand-alone”, o que poderia suscitar, apenas em relação ao item 02, a caracterização de mercado restritivo, no entanto, devem ser inseridas nos autos do processo as justificativas para o não acolhimento de 03 (três) propostas válidas, sem, contudo, esquecer-se de se analisar tecnicamente essas mesmas propostas quanto ao conteúdo e formação do preço.

Assim, verificou-se junto ao Sistema Comprasnet se à época da realização da licitação, 30/05/2011, havia alguma aquisição de coletes balísticos nível II e placas balísticas nível III “stand-alone” pela Administração Pública, de modo a comprovar a vantajosidade das contratações pelo DPF. Em relação ao item 02 não foi identificado qualquer registro de aquisição similar no Sistema Comprasnet, diferentemente do item I, em que se identificam aquisições com o mesmo nível de proteção – nível II, porém, as características dos coletes em si e as quantidades adquiridas são diferentes. Os achados remetem às unidades do Ministério da Defesa.

Dessa forma, considerando todo o exposto, não há como se comprovar se os preços registrados, R\$ 425,98 para coletes balísticos nível II, e R\$ 1.243,00 para as placas balísticas nível III “stand-alone”, refletem os preços praticados no mercado.

Recomendações:

Recomendação 1:

Aperfeiçoar os mecanismos de controles internos administrativos estabelecidos na Unidade de modo a garantir observância às determinações contidas nas decisões emanados do Tribunal de Contas da União.

Recomendação 2:

Realizar, doravante, pesquisa de preços junto a fornecedores para balizar o preço máximo a ser aceito pela Administração Pública nos certames somente por meio do setor competente para o ofício, bem como por servidor devidamente capacitado, haja vista se tratar de uma das etapas da fase interna da licitação mais importantes para o prosseguimento do procedimento licitatório, e pode, em caso de superdimensionamento do preço de referência, causar prejuízo ao Erário.

Recomendação 3:

Incluir, doravante, nos autos do processo a comprovação do envio da consulta de preços às empresas escolhidas, por meio de aviso de recebimento, ou protocolo de recebimento, como forma de comprovar quais foram pesquisadas e quando foram feitas as consultas, com vistas à correta instrução do processo de contratação, conforme estabelecido no Acórdão nº 586/2009 - 2ª Câmara.

Recomendação 4:

Incluir, doravante, nos autos do processo por meio de parecer técnico, o método utilizado na obtenção dos preços estimados, as fontes consultadas, a fórmula utilizada para obter o preço estimativo, o número de empresas consultadas e quantas apresentaram propostas e se houve descarte de alguma proposta.

Recomendação 5:

Observar, quando da aquisição de bens, a Decisão nº 431/1993-P, no que concerne à realização de pesquisa de preços em pelo menos 3 empresas pertencentes ao ramo do objeto licitado, visando a comprovação da compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, e que seja feita inclusão da pesquisa de preços nos processos licitatórios, em obediência ao contido nos Acórdãos nºs 1.638/2010 - Plenário e 7.049/2010 - 2ª Câmara.

Recomendação 6:

Realizar, sempre que possível, estimativa de preços junto a diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores; contratos anteriores do próprio órgão; contratos de outros órgãos; e em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de modo a garantir que o preço obtido realmente seja o praticado no mercado, a lisura do procedimento licitatório e a mitigação de conluio entre as empresas consultadas.

2.1.2.2. Constatação**Ausência de justificativa nos autos do processo para a inviabilidade de a aquisição proceder de forma parcelada**

Com o intuito de adquirir coletes balísticos nível II e placas balísticas nível III “stand-alone” para uso por parte do efetivo de policiais federais em suas atividades, o Departamento de Polícia Federal – DPF fez publicar no D.O.U. do dia 18/05/2011 o Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2011, do tipo menor preço por item. As quantidades previstas foram de 9.051 e 2.822, respectivamente, para os itens 01 e 02, tendo como local de entrega previsto em todas as capitais de estado, cujos endereços estão descritos no Quadro de Distribuição, Anexo IV do referido Edital. A licitação processou-se por Sistema de Registro de Preços.

Compulsando os autos, verificou-se que a aquisição dos 02 (dois) itens não ocorreu de forma parcelada, conforme preconizado no art. 15, da Lei nº 8.666/1993. E também não se identificou justificativa que comprovasse, técnica e economicamente, a inviabilidade de que as referidas aquisições procedessem de forma parcelada, conforme enunciado no § 1º, art. 23 da Lei nº 8.666/1993. O parcelamento do objeto almeja garantir a ampliação da competitividade no mercado, todavia, sem que ocorra a perda de economia de escala.

O Parecer nº 133/2011 da Assessoria Jurídica do Departamento de Polícia Federal AJ/DPF, datado de 25/03/2011, acostado às fls. 96 a 102, ressaltou, preliminarmente, na alínea "e", a verificação do contido no § 2º, art. 9º, do Decreto nº 3.931/2001, quanto à apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos os respectivos custos, variáveis por região.

Por meio do Despacho nº 037/2011 – SEPLAC/DPP/CPLAM/DLOG, de 26/04/2011, a Unidade ao discordar do Parecer da AJ/DPF informou a facultatividade da aplicação § 2º, art. 9º, do Decreto nº 3.931/2001, bem como que os custos de produção dos materiais a serem adquiridos são os mesmos para todo o Brasil, já que a matéria prima é importada e a produção é feita em uma mesma localidade.

Todavia, primeiramente, tem-se que ressaltar que os custos variáveis por região previsto no normativo remetem ao frete, e não ao custo de produção. Segundo, em que pese a facultatividade prevista no § 2º, art. 9º, do Decreto nº 3.931/2001, ao regulamentar o Sistema de Registro de Preços, o referido Decreto deve fazê-lo observando ao previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993. É o exercício do poder regulamentar, que tem como objetivo a explicitação ou especificação de um conteúdo normativo preexistente.

Assim, o inciso IV, do art. 15, da Lei de Licitações estabelece que as compras, sempre que possível, deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à economicidade. Recorrendo-se dos inúmeros métodos de interpretação do direito, ganha importância a interpretação sistemática, que considera em qual sistema se insere a norma, relacionando-a às outras normas pertinentes ao mesmo objeto, bem como aos princípios orientadores da matéria e demais elementos que venham a fortalecer a interpretação de modo integrado, e não isolado. Dessa forma, não se pode renegar o estabelecido no § 1º, art. 23 da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Por fim, em relação ao item 01, coletes balísticos nível II, verifica-se de acordo com o quadro a seguir, para cada tamanho de colete – PP; P; M; G; e GG, há uma demanda do DPF. Os tamanhos PP; P; e M concentram, aproximadamente, 75% do que se pretende adquirir, porém, a licitação buscou, em um único lote, a aquisição de todos os tamanhos, sem, no entanto, justificar a impossibilidade técnica ou econômica para proceder a aquisição por tamanho, separadamente, o que acarreta no pagamento de um preço médio pelos 9.051 coletes.

Ressalte-se, ainda que o próprio DPF adquiriu 1.850 coletes balísticos nível III-A por meio de adesão à Ata de Registro de Preços nº 046/2007, em licitação promovida pela Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça – CGL/MJ, que abarcou 08 (oito) itens, sendo 04 (quatro) para o nível de proteção III-A e o restante para o nível de proteção III, para os tamanhos P; M; G; e GG, cujos preços registrados para os coletes balísticos nível III-A alcançaram a diferença de aproximadamente 30% entre os tamanhos P e GG.

Tamanho do Colete	Quantidade	Percentual (%)	Percentual Acumulado (%)
PP	891	9,84	9,84
P	911	10,07	19,91
M	4.971	54,92	74,83
G	1.822	20,13	94,96
GG	456	5,04	100
TOTAL	9.051	100,00	

Observou-se que a proposta de preços encaminhada pela Empresa RONTAN no dia 14/02/2011 para compor o orçamento estimativo da administração apresentou custos unitários individualizados para cada tamanho de colete, variando em, aproximadamente, 21% o preço estimado para os tamanhos PP e GG.

O quadro a seguir retrata a proposta comercial da Empresa RONTAN. Cabe ressaltar que a referida Empresa logrou-se vencedora no item 01 do Pregão Eletrônico nº 024/2011.

Tamanho do Colete	Preço Unitário (R\$)
PP	646
P	662
M	730
G	763
GG	782

Esse fato foi verificado no Processo nº 08200.006593/2011-34. A Unidade foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201112028/004, itens 11 e 14. As despesas também foram custeadas com recursos orçamentários dos Programas/Ações 0750/2000 e 1127/2726.

Causa:

Ausência de justificativa dos servidores que elaboraram e aprovaram o termo de referência da inviabilidade de a aquisição proceder de forma parcelada.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201112028/004, item 11, referente à falta de comprovação técnica e econômica de proceder ao parcelamento do objeto, a Unidade informou por meio do Ofício nº 392/2011-GAB/COAD/DLOG/DPF, de 20 de dezembro de 2011, o que segue:

“Inicialmente, convém consignar que, em atendimento às justificativas apresentadas nos subitens 2.22 e 2.23 do Termo de Referência (fls. 03/27 do procedimento administrativo nº 08200.006593/2011-34), o Pregão Eletrônico nº 24/2011-COAD/DLOG/DPF foi processado pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), de forma a possibilitar que as aquisições dos coletes e das placas balísticas ocorressem de acordo com as necessidades apresentadas pela Polícia Federal ao longo da vigência das Atas de Registro de Preço (ARPs) que dele decorreram.

Nas fases que envolveram o procedimento licitatório, não houve pedidos ou questionamentos sobre a possibilidade do parcelamento do objeto do certame. Outrossim, embora legalmente possível, referido parcelamento em lotes formados por quantidades e/ou tamanho de peças (PP, P, M, G), tal medida poderia não ser a mais segura sob o ponto de vista da padronização dos materiais.

Outrossim, a licitação processada pelo SRP possibilita a seleção de mais de um fornecedor, desde que não se alcance o total previsto para a aquisição (art. 6º do Decreto 3.931/2001), fato que, em tese, já serviria de instrumento de adequação da compra às condições do mercado, parcelando ou não a quantidade prevista para cada item, sem se perder a correspondente economia de escala.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201112028/004, item 14, referente à falta de comprovação de a aquisição dos coletes por lotes individualizados por tamanho, a Unidade informou por meio do Ofício nº 392/2011-GAB/COAD/DLOG/DPF, de 20 de dezembro de 2011, o que segue:

“Inicialmente, cabe-nos assinalar que apenas a empresa RONTAN ELETRO METALÚRGICA LTDA. apresentou estimativa de preços individualizada por tamanhos do colete. As demais empresas cotaram pelo valor unitário.

Com relação ao fracionamento da aquisição, entendemos que se aplica a este item o exposto nos esclarecimentos feitos ao Item 11, no qual foi dito que o fracionamento por tamanho dos coletes poderia trazer situação antagônica à padronização dos materiais e ainda poderia levar a dificuldades na administração dos fornecimentos caso empresas diferentes ganhassem os itens.

Por outro lado, vislumbramos o inconveniente de limitarmos as quantidades de coletes pelo tamanho, o que impediria adaptações ou mudanças nas diretrizes das compras (mudança nas quantidades).

Com relação à economicidade da contratação, convém observar que o valor adjudicado para o item 1 – Colete, foi inferior à cotação estimativa para o colete tamanho PP, dessa forma, consideramos que, mantidas as proporções do Quadro de Distribuição Anexo IV do Edital, não se pode falar de prejuízos em relação à diferença de preços entre os tamanhos adquiridos (PP, P, M, G, GG), pois estes estariam diluídos nos preços dos coletes de forma recíproca.”

Análise do Controle Interno:

Ao analisar o Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2011, cujo objeto remete à aquisição de 9.051 coletes balísticos nível II para os tamanhos PP; P; M; G; e GG; e de 2.822 placas balísticas nível III “stand-alone” para uso por parte do efetivo de policiais federais em suas atividades, verificou-se a ausência do parcelamento do objeto ou a inserção nos autos do processo de justificativa que demonstrasse por meio de argumentos técnicos e econômicos da inviabilidade de as aquisições procederem de forma parcelada. O Quadro de Distribuição, Anexo IV do referido Edital, estabelece os locais de entrega – as Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal – SR/DPF em cada capital do respectivo estado. O quadro a seguir elenca as quantidades a serem adquiridas por região do país para cada item, sem, no entanto, individualizar por tamanho os coletes, item 01.

Região	UF	Quantidade Item 01	Total Item 01	Porcentagem (%)	Quantidade Item 02	Total Item 02	Porcentagem (%)
Norte	AC	157	1.153	13	48	348	12,33
	AM	190			57		
	AP	99			30		
	PA	293			88		
	RO	193			59		
	RR	111			34		
	TO	110			32		
Nordeste	AL	92	1.739	19	28	522	18,5
	BA	284			87		
	CE	291			87		
	MA	201			60		
	PE	275			82		
	PB	196			59		
	PI	121			36		
	RN	179			53		
	SE	100			30		
Centro Oeste	DF	1.033	1.855	20	416	662	23,46
	GO	198			59		
	MS	355			106		
	MT	269			81		
Sudeste	ES	209	2.763	31	63	831	29,45
	MG	555			167		
	RJ	853			256		
	SP	1.146			345		
Sul	PR	636	1.541	17	188	459	16,27
	RS	566			169		
	SC	339			102		

Total	9.051	9.051	100	2.822	2.822	100
-------	-------	-------	-----	-------	-------	-----

A AJ/DPF, em seu Parecer nº 133/2011, considerando que a contratação é por registro de preços, ressaltou a possibilidade de a Unidade utilizar o parcelamento do objeto, conforme descrito no § 2º, art. 9º, do Decreto nº 3.931/2001.

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços contemplará, no mínimo:

[...]

§ 2º Quando o edital prever o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos os respectivos custos, variáveis por região.

Entretanto, pela visão da Unidade, materializada no Despacho nº 037/2011 – SEPLAC/DPP/CPLAM /DLOG, de 26/04/2011, a utilização do parcelamento do objeto é de cunho facultativo, haja vista que os custos de produção dos materiais a serem adquiridos são os mesmos para todo o Brasil, já que a matéria prima é importada e a produção é feita em uma mesma localidade.

A Unidade equivoca-se ao afirmar que a adoção do parcelamento é de cunho facultativo e de que não há variação de custos que possam influenciar na formulação de proposta comercial quando não há o parcelamento do objeto. De acordo com o inciso IV, art. 15 da Lei nº 8.666/1993, as compras sempre que possível deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade e ampliar a competitividade sob o pressuposto de que o menor porte das aquisições ampliaria o universo da disputa, e, conseqüentemente, menores preços ofertados pelos licitantes.

A cláusula “sempre que possível” não remete à discricionariedade da Administração. A fórmula verbal torna impositiva e obrigatória a adoção das providências constantes do elenco, ressaltando as hipóteses em que tal for impossível. Assim sendo, cabe à Administração justificar a não observância das exigências do art. 15, apresentando as justificativas para a impossibilidade de aplicação de suas regras, entre as quais consta a do parcelamento do objeto. É o que se percebe da leitura do § 1º do art. 23 da Lei de Licitações que ratifica a obrigatoriedade do parcelamento.

Art. 23

[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O parcelamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condição de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação – que serão proporcionais à dimensão dos lotes. Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a administração desembolsará menos, em montantes globais, por meio da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única. O parcelamento, conforme destacado, é tanto para as aquisições, compras, quanto para contratação de prestação de serviços.

A obrigatoriedade do parcelamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o parcelamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o parcelamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração, pois em uma economia de escala o aumento de quantitativos produz a redução de preços. Por isso, não teria cabimento a Administração promover o parcelamento da contratação se isso

acarretar o aumento de seus custos.

Em relação aos fatores que possam influenciar na formulação de proposta comercial quando o parcelamento do objeto não é adotado destaca-se o valor do frete, pois ao formular sua proposta comercial, o licitante a fim de compensar despesas com frete formula um preço médio, o que pode resultar no encarecimento dos produtos ofertados a estados mais próximos dos centros produtivos, a fim de compensar despesas com frete para os mais distantes. Esse efeito é chamado de "subsídio cruzado" por Marçal Justen Filho:

Existem dificuldades na formação de preços uniformes para todo o território nacional, o que gera risco de transferência de custos (subsídio cruzado). Se houver fixação de preço único para fornecimento em todos os lugares do Brasil, o licitante exigirá um preço médio. Ou seja, os custos mais elevados serão compensados com os menos elevados, o que equivale a um subsídio cruzado. Lembre-se que o grande problema não é propriamente o subsídio cruzado, mas a dificuldade em seu controle e o incentivo à ineficiência econômica.

Cabe ressaltar ainda, que o efeito do subsídio cruzado é mais exacerbado no item 01 do que no item 02, pois naquele além da ausência do parcelamento, a formulação das propostas comerciais pelas empresas licitantes devem considerar os diversos tamanhos dos coletes, PP; P; M; G; e GG, e as respectivas quantidades a serem fornecidas, estabelecendo-se forçosamente um preço médio final, o que pode não representar, individualmente para cada tamanho, vantajosidade para a Administração Pública em adquiri-los. Tal fato encontra respaldo na própria licitação.

A Empresa RONTAN, que foi a vencedora do item 01, coletes balísticos nível II, ao apresentar sua proposta junto à administração no dia 14/02/2011 para compor o orçamento estimativo, apresentou custos unitários individualizados para cada tamanho de colete, variando em, aproximadamente, 21% o preço estimado para os tamanhos PP e GG. E considerando que aproximadamente 75% da demanda da Administração Pública residem nos tamanhos PP; P; e M, a formatação dessa contratação pode ocasionar prejuízo ao Erário. Todavia, por motivos já exarados nesse relatório, não há como se comprovar se o preço registrado para coletes balísticos nível II reflete os preços praticados no mercado.

Em relação aos argumentos aduzidos pela Unidade, há que se discordar quanto à ausência de pedidos ou questionamentos sobre a possibilidade de parcelamento do objeto do certame, haja vista o descrito no Parecer nº 133/2011 da Assessoria Jurídica do Departamento de Polícia Federal AJ/DPF, alínea "e", e comentado anteriormente. Quanto à formação de lotes para aquisição dos 9.051 coletes, nos tamanhos PP; P; M; G; e GG, não há que se falar de falta de padronização, haja vista que o termo de referência e os Anexos III e IV, referentes, respectivamente, à Capa Externa Operacional e à Capa Externa Dissimulada, estabelecem todas as especificações técnicas necessárias à formulação de propostas pelas empresas licitantes, como por exemplo, o nível de proteção; os tipos de capas externas; o peso e a área de proteção (frontal e dorsal) para cada tamanho de colete; e o tipo de tecido e costura; e assim sendo, não se teria padrões diferentes nas diversas localidades constantes no Anexo IV, Quadro de Distribuição para Fornecedor.

Em que pese haver a previsão no item 17 do edital e na Cláusula Sexta, subitem 6.1, de que ao preço do primeiro colocado poderão ser registrados tantos fornecedores quantos necessários para que, em função das propostas apresentadas, seja atingida a quantidade total estimada para o item cotado, não significa, necessariamente, que havendo mais de um fornecedor não haveria restrição à competitividade em virtude da falta do parcelamento. Todavia, considerando o resultado da licitação, cabe informar que para cada um dos itens registrou-se apenas um fornecedor, o que de certa forma, é antagônica à possibilidade aventada pela Unidade.

Por fim, cabe ressaltar que o Anexo IV, Quadro de Distribuição para Fornecedor, estabelece as quantidades a serem fornecidas pela Empresa RONTAN para cada tipo de tamanho de colete, não permitindo livre alterações em seu quantitativo pela Unidade, diversamente se o registro fosse por lote, pois além de não ser obrigada a adquirir, a administração poderia se servir do previsto no art. 65, da Lei nº 8.666/1993, até o limite de 25%.

E em que pese o valor adjudicado no item 01, colete nível II, à Empresa RONTAN ser inferior ao cotado por ela à época da formação do orçamento estimativo, há que se considerar 02 (dois) ponto. Primeiro, não há justificativa técnica para não proceder à aquisição por meio de lote; e segundo, o preço final, apesar não configurar prejuízo ao Erário, é preço médio, e aproximadamente 75% das aquisições estão concentradas nos três primeiros tamanhos, PP; P; e M.

Recomendações:

Recomendação 1:

Incluir, doravante, nos processos licitatórios a justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala, consoante ao contido na Lei nº 8.666/1993, arts. 15 e 23, §1º.

2.1.2.3. Informação

A Lei nº 10.520/2002, em seu art. 7º, determina pena de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública às empresas que, dentro do prazo de validade de suas propostas, não celebrarem os contratos, deixarem de entregar documentação exigida ou entregarem documentação falsa e não mantiverem suas propostas, dentre outros comportamentos considerados ilegais.

Alinhado ao teor da Lei, o Acórdão nº 1.793/2011 – TCU Plenário trata, em seu item 3.3, da existência de licitantes reiteradamente desclassificados por não atenderem aos editais ou por não honrarem suas propostas. A motivação para abordar tal tema foi a constatação do alto índice de empresas que apresentaram lances mínimos e, ao serem convocadas pelo pregoeiro para o encaminhamento de documentação de habilitação ou de planilhas ajustadas aos seus lances, desistiram dos certames de forma repentina e injustificada.

Podem-se citar dois problemas graves decorrentes deste tipo de comportamento inadequado praticado pelas empresas. No caso de mercados restritos, onde há poucos fornecedores, a desistência poderia frustrar o processo licitatório. Em segundo lugar, existe a possibilidade de uma empresa apresentar proposta com valor extremamente baixo, afastando concorrentes que desistiriam de competir por não conseguirem cobrir tal proposta; neste caso, a empresa estaria em conluio com outra, que apresentaria proposta em valor superior, desvantajoso para a Administração, e seria chamada em segundo lugar, após a desistência da primeira colocada.

Associada às questões já tratadas, está a responsabilidade legal do gestor de atuar em tais situações. A Lei 8.112/1990 estabelece em seu artigo 116 que é dever do servidor “observar as normas legais e regulamentares” e “representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder”.

Esta informação visa a orientar os gestores deste Órgão no sentido de atuarem prontamente quando verificadas as situações tratadas.

2.1.2.4. Constatação

Ausência de informações essenciais nos autos do processo para justificar aquisição de veículos para o Departamento de Polícia Federal.

Considerando as especificações do veículo pretendido pelo Departamento de Polícia Federal – DPF estabelecidas no termo de referência do Processo nº 08200.019710/2010-49; as especificações e o preço registrados na Ata de Registro de Preços nº 40/2009 em favor da Empresa MMC Automotores do Brasil; aliado ao resultado obtido pela realização da pesquisa de mercado, demonstrando a vantajosidade da aquisição, o DPF solicitou ao órgão gerenciador – UASG 373083 - SR-IN CRA-SEDE/DF, em atendimento ao contido no art. 8º, do Decreto nº 3.931/2001, adesão à referida Ata. Após consulta formulada ao fornecedor beneficiário da ARP nº 040/2009, obteve-se aceitação no fornecimento das viaturas. O registro é para 400 (quatrocentos) viaturas do tipo pick-up e devem ser entregues em várias unidades da federação, ficando na responsabilidade do DPF Sede e das Superintendências Regionais da Polícia Federal – SR/DPF recebê-las.

O valor unitário registrado era de R\$ 79.013,16, todavia, em virtude do estabelecido no inciso II, art. 12, da Lei nº 9.493/1997, que concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI aos órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal que adquirirem veículos para patrulhamento policial, implicou no preço unitário final de R\$ 75.761,03.

Primeiramente, fora celebrado o Contrato nº 23/2011, datado de 02/09/2011, para a aquisição de 52 (cinquenta e dois) veículos e emitidas as 2011NE800578 e 2011NE800579 pela UG 200335. Posteriormente, foi autuado o Processo nº 08200.018997/2011-71 e celebrado o Contrato nº 41/2011, em 21/10/2011, tendo como objeto a aquisição de mais 100 (cem) viaturas pick-up. Foi emitida a 2011NE800479 pela UG 200334.

Em 15/12/2011, por meio da UG 200334, emitiram-se as 2011NE800576, 2011NE800577 e 2011NE800611, ao montante de R\$ 14.167.312,61, celebrados os Contratos nºs 60, 61 e 70/2011, o que representou a aquisição de 187 (cento e oitenta e sete veículos). Assim, considerando todas as aquisições, adquiriram-se por meio da adesão à ARP nº 040/2009 o quantitativo final de 339 (trezentos e trinta e nove) veículos.

Entretanto, procedida à análise nos autos descritos anteriormente não se identificou as informações necessárias que justificassem as aquisições das 152 (cento e cinquenta e duas) viaturas, como por exemplo, a manifestação do setor competente para solicitar a aquisição, bem como a motivação e a necessidade da contratação; a comprovação de que a quantidade contratada é adequada às necessidades da Administração; a situação atual da frota, haja vista que a justificativa que consta do Termo de Referência remete à substituição contínua, renovação da frota e reposição de veículos deteriorados; e o preenchimento dos Anexos II - Mapa de Controle do Desempenho e Manutenção do Veículo Oficial e do IV - Plano Anual de Aquisição de Veículos - PAAV, em atendimento ao contido na IN/SLTI/MP nº 3/2008. Cabe ressaltar que a falha relativa à falta de elaboração do PAAV nas aquisições de viaturas, foi objeto do Relatório nº 224595, referente à Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2008.

Esse fato foi verificado nos Processos nºs 08200.019710/2010-49 e 08200.018997/2011-71. A Unidade foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201112028/002, itens 03, 04, 05 e 06. As despesas também foram custeadas com recursos orçamentários dos Programas/Ações 0750/2000, 0662/128K e 0662/2726.

Causa:

Aquisição e distribuição de veículos, sem levar em conta os critérios da necessidade, da adequabilidade e a respectiva quantidade a ser adquirida, para cada unidade descentralizada e o órgão central.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201112028/002, itens 03 a 06, a Unidade informou por meio do Ofício nº 384/2011-GAB/COAD/DLOG/DPF, de 09 de dezembro de 2011, o que segue:

“Inicialmente, no que diz respeito ao Item 03 e ao Item 04, percebe-se que no tópico 03 do Termo de Referência juntado aos autos 08200.019710/2010-49 (fls. 01/09) o então Diretor de Administração e Logística Policial justifica a necessidade da aquisição das 400 viaturas. Caso a auditoria não entenda suficiente, a justificativa apresentada no processo nº "08200.018643/2011-26, que não está sendo auditado, prevê a necessidade de substituição imediata de, no mínimo, 2.904 viaturas.

No tocante ao item nº 05, de fato essa documentação não integra os processos auditados. Lado outro, neste instante, entende-se conveniente mencionar a justificativa que consta no processo nº 08200.018643/2011-26, a respeito de estudo inicial para a aquisição de 2.904 viaturas.

Com relação ao item nº 06, nesta oportunidade apresenta-se o Plano de Aquisição de Veículos - PAV, elaborado em conformidade com a IN 03/2008-MPOG, assinado pelo ordenador de despesas em exercício da principal Unidade Gestora da Polícia Federal, nomeado pelo Diretor-Geral, conforme Portaria nº 2374/2011-DG/DF, de 28/11/2011.

Além das 1.452 viaturas do processo nº 08200.018643/2011-26, atualmente sob licitação e que não está sendo auditado, o PAV contempla também as 52 viaturas do processo nº 08200.019710/2010-49, as 100 viaturas do processo nº 08200.018997/2011-71, ambos sob auditoria, bem como as demais 248 viaturas a serem adquiridas da Ata nº 40/2010-INCRA, cuja destinação será o uso por ocasião dos Grandes Eventos que ocorrerão no Brasil a partir de 2012.

Convém salientar que todos os processos em andamento existentes para a aquisição de viaturas, acima enumerados, por restrições orçamentárias sequer alcançam a necessidade mínima de substituição de 2.904 veículos oficiais, razão pela qual o PAV é inferior a esse quantitativo, mas mesmo assim já engloba as 400 viaturas de que tratam os processos auditados.

Por seu turno, quanto ao Mapa de Controle, este ainda está sendo elaborado, não havendo como atender neste momento ao solicitado, pois envolve a coleta de dados de todas as Unidades do Departamento de Polícia Federal, que já foi iniciada.

Aproveita-se para juntar cópia do Memorando nº 241/2011-DIREX/DPF e seus anexos, protocolizado sob o nº 08003.003685/2011-99 no Ministério da Justiça, que trata do Termo de Cooperação firmado entre a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos e o DPF para a aquisição de viaturas policiais descaracterizadas, devidamente justificado. Esse Termo, que permitirá a aquisição dos 248 veículos para os Grandes Eventos, como exposto acima, motivou exatamente a atualização do Plano de Aquisição de Veículos - PAV, agora apresentado.

Assim sendo, encaminhamos apenas a documentação que existe no âmbito desta Divisão, qual seja, justificativa para a aquisição de 2.904 viaturas, Memorando nº 241/2011-DIREX/DPF e PAV.

Ressalte-se ainda que os subscritores assumiram suas funções na Divisão de Planejamento e Projetos somente em Agosto/2011, depois da decisão pela adesão à Ata nº 40/2011-INCRA, momento em que deram início ao efetivo planejamento da frota do DPF a partir dos estudos estampadas no processo 08200.018643/2011-26.”

Análise do Controle Interno:

Analisando os argumentos aduzidos pela Unidade, Memorando nº 034/2011 – DPP/CPLAM/DLOG, de 08/12/2011, quanto à ausência de manifestação do setor competente para solicitar a aquisição das viaturas e a justificativa para as quantidades adquiridas, 152 (cento e cinquenta e duas) viaturas, itens 03 e 04 da Solicitação de Auditoria nº 201112028/002, verifica-se o equívoco na citação do termo de referência, no qual o Diretor de Administração e Logística Policial, em seu item 03, justifica a necessidade da aquisição das viaturas, haja vista que este documento, termo de referência, deve materializar informações constantes de atos praticados anteriormente a sua elaboração, e no caso concreto aqui analisado seria a justificativa da necessidade da aquisição e a respectiva quantidade a ser adquirida.

E considerando que o termo de referência deve contemplar no mínimo o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação, e ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica, ratifica-se da necessidade da inserção prévia de todas as informações que se fazem necessárias na elaboração do termo de referência, entre as quais a justificativa da aquisição e a demanda adequada à Administração Pública.

Cita-se, de forma complementar, o Despacho nº 160/2011, inserido às fls. 252 a 264 do Processo nº 08200.018643/2011-26, que tem como objetivo a aquisição de 2.904 (duas mil e novecentas e quatro viaturas), todavia, não pode ser admitida a justificativa, haja vista que o referido despacho data de 26/10/2011, e as aquisições por meio dos Processos nºs 08200.019710/2010-49 e 08200.018997/2011-71 são em datas anteriores, com notas de empenho sendo emitidas nos dias 04/08 e 14/10/2011.

Em relação ao item 05 da Solicitação de Auditoria nº 201112028/002, ausência de documentação que demonstre o estado atual da frota, a UJ cita o mesmo Despacho nº 160/2011, inserido às fls. 252 a 264 do Processo nº 08200.018643/2011-26, que tem como objetivo a aquisição de 2.904 (duas mil e novecentas e quatro viaturas), ou seja, nos autos ora analisados, Processos nºs 08200.019710/2010-49 e 08200.018997/2011-71, não foi realizado levantamento das reais necessidades do DPF anteriormente à adesão à ARP nº 040/2009, o que denota falha no planejamento da Unidade em adquirir as viaturas.

Ainda em relação ao Despacho nº 160/2011, que visa justificar a aquisição de 2.904 (duas mil e novecentas e quatro viaturas), há que se comentar que não fora elaborado o Plano Anual de Reparelhamento Policial – PARP para 2011, e os que foram apresentados, referentes aos anos de 2008 e 2009, não foram elaborados de acordo com as exigências da Instrução Normativa nº 03/2008, que dispõe sobre a classificação, utilização, especificação, identificação, aquisição e alienação de veículos oficiais. O levantamento abarcou apenas os relatórios extraídos do Sistema de Planejamento de Metas – SISPLAM, que é alimentado com as solicitações das diversas unidades descentralizadas do DPF, sem, no entanto, contemplar os dados completos dos veículos, como ano de fabricação, placa, chassi e RENAVAN, dados indispensáveis para um eficaz planejamento de substituição de frota. Ou seja, o DPF não apresenta um sistema que possa dar informação sobre a sua frota de veículos capaz de permitir uma tomada de decisão gerencial adequada, como por exemplo, adquirir novas viaturas ou renovar um contrato de manutenção, pois não há informação do estado de conservação das viaturas, se há necessidade de sua substituição ou se até mesmo está em uso ou inservível à administração. E considerando o volume de recursos envolvidos nas aquisições de viaturas ou nos custos de manutenção das viaturas, torna-se fundamental ao gestor dispor de tais informações consolidadas. Cabe ressaltar que as aquisições de viaturas sob a égide do Processo nº 08200.018643/2011-26 utilizou-se o banco de dados de veículos registrados por RENAVAM, mantido pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, tendo como base apenas o ano de fabricação dos veículos.

Destarte, conclui-se que as aquisições de viaturas por meio da adesão à ARP nº 040/2009 e do Processo nº 08200.018643/2011-26, que não faz do escopo dessa auditoria, não são lastreadas em informações que possam permitir o correto planejamento nas aquisições.

Por fim, quanto ao item 06 da solicitação de auditoria nº 201112028/002, é importante ressaltar que de acordo com a Instrução Normativa nº 03/08, art. 27, nas aquisições de veículos oficiais deverá ser elaborado o Plano Anual de Aquisição de Veículos - PAAV, que será aprovado pela autoridade superior do órgão ou entidade. O PAAV deve ser elaborado com base na avaliação do estado da frota de veículos do órgão ou entidade realizada a partir dos Mapas de Controle do Desempenho e Manutenção dos Veículos Oficiais e de outras informações relativas aos veículos oficiais. Dessa forma, a aquisição de veículos no âmbito da Administração Pública Federal, a partir da data de sua publicação, 19/05/2008, deverá atender ao estabelecido nessa Instrução Normativa. No entanto, o DPF adquiriu 152 (cento e cinquenta e dois) veículos no exercício de 2011, sem observar as orientações contidas no referido normativo, haja vista que a Unidade dispõe apenas de uma planilha que representa a coleta de necessidades do DPF, com os nomes das Unidades a serem beneficiadas e as respectivas quantidades, sem, no entanto, comportar o estado em que se encontram os veículos. Utilizou-se como fonte de informação a taxa de depreciação de veículos da Secretaria da Receita Federal do Brasil, estabelecida na

Instrução Normativa nº 162/2008, a qual estabelece como vida útil dos veículos 05 (cinco) anos, sem que fossem consideradas as informações que deveriam estar contidas nos Mapas de Controle do Desempenho e Manutenção dos Veículos Oficiais, e as quais a Unidade não dispõe até hoje, conforme descrito anteriormente.

Recomendações:

Recomendação 1:

Aperfeiçoar os mecanismos de controles internos administrativos estabelecidos na Unidade de modo a garantir observância aos dispositivos legais, inserindo nos autos do processo a manifestação do setor competente para solicitar a aquisição de determinado objeto; a motivação; e a necessidade da contratação, considerando que o termo de referência materializa as informações constantes de atos praticados anteriormente a sua elaboração.

Recomendação 2:

Observar, doravante, quando da aquisição de veículos, as orientações contidas na Instrução Normativa nº 03/08, principalmente quanto ao preenchimento do Anexo II - Mapa de Controle do Desempenho e Manutenção dos Veículos Oficiais, considerado fundamental para a boa elaboração do Anexo IV - Plano Anual de Aquisição de Veículos - PAAV, que deve ser assinado pela autoridade superior desse Departamento de Polícia Federal.

Recomendação 3:

Implementar sistema informatizado específico de controle do estado de utilização/conservação dos veículos que compõem a frota do DPF ou adaptar o já existente, de modo a permitir ao gestor tomada de decisão gerencial adequada, como por exemplo, adquirir novas viaturas ou renovar um contrato de manutenção, bem como subsidiando o setor de planejamento nas justificativas da substituição de viaturas ou da aquisição para aumento da frota.

2.1.2.5. Constatação

Utilização do Sistema de Registro de Preços na aquisição de bens de capital sem observância das hipóteses permissivas de sua utilização.

O Departamento de Polícia Federal – DPF por meio do Pregão Eletrônico nº 024/2011, tipo menor preço por item, com abertura da sessão pública no dia 30/05/2011, almejou adquirir coletes balísticos nível II e placas balísticas nível III “stand-alone”, de acordo com as especificações, tamanhos e modelos descritos no termo de referência. As quantidades previstas foram de 9.051 e 2.822, respectivamente, para cada item. A licitação processou-se pelo Sistema de Registro de Preços – SRP. Lograram-se vencedoras do certame as Empresas Rontan Eletro Metalúrgica, CNPJ 62.858.352/0001-30, e INBRA-TEXTIL Indústria e Comércio de Tecidos Técnicos, CNPJ 04.729.192/0001-22. A homologação dos itens do Pregão Eletrônico nº 024/2011 ocorreu no dia 23/09/2011 e a assinatura das Atas nºs 39 e 40/2011 nos dias 17 e 19/10/2011. Foram celebrados no dia 22 de novembro de 2011 os Contratos nºs 47 e 48/2011. As quantidades contratadas foram de 6.900 coletes balísticos nível II e 2.069 placas balísticas nível III “stand-alone”.

Posteriormente, foram celebrados nos dias 15, 26 e 23 de dezembro de 2011 os Contratos nºs 61, 59 e

58, cujos objetos são, respectivamente, as aquisições de 537 e 2.151 unidades coletes balísticos nível II e 753 unidades placas balísticas nível III “stand-alone”. Há que se mencionar, também, a celebração do Primeiro Termo Aditivo aos Contratos nº 47 e 48/2011 em 30/12/2011, cujo objeto é, além da dilação do prazo contratual por mais 75 dias, o acréscimo contratual de 517 e 1.725 unidades, respectivamente, para as mesmas placas balísticas nível III “stand-alone” e coletes balísticos nível II. Tais fatos implicaram na aquisição de todas as quantidades registradas, acrescidas de 25%, conforme estabelece o § 1º, art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

O SRP, previsto no inciso II, art. 15, da Lei nº 8.666/1993, foi regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001, que estabelece em seu art. 2º, as hipóteses de sua utilização. No entanto, ao tomar a leitura o Edital do Pregão Eletrônico nº 024/20011 e seus anexos não se identificou a hipótese em que se fundamentou a administração para respaldar a utilização do referido Sistema. Assim sendo, de modo a verificar o devido enquadramento legal, questionou-se a Unidade por meio da Solicitação de Auditoria nº 201112028/004, item 16, a qual informou que os dispositivos legais aplicáveis são os incisos II e IV do art. 2º, do Decreto nº 3.931/2001, respectivamente: aquisição de bens com previsão de entregas parceladas e quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Entretanto, considerando a data de homologação do certame e a execução de 125% para cada item registrado antes do encerramento do exercício, verifica-se que os argumentos aduzidos pela Unidade não encontram respaldo legal. O quadro a seguir sintetiza a execução. Tal fato denota, além da utilização indevida do SRP, a falta de planejamento nas aquisições, haja vista que considerando a data de homologação do certame e a da emissão da última nota de empenho transcorreram 82 (oitenta e dois) dias, fazendo com que os objetos da Ata de Registro de Preços esgotassem sem levar em conta à economia de escala na aquisição dos 02 (dois) itens.

Item	Data do Empenho	Quantidade	Total Adquirido	Total Registrado
01 - Colete	11/11/11	6.900	11.313	9.051
	15/12/11	4.413		
02 - Placas	11/11/11	2.069	3.527	2.822
	15/12/11	1.458		

Em que pese os pressupostos de utilização de licitação para SRP ser para aquisições parceladas e que não possa definir previamente o quantitativo, observa-se do quadro anterior que em relação ao item 01 o empenho do dia 11/11/2011 contemplou 76,23% do quantitativo registrado, enquanto o percentual para o item 02 foi de 73,31%, o que afronta à metodologia da utilização do SRP.

O que se depreende da resposta apresentada pela Unidade e do Despacho nº 021/2011 – SESGE/MJ, de 22/11/2011, é que a utilização do SRP deu-se em virtude da falta de recursos orçamentários, pois os empenhos emitidos no dia 15/12/2011 somente foram possíveis em virtude da descentralização e repasse dos recursos orçamentários e financeiros do Programa de Trabalho 06.181.1127.12OM.0001 - Ações Preventivas de Segurança Pública para a Copa do Mundo de 2014, por parte da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – SESGE. A descentralização dos recursos foi pautada na celebração do Termo de Cooperação Técnica entre a SESGE e o DPF no dia 07/12/2011.

Da mesma forma, o Despacho nº 142/2011 - SEPLAC/DPP/CPLAM/DLOG, de 13/12/2011, versa, em um primeiro momento, sobre a impossibilidade de se adquirir a totalidade dos itens registrados, em virtude de restrição orçamentária, o que somente possibilitou adquirir 6.900 coletes e 2.069 placas. Posteriormente, com a liberação dos recursos orçamentários adquiriram-se as parcelas restantes registradas, bem como mais 25% do total registrado.

Não se questiona as aquisições dos coletes e placas balísticas pelo DPF, haja vista a necessidade de se preservar a vida do policial em suas atividades cotidianas, porém, analisando os autos do processo e a realização das despesas, constata-se que a fase de planejamento e a execução propriamente dita das Atas de Registro de Preços mostraram-se deficientes. No primeiro caso, fase de planejamento, em que pese a realização de levantamento junto às Unidades Descentralizadas, buscando estabelecer o quantitativo a

ser adquirido, não se levou em consideração no momento de fixação dos quantitativos, a real necessidade do DPF, haja vista a aquisição de mais 25% do quantitativo registrado em ata no mês seguinte ao da celebração dos Contratos n°s 47 e 48/2011. No que tange à execução contratual, por tudo o exposto, verificou-se a incompatibilidade de a licitação ser para registro de preço, sendo mais adequada a utilização do pregão eletrônico em sua forma ordinária.

Esse fato foi verificado no Processo n° 08200.006593/2011-34. A Unidade foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria n° 201112028/004, item 16. As despesas também foram custeadas com recursos orçamentários dos Programas/Ações 0750/2000 e 1127/2726.

Causa:

Fixação, subestimada, no termo de referência das quantidades a serem registradas em Ata de Registro de Preços e adoção de contratação por Sistema de Registro de Preços em edital de licitação cujas quantidades e prazo para entrega dos bens eram conhecidos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à Solicitação de Auditoria n° 201112028/004, item 16, referente à base legal para utilização do Sistema de Registro de Preços, a Unidade informou por meio do Ofício n° 392/2011-GAB/COAD /DLOG/DPF, de 20 de dezembro de 2011, o que segue:

“Conforme se depreende dos itens 2.22 e 2.23, o interesse da Administração está focalizado na readequação gradual das condições logísticas das unidades operacionais da Polícia Federal, priorizando-se as mais carentes. Dessa forma, considerando as peculiaridades desta análise de necessidade e condição econômica e dificuldade de previsão imediata destas condições, entendemos que os dispositivos legais aplicáveis são encontrados nos incisos II e IV do referido Decreto:

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes.

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições.

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo.

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

Análise do Controle Interno:

Ao analisar a contratação prevista pelo Edital do Pregão Eletrônico n° 024/20011, Processo n° 08200.006593/2011-34, cujo objeto revela-se na aquisição de coletes balísticos nível II e placas balísticas nível III “stand-alone”, constatou-se a não indicação no edital e/ou em seus anexos, da fundamentação legal para a utilização do SRP. Há apenas menção ao Decreto n° 3.931/2001. A Unidade aduziu em sua resposta que a utilização poderia estar amparada no art. 2º, incisos II e IV, referentes, respectivamente, à contratação parcelada e à impossibilidade de se definir previamente o quantitativo a ser adquirido. Também trouxe à baila a falta de orçamento para dar início ao processo licitatório, o que foi evidenciado por meio da descentralização de recursos orçamentários e financeiros da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – SESGE para o DPF ao final do exercício de 2011.

Em que pese haver restrição orçamentária para os órgãos e entidades da Administração Pública durante

o ano, não há previsão legal para utilização do SRP tendo por base essa hipótese. Os incisos II e IV também não se coadunam com o observado no caso concreto, pois as aquisições não ocorreram de forma parcelada e o quantitativo a ser adquirido encontrava-se definido no edital.

No caso em tela, o que se percebe é a total desconfiguração da utilização do registro de preços, pois em aproximadamente 82 (oitenta e dois) dias houve o esgotamento da ata, consumindo todo o quantitativo registrado para os dois itens, além de se valer da previsão do art. 65, da Lei de Licitações, ou seja, aditar o contrato em até 25% do valor contratado.

Sobre este aspecto devem ser feitas algumas observações. A primeira denota a falta de planejamento da Unidade ao realizar as aquisições, haja vista que não se previu nas quantidades registradas as suas reais necessidades, pois acresceu os 25% previstos no art. 65, da Lei nº 8.666/1993, de uma única vez, em lapso de tempo de apenas 82 (oitenta e dois) dias, entre a homologação e o consumo integral da ata. Tal fato implica em pelo menos dois efeitos severos. Primeiramente, a perda da economia de escala, pois, considerando que não há necessidade de indicação de recursos orçamentários quando se utiliza o SRP e que a administração não está obrigada a contratar as quantidades registradas, poder-se-ia obter valor final mais vantajoso, pois foram adquiridos o total 11.313 coletes e 3.527 placas balísticas, e, no entanto, registrados 9.051 coletes e 2.822 placas balísticas.

O outro efeito está diretamente ligado à formação do preço, haja vista que a empresa ao formular sua proposta comercial considera alguns fatores, como por exemplo, se a ela for homologado o objeto da licitação, deverá honrar por até 01 (um) ano o preço registrado, na incerteza do fornecimento, bem como da possibilidade de se fornecer a outros órgãos/entidades da Administração Pública Federal por meio do “carona”, em que pese não ser obrigado a fazê-lo. Isso faz com que o preço final abarque esses riscos e se estabeleça um preço diferente do que se fosse para entrega imediata ou para entrega parcelada em curto prazo de tempo. E no caso concreto como a Administração demandou todas as quantidades registradas em menos de 03 (três) meses, pode ser que os valores registrados não representem, de fato, a melhor proposta da licitação.

Outro aspecto a ser abordado é quanto à vigência da ata, no qual o período de validade pode ser o temporal, e de acordo com a Cláusula Quinta da Ata de Registro de Preços é de 12 (doze) meses, a partir da data de assinatura da Ata de Registro de Preços, ou pelo esaurimento do objeto, que ocorre quando não há mais possibilidade de se utilizar as quantidades registradas, em virtude de ter ocorrido o fornecimento total das quantidades registradas. Deve verificar o que ocorre primeiro, e considerando que não há mais item registrado possível de utilização, é de se afirmar que a ata esgotou pelo uso, não se podendo fazer uso dela o próprio órgão gerenciador ou possíveis caronas.

Por fim, considerando todo o exposto, deve-se ressaltar em que pese a legitimidade da contratação - preservação da vida do policial no desempenho de suas atividades diárias, a forma utilizada não foi adequada, haja vista a inadequação da contratação para registro de preços, pois as quantidades a serem fornecidas e o período para entrega dos coletes e placas balísticas eram de conhecimento da Unidade, o que não encontra amparo nos pressupostos legais estabelecidos pelo art. 2º do Decreto nº 3.931/2001.

Recomendações:

Recomendação 1:

Aperfeiçoar os mecanismos de controles internos administrativos estabelecidos na Unidade de modo a garantir observância aos dispositivos legais, evitando a realização de procedimento licitatório sem o devido planejamento das reais necessidades da área demandante, principalmente quando se tratar de Sistema de Registro de Preços, haja vista que a formação do preço por parte da empresa contratada considera a economia de escala e os riscos da manutenção do preço registrado por até 01 (um) ano.

Recomendação 2:

Abster-se, doravante, de utilizar o Sistema de Registro de Preços nas situações em que não estejam caracterizadas as condições estabelecidas no Decreto nº 3.931/2001, art. 2º, incisos I a IV.

Recomendação 3:

Não autorizar a utilização da presente Ata de Registro de Preços por outros órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal em virtude de que os quantitativos registrados já se exauriram, e conseqüentemente, a sua vigência.

3. COMBATE À CRIMINALIDADE

3.1. Subárea - PREVEN REPRES CRIMES PRATICADOS CONUNIAO

3.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

3.1.1.1. Informação

Trata-se da Ação **2726 - Prevenção e Repressão a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União**, cuja finalidade é combater o contrabando e o descaminho, os crimes contra as propriedades intelectual e industrial (pirataria), os crimes cometidos por meio da rede mundial de computadores (cibernéticos), o tráfico de seres humanos, a exploração sexual infanto-juvenil e a pedofilia; reprimir o trabalho escravo; apurar conflitos agrários e fundiários; combater os crimes contra a previdência social, contra os direitos humanos, contra as comunidades indígenas e outros crimes contra bens, serviços e interesses da União, atuando de forma integrada com todas as áreas do Departamento e com os demais órgãos afins; executar as medidas assecuratórias da incolumidade física de Representantes dos Poderes da República, Autoridades Brasileiras e Estrangeiras em visita ao Território Nacional e fiscalizar e controlar as empresas de segurança privada em todo o país.

A implementação da Ação se dá por meio do desenvolvimento de atividades de inteligência; mapeamento e ocupação de áreas; processamento de informações; execução de investigações, perícias, interrogatórios, acareações, reconstituições e de outras ações relevantes à elucidação de crimes; custeio de despesas com o deslocamento de agentes; aquisição de equipamentos de uso policial; do planejamento, coordenação e execução de operações e atividades voltadas para a garantia da integridade física de representantes dos Poderes da República, autoridades brasileiras e estrangeiras em visita ao Território Nacional; da concepção e implantação de um conjunto de iniciativas para o fortalecimento do controle de armas de fogo e munição em todo o Território Nacional; e da realização de operações de fiscalização voltadas para a implementação de um efetivo controle das atividades relacionadas à fabricação, importação, exportação, registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição em todo o Território Nacional.

3.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.2.1. Informação

Em análise ao item 2 do Relatório de Gestão, que traz informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras dos Programas e Ações de Governo sob a responsabilidade da UJ, e após realizar consulta o SIAFI GERENCIAL, SIGPLAN e no Relatório de Gestão da Unidade, referente ao exercício de 2011, verificou-se as seguintes incompatibilidades entre a previsão e execução das metas físicas das seguintes Ações, conforme demonstrado abaixo:

Programa	Ação	Unidade de Medida	Meta prevista	Meta realizada	Meta a ser realizada em 2012
0662	2679	Documento emitido	23.076	35.707	2.000
0662	2712	Aluno formado	1.570	4.992	1.100
0662	2586	Passaporte emitido	2.932.000	2.091.100	2.000.000
0662	2726	Operação realizada	2.834	265	1.040
1353	8979	Projeto atualizado (%)	15	0,47	10
1353	7178	Sede construída (% de execução física)	20	-	18
Fonte: SIAFI Gerencial, SIGPLAN, LOA-2011, LOA-2012					

Questionada sobre essas incompatibilidades, a Unidade esclareceu que:

- Anteriormente a meta prevista no PPA para a Ação 2679 englobava todos os procedimentos da DCPQ e era mensurada em 32.000 ações, algo próximo ao registrado no ano passado (35.707). Verifica-se que houve uma modificação na meta prevista, que possivelmente buscava mensurar apenas a expedição de Licenças de Funcionamento (como dito acima cerca de 20.000 anuais), já que o dispositivo do SIGPLAN não possibilita a mensuração de mais de uma ação, o que prejudica o real registro individualizado dessas atividades, devendo ter ocorrido o somatório do registro de expedição de Licenças de Funcionamento com a expedição de todos os outros documentos de controle, como era feito anteriormente.

Em relação à meta física alcançada, mesmo com o corte realizado na previsão orçamentária da ação 2679, o DPF buscou alternativas e outras fontes para realização de suas atividades.

- Quanto, à Ação 2712, o que acarretou o aumento no número de policiais treinados foi a publicação da IN 26/2010, que passou a exigir a capacitação prévia como requisito para o exercício em unidade de inteligência. Embora houvesse redução no orçamento, o DPF aumentou o número de capacitações para atender a exigência normativa, porém em cursos de menor duração e com menor conteúdo. Com isso, foi possível cumprir a norma, aumentando o número de policiais capacitados com redução de custos.

Em relação a outros cursos, o aumento se deu graças a implementação dos cursos EAD, que permitiram a capacitação de um maior número de servidores a custos reduzidos. Em suma, houve exigência regulamentar interna de treinamento para integrar unidade de inteligência do DPF, o que foi cumprido com redução no tempo de duração dos cursos e aplicação de ensino a distância, permitindo aumento no número de policiais capacitados.

- Para a Ação 2726, a meta estava prevista em lei orçamentária e somente poderá ser revista na alteração do Plano Plurianual.

- Em relação à Ação 2586, a Unidade esclareceu que, considerando os dados extraídos do Sistema Nacional de Passaportes - SINPA da Polícia Federal, que o quantitativo de passaportes incluído na

coluna "Meta Realizada" na planilha apresentada pela CGU, não corresponde à totalidade das cadernetas emitidas durante o ano de 2011 nos postos da PF, englobando as 4 espécies de passaportes emitidos pelo órgão: Passaporte Comum (caderneta azul), Passaporte para Estrangeiro (caderneta amarela), Passaporte de Emergência (caderneta verde) e Laissez Passer (caderneta marrom), os quais somados totalizaram 2.103.371 (dois milhões cento e três mil e trezentos e setenta e uma) cadernetas emitidas naquele ano.

Quanto ao valor definido como "Meta Prevista", a Unidade não é responsável pela inserção no SIGPLAN (2.932.000 cadernetas), mas acredita que tal estimativa tenha sido calculada com base no percentual de crescimento das emissões do ano imediatamente anterior (2010), quando houve um crescimento de quase 40% nas emissões em comparação ao ano de 2009, contudo o crescimento real acabou se mostrando menor em 2011, não passando de 32,5%.

O DPF ressalta, ainda, a dificuldade existente em definir padrões precisos de crescimento da demanda da população por passaportes, tendo em vista a interferência direta de fatores sócio-econômicos no setor turístico e conseqüentemente na procura por documentos de viagem, de tal forma que incidiram de forma quase imediata na demanda pelas cadernetas de passaportes fatores como a crise econômica mundial e a valorização da moeda brasileira frente o dólar americano.

Informa também que os dados constantes da coluna referente à "Meta a ser realizada em 2012" da planilha da CGU (2.000.000) estão bastante defasados em comparação à estimativa já encaminhada por esta Divisão à COF/DLOG de emissões estimadas para o ano de 2012, que corresponde, em verdade, a 2.852.380 (dois milhões oitocentos e cinquenta e dois mil e trezentos e oitenta) cadernetas a serem emitidas, tomando-se a média de crescimento anual de 35,61% no período de 2009 a 2011. Nesse aspecto, mais uma vez ressaltamos que trata-se meramente de uma previsão que poderá não ser concretizada em razão de fatores externos à Polícia Federal.

- Quanto à Ação 8979, o DPF informa que a meta prevista era de 1,051 e não 15 como mostrado no quadro. Também informa que a meta para a ação 8980 era 0,967 e não 25 como mostrado no mesmo quadro.

Quanto ao andamento da ação 8979, na qual era prevista uma execução física de 1,051 e foi realizado apenas 0,477, a Unidade esclarece que esta ação engloba diversas obras menores e em virtude do contingenciamento sofrido pelo órgão foi decidido que iria apenas continuar com as obras/reformas que já estavam em andamento esperando para iniciar novas empreitadas apenas quando da certeza da disponibilidade do recurso, desta forma o que foi planejado no ano de 2011 para a ação 8979 não pode ser realizado em seu todo.

3.1.2.2. Informação

Quanto aos indicadores institucionais, a Unidade informou no Relatório de Gestão que o Centro Integrado de Gestão Estratégica - CIGE/DPF, instituído pela Portaria nº 1.990/2010-DG/DPF, de 30 de novembro de 2010, diretamente subordinado ao Diretor-Geral, o qual possui como atribuição: "II. propor normas, critérios, mecanismos e diretrizes específicas referentes a medidores de desempenho e prospecção de cenários, exceto ao que se referir à atividade de inteligência policial;" Durante o decorrer de 2011 foram desenvolvidas ações que implicarão na elaboração dos indicadores de desempenho no âmbito desta Polícia Federal, mediante a definição e monitoramento das metas a serem atendidas, inclusive em relação aos acordos e convênios firmados com entes nacionais como os estrangeiros. Esta em fase final de elaboração a definição de indicadores institucionais, em consonância com o planejamento de metas.

Instada, por meio da Solicitação de Auditoria número 201203752/16, de 04/06/2012, a informar quais foram as ações desenvolvidas durante o exercício de 2011, afetas a este Centro, quais os indicadores já elaborados, e qual é a atual estrutura do Centro, a Unidade informou o que se segue:

“Em resposta à supracitada solicitação informa-se, em primeiro lugar, a atual estrutura do Centro Integrado de Gestão Estratégica (CIGE/DG/DPF), que foi originalmente instituído pela Portaria nº 1.990/2010-DG/DPF, de 30/11/2010. Porém, com o artigo 2º da Portaria nº 2.877, de 30/12/2012, que aprovou o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, o CIGE passou a ser denominado Coordenação do Centro Integrado de Gestão Estratégica .

À CIGE estão subordinados três escritórios, a saber: Escritório de Planejamento Estratégico (EPES) instituído pela Portaria nº 1.990/2010-DG/DPF; Escritório de Gestão de Projetos Estratégicos (EGPE) instituído pela Portaria nº 713/2009-DG/DPF, de 11/12/2009; e o Escritório de Gestão de Processos (EGPRO) instituído pela Portaria nº 1246/2010-DG/DPF, de 09/08/2012. As cópias das portarias que instituíram a CIGE e seus escritórios estão anexas, em meio digital (CD) a este despacho.

Para fazer frente ao trabalho dos três escritórios e da coordenação, a CIGE conta com um quadro total de cinco servidores: uma coordenadora substituta (Perita Criminal Federal); três servidores da carreira policial (dois Peritos Criminais Federais e um Agente de Serviço Público Federal MJ - Departamento de Polícia Federal Direção-Geral Polícia Federal); e um servidor cedido da Eletronorte (Profissional de Nível Superior IV).

Em relação às ações desenvolvidas durante o exercício de 2011 para a elaboração de proposta de indicadores de desempenho do Planejamento Estratégico da Polícia Federal, após o encerramento das atividades relativas à participação na elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça, a CIGE realizou uma reunião com servidores que são pontos focais das atividades de gestão estratégica das diversas Diretorias da Polícia Federal.

Nessa reunião, ficou acordado que cada um dos participantes seria responsável por elaborar uma proposta inicial de indicadores de desempenho para ser discutida com o grupo posteriormente. Vencido o prazo estipulado e, após alguns e-mails solicitando essa proposta inicial, de maneira geral não houve resultado, ou seja, não foram elaborados os indicadores em questão.

No final de 2011, foram iniciadas novas conversações, com o Assessor de Controle Interno (ACI) e Diretoria de Administração e Logística Policial (DLOG), com vistas ao desenvolvimento de indicadores de desempenho institucionais, porém, principalmente devido à complexidade do assunto, não houve resultado efetivo.

Pelo entendimento de que a definição desses indicadores é essencial para a efetiva execução do monitoramento do planejamento estratégico, esta CIGE submeteu proposta, em 22/02/2012, ao Senhor Diretor-Geral, propondo a criação de um grupo, com representantes de todas as Diretorias, com a atribuição de elaborar uma proposta de tais indicadores de desempenho institucional. Essa proposta foi aprovada em 22/03/2012.

Em cumprimento ao aprovado, encontra-se em andamento um trabalho na CIGE que está sob a responsabilidade do servidor APF portador do CPF nº ***.355.361-**. Tal servidor elaborou o relatório de Indicadores de Desempenho da PF: desenvolvimento de processo e proposta para a construção de indicadores e metas voltados ao monitoramento do Planejamento Estratégico da Polícia Federal que demonstra a situação atual do referido trabalho.

Ressaltamos que o processo descrito nesse relatório ainda não foi concluída, e, portanto, não foi submetida ao Senhor Diretor-Geral.”