

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

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

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600107

UCI Executora: SFC/DS/CGSEG - 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 nº. 201600107, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Polícia Federal (PF), consolidando as informações sobre a gestão das Superintendências de Polícia Federal em cada unidade da Federação.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 07/06/2016 a 13/06/2016, 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.

Ressalta-se a definição de escopo de trabalho acordado entre a CGU e a SECEX/DEFESA-TCU, o qual compreende: avaliação do planejamento nas Olimpíadas; verificação da existência de planejamento estratégico, tático e operacional e sua vinculação com as competências legais, com os objetivos estratégicos da unidade; avaliação da regularidade das remoções de ofício concedidas no exercício; avaliação da gestão de compras e contratações com foco específico no atendimento à Instrução Normativa SLTI nº 05/2014 e na avaliação da regularidade da inexigibilidade, em face de produtos controlados pelo Exército.



O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da ata de reunião realizada em 10/11/2015, entre SFC/DS/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública e a Secex Defesa - Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública do Tribunal de Contas da União, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

2.1.1 – Atuação Olimpíadas

A atuação do Departamento de Polícia Federal, no tocante às Olimpíadas, dentre outras competências legais, tem como escopo a proteção a dignitários; ações junto às forças de inteligência de outros países e de segurança pública locais (informadas de caráter sigiloso); e controle das empresas de segurança privada.

Assim, considerando a complexidade e grau de sigilo necessários para o sucesso das operações, restringimos nossas atividades ao exame da atuação administrativa na fiscalização das empresas de segurança privada¹, em duas etapas:

1º) visitas a sede da SR/PF/RJ, em especial à DELESP – delegacia especial – e Coordenação Geral de Grandes eventos, para verificar a conformidade de execução dos procedimentos de: cadastramento de empresas; expedição de alvarás; inclusão de vigilantes no sistema de registro de seu histórico e de exame dos antecedentes. Trabalho similar, inclusive, foi objeto de execução desta CGSEG, durante o exercício de 2014, para 07 (sete) diferentes superintendências² daquela instituição, sendo confirmada a aderência de procedimentos também nesta oportunidade.

2º) Promoção de ação de controle com aplicação de procedimentos de fiscalização “in loco” quando da realização das atividades previstas, quando da realização do *Major Event* programado para o período de 14/04/2016 a 21/04/2016. O escopo deste trabalho objetivou verificar os procedimentos de controle de acesso de empresas terceirizadas e outras atividades aplicadas no momento por aquela instituição.

Na fiscalização, verificou-se que a Polícia Federal atuou com o fornecimento de equipe de vistoria antibombas, sendo observado veículo da equipe antibombas no local e atestada a presença de 03 componentes da equipe, antes e durante o evento teste.

¹ A atividade exercida por particulares, a partir de autorização da Polícia Federal, as quais englobam: vigilância patrimonial, escolta armada, transporte de valores, segurança pessoal e curso de formação.

² Relatório de Auditoria nº: 2014006693 (SR/PF/BA), 201317943 (SR/PF/DF), 201502921 (SR/PF/GO) 201502940 (SR/PF/PE), 201505595 (SR/PF/RJ), 201406823 (SR/PF/RO) e 201502941 (SR/PF/SE).



No que tange às atividades de Segurança Privada, foram observadas fragilidades quanto à identificação e à documentação dos vigilantes e de sua supervisão. Além disso, identificou-se que a ausência de conhecimento prévio quanto a empresa contratada e, pelos agentes da DELESP, do contingente de profissionais de segurança privada alocado para o evento teste, provocou morosidade na solução de eventuais problemas identificados. As desconformidades detectadas foram registradas para conhecimento da Unidade da PF e adoção de eventuais medidas.

Ressalte-se manifestação encaminhada mediante Ofício nº 1/2016-ACI/PF, em que a Polícia Federal informou que sua participação no *major event* tinha como escopo a realização de atividades de contramedidas, não tendo como foco a realização de fiscalização de pessoal vinculado à atividade de segurança privada, ao menos durante aquele evento, conforme se transcreve: *“Esta UJ registra que a concepção dos eventos teste era a de testar áreas de atuação previamente determinadas, no intuito de identificar as possibilidades de melhoria. No caso do referido evento, a participação da PF foi na área de contramedidas para bombas e explosivos, e não em fiscalização de segurança privada”*.

Acrescentou, contudo, que a visita de seus servidores, sob aspecto pontual, ensejou a lavratura de auto de infração apenas a empresa GOCIL Serviços de Vigilância e Segurança LTDA que não cumpriu o disposto “Portaria nº 3.233/2012-DG/DPF em seu art. 198, §3º, que exige comunicação prévia da empresa à Delegacia de Controle de Segurança Privada – DELESP com, pelo menos, quarenta e oito horas de antecedência, encaminhando, inclusive, a relação dos vigilantes que exercerão suas atividades no evento”.

Informou, ainda: *“empresa de segurança GOCIL Serviços de Vigilância e Segurança Ltda., presente na Arena Olímpica na data da auditoria no evento teste, não apenas não cumpriu o exigido na mencionada Portaria, como também apresentou falha na identificação de vigilantes (ausência de CNV), o que ensejou a lavratura, pela DELESP/RJ, de Auto de Constatação de Infração, processo nº 2016/23414, no dia 19/04/2016. Assim, esclarece-se que a DELESP/RJ corretamente realizou procedimento fiscalizatório regular, e não o procedimento de fiscalização estabelecido para grandes eventos, visto que não era esse o objetivo do evento teste.”*

Por outro lado, considerando que, preliminarmente, houve contato junto à PF, sendo acordado que haveria participação de agentes de segurança privada para fiscalizar as empresas de segurança privada e que estes fizeram contato com a equipe de auditoria quando chegaram a Arena Olímpica, entende-se que as etapas anteriores como: conhecimento de qual empresa estaria prestando o serviço de vigilância, os quantitativos de funcionários alocados, as atribuições de cada um deles etc., bem como a pesquisa quanto aos antecedentes criminais dos vigilantes já teriam sido executadas.

Por outro lado, cumpre relatar que a participação dos servidores do setor de segurança privada, não obstante ter sido dificultada pela falta de informação prévia, foi efetuada dentro dos padrões de conformidade esperadas, inclusive com a emissão de auto de infração.

2.1.2 – Planejamento Estratégico

Em atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:



- a) Quais os principais objetivos, metas e indicadores da gestão definidos no planejamento estratégico da Unidade?
- b) Há mapeamento dos processos e controles de trabalho e dos riscos a ele associados?
- c) Há monitoramento com análise crítica sobre os resultados alcançados?
- d) Quais as sistemáticas de implantação do planejamento estratégico no âmbito do DPF e de que forma a Unidade tem se assegurado de que ele está sendo seguido?
- e) Quais as informações e documentos relativos aos treinamentos e às divulgações das peças técnicas resultantes da gestão estratégica corporativa?
- f) Qual o envolvimento e o engajamento dos servidores nos objetivos estratégicos (consulta pública para ideais, sugestões, críticas e propostas sejam apresentadas)?
- g) Qual o nível de alinhamento das unidades envolvidas com objetivos estratégicos?
- h) Como o planejamento estratégico tem sido capaz de subsidiar a tomada de decisões de alta direção?

Inicialmente, cita-se que as informações apresentadas foram encaminhadas pelo DPF, juntamente com o Planejamento Estratégico 2010-2022, por meio de mensagem eletrônica em 25/05/2016.

Principais objetivos, metas e indicadores

Conforme o Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça 2015-2019, o Departamento de Polícia Federal/DPF apresenta como objetivo estratégico *“Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com enfoque em organizações criminosas, tráfico, corrupção e lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira.”*

Dentre os objetivos institucionais definidos pelo DPF no seu Planejamento Estratégico, correlato ao definido pelo MJ é o objetivo 4: **Reduzir a criminalidade**, que tem por finalidade *“reduzir a atuação da criminalidade organizada, aprimorando e modernizando constantemente as técnicas investigativas, em todos os segmentos de atuação.”*

Para o objetivo estratégico foram previstas 74 ações para o exercício de 2015, sendo que 27% não foram executadas, principalmente em decorrência do deslocamento dos servidores para a força-tarefa da Lava-jato.

Dentre as principais ações estratégicas relacionadas ao objetivo, cita-se:

- Prevenção à criminalidade: conferir maior poder de atuação em face da criminalidade e permitir que a instituição se previna contra cenários futuros que desfavoreçam a segurança pública.
- Repressão a Organizações Criminosas: instituir novas técnicas de atuação e investigação.
- Atuação Policial em grandes eventos: preparar-se para eventos de grande porte que dependam de intervenção policial federal sistêmica e contínua.
- Gestão da qualidade da prova: preservação da prova tratada no âmbito da polícia judiciária aprimorando o controle da cadeia de custódia e primando pela sua excelência.
- Aperfeiçoamento dos procedimentos de polícia judiciária: aprimoramento da investigação criminal e de procedimentos relacionados às atividades de polícia judiciária.
- Efetivação de mecanismos de análise e inteligência policial: desenvolver, sistematizar e implementar mecanismos de análise e inteligência policial



e de integração e interação de dados, informações e sistemas, protegendo-os de ataques e ações adversas, emprestando maior eficiência às análises e investigações policiais, bem como à elaboração de exames periciais.

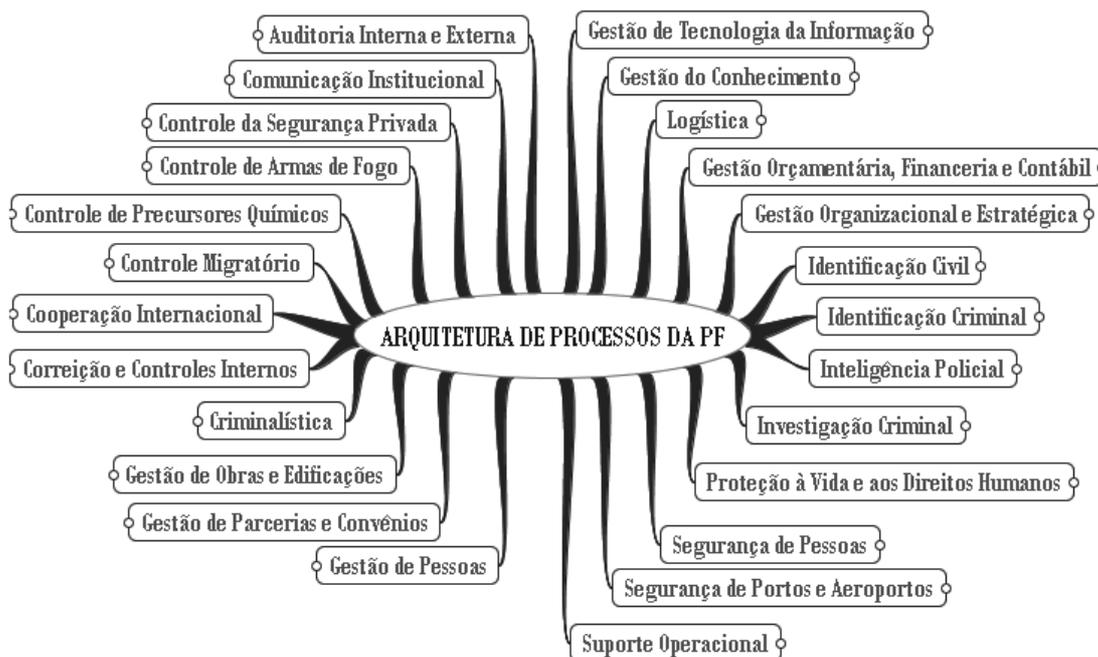
- Atuação policial em áreas de fronteiras: desenvolver, sistematizar, aprimorar e implantar ações preventivas e repressivas a crimes transfronteiriços e na faixa de fronteira, com o objetivo de impedir a circulação ilegal de drogas, armas, bens e pessoas.

A Unidade apresentou 2 (dois) indicadores estratégicos: “*Quantidade de operações especiais de polícia judiciária desencadeadas pelo Departamento de Polícia Federal*” e “*Eficácia dos inquéritos do Departamento de Polícia Federal*”, buscando mensurar a repressão efetiva ao crime e avaliar a eficácia das investigações criminais.

Mapeamento dos processos e controles de trabalho e dos riscos a ele associados

Para proceder ao mapeamento dos processos, o DPF iniciou a implementação da Biblioteca de Processos (disponível na intranet), na qual serão realizadas a publicação de fluxos, informações e processos mapeados pelas áreas gestoras.

A publicação deverá guardar conformidade com os macroprocessos da Arquitetura de Processos da PF que representam os conjuntos de atividades executadas em cumprimento as atribuições e para o alcance dos objetivos institucionais:



Fonte: Planejamento Estratégico do DPF.

A partir de 2012, a Diretoria de Inteligência Policial desenvolveu o método SABRE com vistas a diagnosticar os riscos. O sistema aplicado, inicialmente, junto à Coordenação de Segurança em Grandes Eventos, possibilita identificar e mensurar as ameaças, minimizando possíveis danos às atribuições da PF nos grandes eventos.

O método tem como finalidade coletar informações baseadas em cenários e evidências, e pode ser utilizado com uma ferramenta útil para assessoramento estratégico ao planejamento e para a tomada de decisões da alta administração.



Desta forma, no exercício de 2015, priorizou-se a análise de risco durante os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 nas seguintes áreas técnicas: Inteligência, Vistoria e Contramedidas (grupo de bombas e explosivos), Segurança Aeroportuária e Varredura Eletrônica.

A Unidade informou também que está implantando o processo de Gestão Integrada de Riscos, cuja análise pelo Diretor-Geral estava prevista para o 1º semestre/2016, e previa:

- Modelagem e homologação do processo de gestão de riscos da PF.
- Publicação da Política de Gestão de Riscos e constituição do Comitê de Gestão de Riscos.
- Aplicação do projeto-piloto de identificação, análise e tratamento de riscos em uma Unidade Central.
- Atualização do processo de gestão de riscos.

Monitoramento com análise crítica sobre os resultados alcançados

A UJ realiza o acompanhamento dos resultados por meio de indicadores. Isto posto, para medição dos resultados das ações pertinentes a redução da criminalidade, foram adotados os seguintes indicadores e percentuais de metas a serem alcançadas nos exercícios de 2015-2017:

Indicador	Índice de Referência	Índice observado em 2015	Meta 2016	Meta 2017
1. Eficácia dos inquéritos do DPF	1ª medição em 2015	74,36%	71%	72%
2. Quantidade de operações especiais de polícia judiciária desencadeadas pelo DPF	390	516	398	406

Ambas as metas foram alcançadas no exercício de 2015, contudo, para o indicador 2 (Quantidade de operações especiais de polícia judiciária desencadeadas pelo DPF), cuja a meta foi superada em, aproximadamente 33%, registre-se como fator preponderante a não ocorrência de grandes eventos e a melhoria de comunicação entre a unidade central (DICOR) e as unidades descentralizadas (DRCOR)

Sistemáticas de implantação do planejamento estratégico

Quanto à implantação do objetivo estratégico “reduzir a criminalidade”, o DPF atualizou e disseminou os procedimentos padronizados para investigação criminal, por meio do acesso facilitado a conteúdos didáticos, a sistemas que auxiliam no cumprimento das diligências investigativas e, ainda, pela realização de eventos de capacitação. Ressalte-se também a elaboração de Manual de Planejamento Operacional que possibilitou a uniformização das ações e operações da Instituição.

Concernente à execução do plano tático, no período compreendido entre o final do exercício anterior e os meses de janeiro/fevereiro do exercício, as unidades centrais apresentaram suas estratégias de atuação, formadas por ações e projetos em andamento e daqueles previstos para o exercício, observada a aderência aos objetivos institucionais do planejamento estratégico. Destaca-se que algumas dessas ações e projetos podem ultrapassar o período de um exercício.



No plano tático-operacional, as unidades descentralizadas apresentaram planos de ação, (planilhas eletrônicas) elaborados para o planejamento, execução e monitoramento do portfólio de melhorias locais ou regionais, priorizadas para implantação na própria unidade a partir do conjunto de melhorias obtidas durante os trabalhos do Diagnóstico para a Melhoria da Gestão.

Formas de monitoramento do seu cumprimento

A execução dos objetivos estratégicos é acompanhada, precipuamente, por meio de indicadores de desempenho institucional³ e de desempenho das unidades descentralizadas; acompanhamento de estratégias de atuação – ações e projetos específicos das unidades centrais (Anexo III – Resultados das Ações Planejadas para 2015 e Anexo IV – Portfólio de Projetos 2015); acompanhamento de projetos estratégicos por meio do Sistema Gestor de Escritórios de Projetos - GEPNET; acompanhamento de projetos e planos de ação do Programa Melhorias Nacionais 2015; Acompanhamento de Planos de Ação dos diagnósticos para a Melhoria da Gestão local e regional.

Os resultados dos projetos e ações específicos das unidades centrais e das superintendências regionais são inseridos no Sistema Gestor de Escritórios de Projetos/GEPNET2.

Os projetos estratégicos e táticos, priorizados pela alta administração, são acompanhados mediante a metodologia do Diagnóstico para Melhoria da Gestão o que permite identificar e registrar sugestões de melhorias da gestão. As melhorias são classificadas como de implantação nacional, cuja responsabilidade de análise de viabilidade e implementação recai sobre os Órgãos Centrais, e de implantação local e regional, ou seja, cuja implantação é possível no âmbito da própria unidade diagnosticada (Diretoria, Superintendência, Delegacia).

As de implantação nacional identificadas durante o ano de 2014 foram apresentadas em 2015 para análise da Direção-Geral, onde o comitê decisor, formado pelos Diretores e pelo Corregedor-Geral, decidiu quanto às sugestões que seriam efetivamente priorizadas e aos esforços a serem investidos para a sua implementação.

Como resultado final do trabalho de priorização foi construído um portfólio com 21 projetos de melhorias, alinhados aos objetivos institucionais do planejamento estratégico da PF, para implantação pelas respectivas Diretorias, a ser acompanhado pela Direção-Geral, por intermédio das informações do sistema GEPNET.

Informações e documentos relativos aos treinamentos e às divulgações das peças técnicas resultantes da gestão estratégica corporativa

A divulgação do Planejamento Estratégico se deu por meio das seguintes publicações:

³ Indicadores constantes do Anexo I do PE 2014-2022: Esforço para capacitação; Eficácia dos inquéritos do Departamento de Polícia Federal; Índice de acessos ao Portal CINTEPO; Relação entre Inquéritos Relatados e Instaurados; Prazo Médio dos Pregões Eletrônicos; Índice de execução das obras; Índice de execução do total dos créditos recebidos (por categoria econômica) das despesas discricionárias; Valores de prejuízos causados à União apurados nas operações especiais da PF; Quantidade de Operações especiais de polícia judiciária desencadeadas pela PF.



- Notícias relacionadas à temática de gestão estratégica (envolvendo planejamento estratégico, gestão de projetos e gestão de processos) na intranet da Coordenação do Centro Integrado de Gestão Estratégica (CIGE/DPF) e replicadas na intranet institucional, para atribuir maior facilidade de acesso à informação a todos os servidores das unidades centrais e descentralizadas;
- Documentos estratégicos na intranet institucional, no Boletim de Serviço nº 93, de 19/05/2014; e
- Resolução nº 003-CSP/DPF, de 26 de março de 2015, publicada no BS 060, de 30 de março de 2015, retificada pela Nota para BS Nº 78/2015-DG/DP, de 31 de março de 2015, publicada no BS 062, de 1º de abril de 2015, que aprovou indicadores desempenho das Superintendências Regionais (SR) e suas unidades vinculadas para direcionar as ações como uma forma de desdobramento dos Objetivos Institucionais do Plano Estratégico 2014-2022 da PF.

Envolvimento e o engajamento dos servidores nos objetivos estratégicos (consulta pública para ideais, sugestões, críticas e propostas sejam apresentadas)

Quando da elaboração dos Planos de Ação do Programa Melhorias Nacionais e Diagnósticos para a Melhoria da Gestão, segundo informado, os servidores são instados a apresentarem sugestões e, ainda, são aplicadas pesquisas de avaliação do nível de satisfação, considerando que os projetos serão aplicados em nível nacional e nas Unidades regionais/locais, respectivamente.

Nível de alinhamento das unidades envolvidas com objetivos estratégicos

O Programa ‘Melhorias Nacionais’ ao tratar dos projetos priorizados pela alta administração do Órgão e objetivar o alinhamento dos objetivos institucionais, tem como objetivo possibilitar a participação dos gestores (diretores, superintendentes e delegados) e servidores, o que permitiria a execução das ações de forma integrada entre as Unidades.

O planejamento estratégico como subsídio a tomada de decisões da alta direção

Conforme informações do DPF, o Planejamento Estratégico do Órgão é elaborado em consonância com as diretrizes do PPA, com a participação da alta administração da Unidade juntamente com alguns servidores.

Desta forma, os gestores se utilizariam do PE para a tomada de decisões, considerando que a elaboração da peça, conforme informado, passa por revisões e alterações sugeridas pelo Diretor-Geral.

Análise Conclusiva

A principal fonte de mensuração do alcance das metas utilizada pelo DPF são os indicadores de desempenho institucional, constantes do Anexo I do Planejamento Estratégico. Desta forma, quanto às ações previstas para o objetivo estratégico definido pelo Ministério da Justiça para o Órgão, observou-se que, com exceção do indicador referente ao “Índice de Execução de Obras”, as metas inicialmente previstas foram superadas, conforme avaliação realizada pela própria unidade no citado anexo.



O principal risco apontado para o atendimento das metas foi a insuficiência de pessoal e o alto índice de *turnover*⁴, sendo necessário o recrutamento e/ou deslocamento de servidores para as áreas estratégicas do Órgão. Quanto ao levantamento de eventuais riscos ao desenvolvimento de suas atividades, o DPF informou, ainda, que está em fase de implementação um documento de Gestão Integrada de Riscos para definir os parâmetros de atuação

Os servidores da Instituição recebem treinamento especializado nas respectivas áreas de atuação, havendo, inclusive, o acolhimento de sugestões desses quando da elaboração dos planos de ação macro e regional/local.

O Plano de Ação do Programa ‘Melhorias Nacionais’ abrange os projetos nos níveis tático e estratégico e são os priorizados pela alta administração, isso permite que os gestores tenham conhecimento das ações implementadas e em execução no DPF (âmbito nacional), inclusive participando da elaboração, execução e desenvolvimento.

2.2 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Para esse item foi considerada, na avaliação da gestão de compras e contratações, as seguintes questões: a) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas inexigibilidade; b) atendimento dos requisitos estabelecidos na Instrução Normativa SLTI nº 05/2014, no que se refere à pesquisa de preço; c) avaliar a regularidade da declaração de inexigibilidade, em face de produtos controlados pelo Exército e a presença dos Relatórios Técnicos Experimentais (Retex) e certificados de registro (CR) emitidos pelo Exército.

Para seleção do escopo do trabalho de auditoria, foram utilizados os critérios de relevância, materialidade e criticidade, resultando em uma amostragem não probabilística de quatro processos licitatórios, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pela unidade em 2015.

- Processo 0820.4003571/2014-25 – Inexigibilidade nº 20/2015: aquisição de 642 (seiscentos e quarenta e duas) submetralhadoras hk mp5 a5; Valor: R\$ 4.441.010,60;
- Processo 0821.1000340/2015-51 – Pregão nº 22/2015: contratação de prestação de serviço de transporte internacional de mobiliário, bagagem e de automóvel nas modalidades terrestre ou marítimo, combinados ou não, porta a porta, de qualquer localidade do Brasil para o exterior e do exterior para qualquer localidade do Brasil; Valor: R\$ R\$ 1.438.800,00 (Grupo 1) e R\$ 666.000,00 (Grupo 2);
- Processo 0820.6000739/2014-21 – Pregão CGTI nº 02/2015: Contratação de serviços técnicos especializados na área de TI na forma de serviços continuados presenciais e não presenciais e Contagem e Aferição de tamanho funcional de sistemas de informação. Custo total: R\$ 840.000,00;

⁴ Rotatividade de pessoal.



- Processo 0820.007268/2015-70⁵ – Contrato SR/PF/DF nº 01/2014: contrato de prestação de serviços especializados e continuados de engenharia de manutenção para operação, supervisão, assessoramento técnico e manutenção predial preventiva e corretiva nas instalações das edificações do Departamento de Polícia Federal – DPF, no setor Policial Sul. Valor Total R\$ 2.669.997,00 (2014), R\$ 2.849.855,28 (2015).

Segue quadro demonstrativo do volume de Recursos avaliados:

Descrição dos Processos	Qtde de processos	Valor envolvido R\$
licitatórios avaliados	04	8.283.565,88
detectada alguma desconformidade*	02	3.689.855,28

* O valor mencionado corresponde ao total das aquisições, não necessariamente a existência de prejuízos.

No âmbito do pregão CGTI nº 02/2015, verificou-se insuficiente análise crítica na formação de preço de referência, gerando risco sobre a vantajosidade do contrato; falhas no desenho contratual pela falta de itemização em separado do serviço de aferição de tamanho funcional e da ferramenta de apoio à atividade de métricas, as quais dificultam a evidenciação dos custos do contrato; e, inclusão de fator de ajuste em remuneração baseada na Análise de Pontos de Função, prática que vai de encontro à jurisprudência do TCU.

Para correção das situações, foi emitida recomendação para que a unidade realize em 30 dias avaliação da conveniência e oportunidade de manutenção do atual contrato diante dos fatos mencionados, considerando ainda a recente orientação da SLTI/MP, no que se refere à remuneração de serviços de aferição de pontos de função. Caso não fique atestada a vantajosidade do presente contrato, a unidade deverá proceder à nova licitação.

Quanto ao Contrato SR/PF/DF nº 01/2014, foi constatado o pagamento inadequado de adicionais de periculosidade aos profissionais contratados para prestação dos serviços de manutenção predial. Também foi identificada falha nos pagamentos realizados à contratada no exercício de 2014, tendo em vista as faturas foram pagas integralmente sem o devido ateste da comprovação da utilização de materiais na execução dos serviços de manutenção corretiva/preventiva. Por fim, também foi identificada morosidade para adoção de medidas para melhoria na rede elétrica do complexo da PF.

Para saneamento da situação foram expedidas recomendações no sentido de a unidade proceder à reavaliação do pagamento dos adicionais de insalubridade/periculosidade, de forma a compatibilizar a legislação aplicada a cada tipo de risco. Quanto às faturas pagas no contrato no exercício de 2014, foi recomendada a avaliação das notas fiscais pagas no exercício, atestando a utilização de materiais empregados. No que tange a situação da rede elétrica do complexo, foi estabelecido prazo de 90 dias à unidade para apresentar plano de ação para recuperação de condições razoáveis de funcionamento.

Os processos 0820.4003571/2014-25 (submetralhadores) e 0821.1000340/2015-51 (transporte de mobiliários) foram conduzidos em observância à Lei 8.666/93 e normativos correlatos, atendendo positivamente às questões de auditoria propostas.

⁵ Frisa-se que o referido contrato foi avaliado na Ordem de Serviço nº 201505158. O inteiro teor do respectivo relatório se publicado na internet no seguinte link: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/pesquisa-de-relatorios>



O detalhamento da análise dos processos, com exceção do referente ao Contrato SR/PF/DF nº 01/2014, o qual está presente no Relatório nº 201505158⁶, está contido na 2ª parte deste relatório – Achados de Auditoria – nos itens 2.1.1.1, 1.1.1.2 e 1.1.1.1.

2.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A partir de verificação dos acórdãos enviados para esta Secretaria Federal de Controle – SFC, bem como através de consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União – TCU, verificou-se a expedição do Acórdão TCU 1.263/2015-Plenário, de 27/05/2015.

1.7. Determinar à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União que:

1.7.1 manifeste-se, no relatório de auditoria de gestão, sobre as informações apresentadas pelo DPF em razão da determinação constante do subitem "1.6" supra;

1.6. Determinar ao Departamento de Polícia Federal que apresente, no próximo relatório de gestão, as seguintes informações sobre os processos punitivos sob a responsabilidade da Coordenadoria-Geral de Controle de Segurança Privada (CCSP): i) estoque atual, com indicação do assunto do processo, data da autuação, dados da empresa fiscalizada e fundamentação jurídica e fática da autuação; ii) quantitativo de processos apreciados a partir de 2014; iii) quantitativo de processos prescritos no mesmo período e justificativa para tal; iv) providências adotadas para reduzir o estoque existente, em abril de 2014, de mais de treze mil processos e evitar novas prescrições v) providências adotadas, a partir de abril de 2014, para adequar o quadro de pessoal da CGCSP às suas efetivas atribuições;

De forma a atender a determinação proferida no item 1.7 do referido acórdão, foi realizada auditoria na Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada (CGCSP), no intuito de se avaliar os resultados das providências adotadas pela unidade para otimizar o julgamento dos processos punitivos, com especial atenção aos possíveis casos de prescrição ocorridos, sendo ainda avaliada a contabilização das receitas de multas oriundas desta atividade punitiva. O trabalho, ainda, subsidiou a continuidade da avaliação sobre o controle da Polícia Federal sobre a Segurança Privada iniciada em 2013 com auditorias nas Delegacias de Controle de Segurança Privada (DELESP), localizadas nos estados da BA, DF, GO, PE, RO e SE, os quais foram consolidados no Relatório Anual de Contas da gestão de 2014.

Fruto desse trabalho, o Relatório de Auditoria nº 201505833⁷, evidencia a evolução da unidade na questão do julgamento dos processos punitivos, em especial após a alteração de competência de julgamento, o qual passou a ser do Diretor Executivo, com possibilidade de delegação ao Coordenador-Geral de Controle de Segurança Privada.

Quanto ao quantitativo de processos prescritos, cerne da referida avaliação, destaca-se que, do quantitativo de 1.226 processos arquivados, a partir de 2014, somente em 7 processos o motivo do arquivamento se referia a perda de prazo prescricional.

⁶ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/pesquisa-de-relatorios>

⁷ Link do Relatório nº 201505833: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/pesquisa-de-relatorios>



Não obstante não estar diretamente atrelado à Coordenação Geral de Controle de Segurança Privada, foi constatada falha na contabilização das receitas de multas aplicadas, uma vez que as mesmas somente eram registradas após sua arrecadação, contrariando ao que estabelece o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, o qual determina que a receita deve ser registrada após a ocorrência do fato gerador, independente do recebimento de recursos. Contudo, destaca-se que a falha é proveniente de inviabilidade técnica do SIAFI. Dessa forma, a correção da falha foge da alçada de responsabilidade da unidade e está sendo tratada junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Além das melhorias constatadas, salienta-se que, a partir de dados de julgamento do exercício de 2016, a unidade está conseguindo julgar um número maior de processos do que o quantitativo que dá entrada na unidade, o que reforça a tendência de diminuição do estoque de processos.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A verificação da conformidade da folha de pessoal e da concessão de aposentadorias e pensões, é realizada pela CGU, periodicamente, nos sistemas corporativos da Administração Pública Federal, por meio de cruzamentos de bases de dados, onde são identificadas inconsistências de informações, as quais são registradas no Sistema de Trilhas de Pessoal.

Com o objetivo de se avaliar a gestão da folha de pessoal da unidade, elencou-se as seguintes questões de auditoria.

1. O(s) setor(es) responsável(eis) observou(aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal?
 - 1.1. Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?
 - 1.2. Os pagamentos dos ativos, inativos e pensionistas estão ocorrendo conforme a legislação de pessoal?
 - 1.3. Os Gestores/UPAG estão adotando medidas para regularizar os pagamentos indevidos?
2. O(s) setor(es) responsável(eis) observou (aram) a legislação aplicável à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões?

Desse modo, o presente relatório tem por base os registros carregados até a competência – dezembro/2015.

Na competência de 2015, a Controladoria Geral da União identificou 33 ocorrências de inconsistências na folha de pagamento conforme quadro abaixo:

Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Qtde.
Servidores com desconto de faltas ao serviço na Folha, sem o respectivo registro no cadastro.	Servidores relacionados	6
	Situações solucionadas integralmente	1
	Situações solucionadas parcialmente	-



	Situações não solucionadas	5
	Situações pendentes de manifestação da Unidade	-
	Servidores relacionados	1
Servidores que recebem devolução de faltas anteriormente descontadas.	Situações solucionadas integralmente	1
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da Unidade	-
Servidores com idade superior a 70 anos ainda na situação de ativo permanente.	Servidores relacionados	1
	Situações solucionadas integralmente	1
	Situações solucionadas parcialmente	
	Situações não solucionadas	
	Situações pendentes de manifestação da Unidade	
Inclusão de Informações pelo Próprio Servidor Habilitado no SIAPE (Nível Operacional), em sua Respectiva Folha de Pagamento.	Servidores relacionados	1
	Situações solucionadas integralmente	1
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da Unidade	-
Instituidores de pensão sem pensionista ou com pensionista excluído.	Servidores relacionados	6
	Situações solucionadas integralmente	6
	Situações solucionadas parcialmente	
	Situações não solucionadas	
	Situações pendentes de manifestação da Unidade	
Servidores com pagamento de Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo – GAEG – em valor inconsistente.	Servidores relacionados	18
	Situações solucionadas integralmente	18
	Situações solucionadas parcialmente	
	Situações não solucionadas	
	Situações pendentes de manifestação da Unidade	

A Unidade emitiu manifestação sobre 28 ocorrências (85%), sendo as mesmas consideradas totalmente resolvidas pelo gestor.

Frisa-se que da resolução de registro na ocorrência “*Servidores com desconto de faltas ao serviço na Folha, sem o respectivo registro no cadastro.*”, foi registrada devolução ao erário no montante de R\$ 8.755,81.

Quanto à ocorrência “*Servidores com pagamento de Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo – GAEG – em valor inconsistente.*”, embora o registro inicial da ocorrência constar pagamentos indevidos no valor de R\$ 7.410,16, após análise de documentação enviada pela unidade, restou comprovada a legalidade dos pagamentos.

Por fim, não obstante os cinco registros pendentes, os quais serão acompanhados via sistema, verificou-se que a Unidade vem observando corretamente a legislação pertinente e efetuando os lançamentos nos sistemas contábeis e corporativos, assim considera-se que estes apresentaram nível de qualidade suficiente para viabilizar um controle adequado da folha de pagamento do órgão.

2.5 Avaliação do CGU/PAD

Tendo em vista a vinculação da Polícia Federal ao Sistema de Correição do Poder Executivo federal, foi realizada avaliação para verificação quanto ao registro das



informações referentes aos procedimentos disciplinares no CGU-PAD, de forma a atender ao estabelecido na Portaria CGU nº 1.043/2007.

De forma preliminar, foi solicitado à unidade relação de sindicâncias e procedimentos administrativos instaurados nas unidades do DF, PA e RS no exercício de 2015. Por sua vez, a UJ forneceu a relação dos processos conforme quantitativo abaixo.

PROCEDIMENTO/UNIDADE	DPF/SEDE	SR/DPF/PA	SR/DPF/RS	SR/DPF/DF
PAD	9	5	7	7
SINDICÂNCIA	29	15	18	22
Total	38+20+25+29			112

Fonte: Resposta SA 201600107/001.

Em seguida, a partir de cotejamento entre as informações prestadas com o sistema CGU-PAD, restou verificado que, dos 112 processos instaurados, 9 processos⁸ não continham registro no sistema.

Por meio de solicitação de auditoria, requereu-se a apresentação de justificativas para ausência de cadastramento no CGU-PAD. Assim, por meio do Ofício nº 32/2016-ACI-DPF, de 15/06/2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

[...]

Iniciando pelo processo 08072.001601/2015-92, vinculado à Superintendência Regional de Polícia Federal no Pará – SR/PF/PA, informo que foi indevida a sua inclusão no SAD/DPF, visto que a representação que lhe deu motivo foi arquivada por ausência de justa causa para a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar – PAD. Dessa forma não há razões para sua inclusão no sistema CGU/PAD.

Quanto aos procedimentos atinentes à Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio Grande do Sul – SR/PF/RS, no tocante ao processo 08430.014357/2015-93, informo que houve equívoco no fornecimento de número de protocolo pela descentralizada, sendo correto o protocolo 08430.014375/2015-93, relacionado ao PAD nº 05/2015-SR/DPF/RS, o qual se encontra devidamente cadastrado no respectivo sistema de controle.

Quanto aos demais itens, registro que deixaram de ser cadastrados no CGU/PAD em razão de falha de procedimento interno no âmbito da SR/PF/RS, decorrente da equivocada percepção de que as sindicâncias de natureza especial relativas à extravio, furto ou roubo de identidade funcional prescindiriam de inclusão no referido sistema.

Por ocasião da análise realizada pela SR/PF/RS para resposta à Solicitação de Auditoria em foco, a inclusão no CGU/PAD dos processos referidos no parágrafo anterior foi providenciada.

⁸ Processos não constantes do CGU-PAD:

SR/DPF/PA: 08072.001601/2015-92;

SR/DPF/RS: 08430.014357/2015-93, 08452.000473/2015-95, 08430.004256/2015-22,

08430.004253/2015-99, 08792.000941/2015-71, 08430.020254/2015-81, 08430.027712/2015-11 e

08433.005840/2015-75.



[...]

Através de consulta ao sistema CGU-PAD em 17/06/2016, ratificaram-se as informações prestadas pela Unidade, sendo constatado o devido cadastramento dos referidos processos.

Em complemento, registra-se que no item 3.2 do Relatório de Gestão, a Unidade presta informações referentes às atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos. A descrição sucinta dos fatos apurados no exercício não foi inserida no sistema e-Contas devido à limitação do sistema para o tamanho do arquivo. Afirma, porém, que o relatório de correições está à disposição dos órgãos de controle.

2.6 Avaliação da Conformidade das Peças

Para fins de avaliação da Conformidade das Peças, analisou-se o conteúdo do relatório de gestão do Departamento de Polícia Federal/DPF quanto à regularidade das peças que o compõe em atendimento à DN TCU nº 147/2015, da DN TCU nº 146/2015 e da Portaria TCU nº 321/2015.

No que tange aos tópicos especiais de execução orçamentária e financeira, verificou-se que os valores constantes no Relatório de Gestão da UJ estão compatibilizados com o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

As demais peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 147/2015, da DN TCU nº 146/2015 e da Portaria TCU nº 321/2015.

2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

O presente trabalho se restringe aos atos e fatos de gestão no período de abrangência do trabalho, 01/01/2015 a 31/12/2015, sendo o escopo definido conjuntamente com o Tribunal de Contas da União. Dentre as áreas selecionadas para avaliação, apresenta-se seguir a síntese dos resultados da auditoria.

O escopo da atuação da unidade nas olimpíadas compreende a proteção a dignitários e ações informadas de caráter sigiloso, junto as forças de inteligência de outros países e de segurança pública locais; controle das empresas de segurança privada.

Assim, a partir de reuniões com o setor responsável pelo planejamento de grandes eventos em Brasília, visita à SR/PF/RJ e atividade de auditoria e fiscalização aplicado no *Major Event*, foi verificado que, embora bem delineado o planejamento, foram encontradas



fragilidades nas atividades de Segurança Privada no que tange à identificação, documentação dos vigilantes que atuarão nas arenas, bem como desconhecimento dos agentes da DELESP do contingente, número de postos e localização dos mesmos.

Todavia, cumpre relatar que a participação dos servidores do setor de segurança privada, não obstante ter sido dificultada pela falta de informação prévia, foi efetuada dentro dos padrões de conformidade esperadas, inclusive com a emissão de auto de infração à empresa GOCIL Serviços de Vigilância e Segurança LTDA pela falta de comunicação prévia à Delegacia de Controle de Segurança Privada – DELESP de sua atuação no evento.

Concernente ao atingimento dos objetivos estratégicos, a partir da análise dos indicadores de desempenho institucional, verificou-se que a unidade superou as metas inicialmente previstas, as quais foram impactadas pela melhoria nos controles internos referentes à comunicação entre as áreas envolvidas. Para o alinhamento dos objetivos institucionais, o Programa Melhorias Nacionais possibilita a participação dos gestores (diretores, superintendentes e delegados) e servidores, favorecendo a execução das ações de forma integradas entre as unidades. Os riscos apontados para dificuldade de atendimento das metas são a insuficiência de pessoal e o alto índice de *turnover*.

Quanto ao atendimento do Acórdão TCU nº 1.263/2015-Plenário, referente aos processos punitivos conduzidos no âmbito da CGCSP, foi constatada sensível melhoria na gestão da atividade, com a tendência de diminuição de estoques de processos, bem como ocorrência ínfima de situações caracterizadas pela perda de prazo prescricional.

No que tange à gestão de compras e contratações, mais especificamente quanto ao Pregão CGTI nº 02/2015, para contratação de empresa desenvolvimento de software e contagem e aferição de tamanho funcional de sistema de informação, foram detectadas insuficiência da análise crítica na formação de preço de referência, gerando risco sobre a vantajosidade do contrato; falhas no desenho contratual pela falta de itemização em separado do serviço de aferição de tamanho funcional e da ferramenta de apoio à atividade de métricas, as quais dificultam a evidenciação dos custos do contrato; e, inclusão de fator de ajuste em remuneração baseada na Análise de Pontos de Função, prática que vai de encontro à jurisprudência do TCU.

Para correção, solicitou-se à unidade a realização de avaliação da oportunidade e conveniência de manutenção do contrato diante dos fatos constatados. Caso reste inviável sua continuação, a unidade deverá proceder à realização de nova licitação.

Quanto à Inexigibilidade de Licitação nº 20/2015, para aquisição de Submetralhadoras H&K MP5 A5 com seus respectivos acessórios, equipamentos cuja comercialização é controlada pelo Exército, verificou-se a regularidade das aquisições, bem como a validade dos Relatórios Técnicos Experimentais (Retex) e certificados de registro (CR).

No que diz respeito ao Pregão nº 22/2015, para contratação de prestação de serviço de transporte internacional de mobiliário, foi verificada a aderência do procedimento licitatório a legislação aplicada bem como atendimento da IN SLTI nº 05/2014 quando da realização da pesquisa de preço para formação do valor de referência.



Quanto às remoções de ofício concedidas no exercício de 2015, foi atestada aderência das ajudas de custo concedidas com os ditames do Decreto nº 4.004/2001. Não obstante a aderência legislativa, foi identificada na amostra a concessão de elevado quantitativo de diárias concedidas para mesma localidade onde posteriormente o servidor foi removido. Por sua vez, a unidade afirmou que a prática, além de buscar a otimização do uso da força de trabalho, bem com identificar a adaptação a determinados locais e condições de trabalho, visa minimizar o risco de as remoções não atingirem o objetivo da Administração. Nesse sentido, alertou-se à unidade que adote avaliação mais rigorosa na definição de período razoável de adaptação, tendo em vista que em contraponto ao objetivo de minimizar o risco de as remoções não atingirem o objetivo da Administração, está o elevado custo que o prolongamento da percepção de diárias promove, não obstante a necessidade de deslocamento de servidores para atendimento das inúmeras atribuições e atividades da PF.

Brasília/DF.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública



1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça

1.1 Administração da Unidade

1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Insuficiência da análise crítica na formação de preço de referência; falhas no desenho contratual pela falta de itemização em separado do serviço de aferição de tamanho funcional e da ferramenta de apoio à atividade de métricas; e, inclusão de fator de ajuste em remuneração baseada na Análise de Pontos de Função, prática que vai de encontro à jurisprudência do TCU.

Fato

Trata o Processo nº 0820.6000739/2014-21 – Pregão CGTI nº 02/2015 de contratação de 16.000 pontos de função para atividades de Sustentação, Adaptação, Evolução e Desenvolvimento de software (item 01) e para Contagem e Aferição de Tamanho Funcional de Sistemas de Informação (item 02) dos 16.000 contratados no item 01. Sagrou-se vencedora para o item 1 a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S/A (CNPJ/MF: 58.069.360/0001-20), tendo sido celebrado o Contrato nº 06/2015, no valor unitário de R\$ 592,32, o ponto de função totalizando R\$ 9.477.120,00 e, para o item 02 a empresa Fatto Consultoria e Sistemas (CNPJ 02.434.797/0001-60), contrato nº 07/2015, no valor unitário de R\$ 52,50 o ponto de função, perfazendo um total anual de R\$ 840.000,00.

Da análise do referido Pregão, verificou-se o seguinte:

- a) Serviço de medição do ponto de função, a capacitação dos técnicos da Contratante e implantação de Ferramenta de Apoio à Atividade de Métrica (item 02 da contratação);**

Conforme especificações de serviço prevista no Anexo IV do Termo de Referência – Contagem e Aferição de Tamanho Funcional de Sistemas de Informação, a contratada deveria implantar Ferramenta de Apoio à Atividade de Métricas, em até 90 dias da assinatura do contrato, bem como capacitar os técnicos da contratada para uso da ferramenta.

Tais serviços, implantação de ferramenta e capacitação, possuem características distintas, ao menos para fins de pagamento, do objeto da contratação, que é a contagem e aferição de tamanho funcional de sistemas de informação. Assim, considerando o modelo de remuneração do serviço, o qual estabelece valor a ser pago por ponto de função medido, há incoerência ao se remunerar esses serviços adicionais pela mesma métrica.

Dito isso, foram realizados alguns questionamentos à Unidade. Primeiramente, foi solicitado informar sobre a composição do preço de referência detalhando-se os custos dos serviços de contagem de pontos de função, capacitação e ferramenta de apoio, considerando que os mesmos foram aglutinados em um mesmo item na contratação. Por



consequente, solicitou-se ainda justificativa à unidade para contratação de item composto por aferição de ponto de função atrelado à obrigação de capacitação, tendo em vista que a contratação de ferramenta de apoio à atividade de métrica, somado à capacitação, por si só, supririam as necessidades do órgão.

Respondendo aos questionamentos, a unidade afirmou que a contratação não incluiu serviço adicional de capacitação ou o fornecimento de ferramenta. Em sentido equivalente, o objeto da contratação restringiu-se à prestação de serviço de mensuração do tamanho funcional dos serviços gerados pelos contratos de fábrica de software vigentes no âmbito da Instituição.

Afirmou também que o termo “capacitação” referiu-se à transferência de conhecimento prevista no artigo 14 da IN SLTI 4/2010 (alínea “b” do inciso III e alínea “a” do inciso IV) para correta gestão e fiscalização do serviço a ser prestado, o que também encontra abrigo no “Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI” do Tribunal de Contas da União-TCU, que no item 4 da Seção 6.3.5 destaca:

“Deve ser explicitado como os conhecimentos relativos à contratação serão transferidos ao órgão, de modo que este não fique excessivamente dependente da contratada.

Por exemplo, a transferência de conhecimentos pode incluir reuniões mensais entre as partes ou em momentos específicos, como ao final de cada fase do contrato e no término da implantação da solução, bem como oficinas e treinamentos.”

Por último, ainda afirmou que o termo “ferramenta” referiu-se ao meio utilizado pela empresa a ser contratada para registro estruturado das informações provenientes da prestação de serviço, não havendo previsão de fornecimento de software. Nesse sentido, fez referência aos itens 4.5 e 4.6 do Termo de Referência-TR, os quais estabelecem, respectivamente, a permanência do serviço e a obrigação de exportação da respectiva base de dados à PF após o término do contrato.

Quanto à justificativa para o termo “capacitação”, entende-se que são razoáveis as justificativas da unidade ao afirmar que o mesmo se refere à transferência de conhecimento prevista na respectiva Instrução Normativa. Entretanto, alerta-se a unidade quanto à necessidade de se especificar a utilização do termo. Primeiramente, porque a transferência de conhecimento já estava prevista no item 14 do edital, o qual afirmava que a contratada deveria transferir todo conhecimento gerado na execução dos serviços, incluindo dados, documentos e elementos de informação utilizados. Em segundo lugar, ao se utilizar o referido termo, corre-se o risco de que os licitantes, quando da composição de valor para realização do serviço, majorem o contrato com a inclusão dos custos de capacitação, uma vez que não fica claro que o termo fazia referência à transferência de conhecimento prevista.

No que tange à afirmação de que não há previsão de fornecimento de software, é fato que a contratada deverá implantar a ferramenta de apoio para medição da atividade, a qual será utilizada inclusive pela contratante para fiscalização e gestão do contrato, não obstante o recolhimento da ferramenta ao final do contrato.

Além da previsão de que o modelo de licenciamento da ferramenta prevê o fornecimento de, no mínimo, 20 perfis de acesso, o conteúdo do Anexo XI do TR – “REQUISITOS DA FERRAMENTA DE APOIO A ATIVIDADE DE MÉTRICAS” reafirma o entendimento de que um software seria implantado. Seguem abaixo trechos do respectivo anexo:



[...]

1. Documentação

1.1. *Help online* – a ferramenta deve possuir *help online* (do tipo *Manual do Usuário*) com orientações operacionais.

2. Controle de acesso/autenticação

2.1. *A ferramenta deve possuir mecanismos de controle de acesso de usuários por meio de login/senha individualizados com autenticação própria ou via sistema operacional.*

2.2. *A ferramenta deve possuir acesso diferenciado para, no mínimo, 2 (dois) níveis: atualização de dados e somente leitura (consulta).*

3. *Compartilhamento de dados*

3.1. *A ferramenta deve possibilitar a centralização da base de dados de contagens de forma a possuir um repositório único e compartilhado para todos os usuários e possibilitar o acesso múltiplo.*

4. Gestão multiusuário

4.1. *A ferramenta deve possuir um mecanismo de gerenciamento de concorrência entre usuários e contagens, ou seja, mecanismo de lock (trava) de contagens em uso por algum usuário.*

5. *Backup/Restauração*

5.1. *A ferramenta deve possuir mecanismo próprio de backup e restauração de dados.*

6. *Funcionalidades*

6.1. *Contagem de Projetos de Desenvolvimento - A ferramenta deve possuir funcionalidade para contagem de Projetos de Desenvolvimento segundo o IFPUG.*

6.2. *Contagem de Projetos de Melhoria - A ferramenta deve possuir funcionalidade para contagem de Projetos de Melhoria segundo o IFPUG.*

6.3. *Contagem de Aplicação - A ferramenta deve possuir funcionalidade para contagem de Aplicação segundo o IFPUG.*

6.4. *Estimativa NESMA - A ferramenta deve possibilitar a realização de uma ESTIMATIVA de pontos de função de acordo com a NESMA.*

6.5. *Indicativa NESMA - A ferramenta deve possibilitar a realização de uma estimativa INDICATIVA de pontos de função de acordo com a NESMA.*

6.6. *Cadastro de aplicações/baselines/fronteiras - A ferramenta deve possibilitar o cadastro de aplicações (sistemas)/baselines/fronteiras.*

6.7. *Agrupamento de contagens - A ferramenta deve possibilitar o agrupamento das contagens por aplicação.*

6.8. *Cadastro de linguagens/tecnologias – A ferramenta deve possibilitar o cadastro de linguagens/tecnologias de desenvolvimento com sua respectiva taxa de entrega para associação às contagens.*

6.9. *Contagens de melhoria a partir da baseline (aplicação) - A ferramenta deve possibilitar a realização de contagens de projeto de melhoria a partir de uma contagem de aplicação (baseline), com o aproveitamento das funções de dados e transação já incorporadas pela baseline.*

6.10. *Criação/atualização de contagem de Aplicação (baseline) a partir de um projeto de Desenvolvimento ou Melhoria - A ferramenta deve possibilitar a criação ou atualização de uma contagem de Aplicação (criar uma nova baseline) a partir de uma contagem de Desenvolvimento ou de uma Melhoria.*

6.11. *Detalhamento da contagem - A ferramenta deve permitir realizar o detalhamento da contagem, identificando/descrevendo todos os TD (Tipos de Dados), TR (Tipos de Registro) ou AR (Arquivos Referenciados) apurados em cada função de dado ou transação.*

6.12. *Rastreabilidade de contagens - manter histórico rastreável das contagens realizadas, de forma que seja possível associar a evolução das contagens de ponto de função às respectivas mudanças funcionais nos sistemas.*

6.13. *Integridade entre funções - A ferramenta deve permitir relacionar funções de transação e arquivos de dados (arquivos referenciados, neste caso), bem como, os TD entre funções de dado e de transação, possibilitando, ainda, a identificação deste relacionamento em caso de tentativa de exclusão de algum TD de um arquivo referenciado em qualquer transação.*

6.14. *Fator de Ajuste padrão - A ferramenta deve permitir definir o valor padrão do fator de ajuste para todas as contagens.*

6.15. *Itens não mensuráveis (INM) - A ferramenta deve permitir o cadastramento customizável de itens não mensuráveis padrão com respectivos pesos em PF para posterior uso e referência em contagens de PF (Pontos de Função).*



6.16. *Deflator em Projetos de Melhoria - A ferramenta deve permitir o cadastramento de deflatores a serem aplicados em Projetos de Melhoria para funcionalidades incluídas, alteradas e excluídas.*

6.17. *Análise do projeto - A ferramenta deve possibilitar registrar dados de projeto sob ponto de vista de prazo, esforço e custos.*

6.18. *Estimativa de prazo e esforço – A ferramenta deve possuir mecanismo que permita a estimativa de prazo e esforço baseada no volume de Pontos de Função estimados/contados em determinada contagem, possibilitando, ainda, o cadastramento e parametrização de taxas de entrega (horas/PF) por tecnologia e por tipo de contagem (desenvolvimento e melhoria).*

[...]

Ademais, a previsão do software e os custos de seu licenciamento, foram utilizados pelos licitantes como argumento para impugnar a primeira versão do edital, sendo acatados pela unidade, uma vez que as atas de pesquisa de preço utilizadas para composição do preço de referência não contemplavam o provimento de ferramenta de apoio similar à especificada. Esta questão específica será tratada na alínea “b” deste mesmo item.

Em 24/08/2016, manifestando-se frente ao Relatório Preliminar, a unidade esclarece: *Quanto às falhas na formatação da contratação do item referente à contagem e aferição de ponto função, no qual, segundo a SFC/MTFC, foram aglutinados objetos de natureza distinta (aferição e implantação de ferramenta de apoio à atividade) e remunerados com a mesma métrica, foi informado que objeto do item 2 do Pregão nº 2/2015-CGTI/DLOG/PF não contemplava a compra de software, pois o serviço que se buscava, exclusivamente, era a mensuração do tamanho funcional dos produtos resultantes do desenvolvimento e sustentação de softwares, objeto de outro contrato e fornecido por outra empresa. Tal ponto foi destacado nas folhas 5 e 6, quando do Planejamento da Contratação, na justificativa da necessidade 2, quando se registrou que “visando a melhoria da gestão do contrato, e dos indicadores por ele revelados, optou-se por exigir da contratada a utilização de ferramenta especializada de apoio à gestão de métricas de software. Salienta-se que a ferramenta é parte integrante do serviço a ser prestado, não sendo objeto desta contratação”.*

Anui-se com a argumentação da unidade de que a ferramenta de apoio é parte integrante do serviço objeto da contratação. Entretanto, tendo em vista que um dos argumentos para impugnação da primeira versão do edital ser os representativos custos da ferramenta, há a necessidade de que, no mínimo, se exigisse melhor detalhamento do orçamento do objeto, de forma que o serviço de medição e a ferramenta de apoio estivessem itemizados em separado, evidenciando claramente seus custos, o que permitiria a remuneração mais coerente e racional do contrato.

b) Análise crítica insuficiente para formação do preço de referência, resultando no risco de majoração do preço máximo a ser admitido pela Administração;

Preliminarmente, o Pregão Eletrônico nº 02/2015 seria realizado em 08/04/2015, sendo que para o item 02 do contrato, relacionado ao serviço de contagem e aferição de tamanho funcional do sistema, foi obtido o valor de referência de R\$ 17,76 por ponto de função medido. Considerando o quantitativo de 16.000 pontos, o custo anual do contrato para este item chegaria no máximo a R\$ 284.160,00.

Após a publicação desta primeira versão do edital, alguns licitantes interessados entraram com pedidos de esclarecimento e impugnação, para ambos os itens do contrato, alegando a inexecuibilidade diante do valor de referência do contrato. O método utilizado para composição do valor de referência foi a média de outros contratos da administração pública e pesquisa direta com fornecedores.



Na argumentação, alegaram que as atas e contratos utilizados para composição de preço de referência não guardavam similaridade com o objeto licitado, tendo em vista a previsão da ferramenta de apoio à atividade de métrica. Segundo alegado, os custos de licenciamento da ferramenta ficariam em torno de R\$ 148.000,00 no ano, representando aproximadamente 50% do valor de contrato inicialmente previsto.

Outra questão suscitada pelos interessados foi a exigência de se manter um Coordenador Técnico alocado nas dependências da contratante, tendo em vista que tal exigência também majoraria os custos do serviço. Os custos estimados pelo requerente chegariam ao montante de R\$ 120.000,00 ao ano.

Por meio do Relatório Técnico nº 02/2015-SDS/DINF/CGTI/DPF, a unidade avaliou os inúmeros questionamentos realizados após a publicação do edital. Em sua análise, acatou os argumentos levantados e invalidou a pesquisa de preço até então realizada. Na segunda republicação do edital foi retirada a exigência de alocação do Coordenador Técnico e inserido anexo contendo os requisitos mínimos da ferramenta de apoio.

Na republicação do edital, o preço máximo admitido pela Administração foi obtido através de pesquisa direta com fornecedores (empresas Fatto, Abrantes e Plano). Na pesquisa, o valor de referência para o ponto de função medido ficou em R\$ 67,33, ou seja, o valor máximo anual do contrato alcançaria o montante de R\$ 1.077.333,33.

Comparando-se o preço de referência obtido na primeira versão do edital (R\$ 17,76) com o obtido nesta última (R\$ 67,33), verifica-se que o valor máximo admitido na contratação sofreu majoração de R\$ 793.173,33, ou seja, cerca de 279% maior.

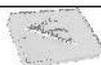
Embora pudesse ser esperada elevação no valor de referência ao não se obter preços em contratos existentes com Administração e se valer unicamente da pesquisa direta com fornecedores, tal majoração se mostra desproporcional se considerarmos os valores oferecidos na primeira pesquisa de preço com as empresas TI Métricas e Fatto (R\$ 20,00 e R\$ 35,00). Cabe destacar que as propostas das referidas empresas já consideravam tanto o licenciamento da ferramenta como o custo de se manter o Coordenador Técnico alocado nas dependências da contratante, em que pese não haver detalhamento da ferramenta.

A desproporcionalidade do novo preço de referência também é evidenciada se considerarmos que na republicação do edital foi retirada a exigência de alocação do referido coordenador, ou seja, a mudança representaria diminuição de custos à contratada.

De forma a melhor demonstrar o elevado custo do contrato, solicitou-se à unidade o fornecimento da planilha de custos e formação de preço, a qual deveria ser analisada após a aceitação do lance vencedor, conforme disposto no item 7.4 do edital.

Adjudicado em favor da empresa Fatto Consultoria e Sistema LTDA, o item 2 foi contratado ao valor unitário de R\$ 52,50, conforme planilha abaixo:

PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS			
1.	Profissionais Técnicos conforme Anexo I – 12.2. item II do Edital, considerando encargos e benefícios (CLT).	58,6%	R\$ 492,240,00
2.	Custos com insumos de informática em geral, incluindo datacenter, servidores, telecomunicações, internet, vpn, softwares e licenciamentos.	11,0%	R\$ 92,400,00
3.	Outros custos administrativos	6,9%	R\$ 57.960,00
4.	Tributos (ISS, Cofins, Pis/Pasep, provisão IRPJ, provisão CSSL)	17,5%	R\$ 147.000,00
5.	Provisão de lucro	6,0%	R\$ 50.400,00



Valor Total Global em 12 meses para 16.000 PF	R\$ 840.000,00
Valor proposto por unidade de medida – 16.000 PF (R\$/PF)	R\$ 52,50

Fonte: Ofício nº 37/2016-ACI/PF.

A partir da análise da planilha de custos se verifica que, o argumento suscitado pela inexecutabilidade do contrato, que seriam os custos do software e licenciamento, representam menos de 11% dos custos do contrato da licitante vencedora.

Se considerarmos a primeira proposta da empresa Fatto no valor de R\$ 35,00 por ponto de função medido, ofertada em 12/12/2014⁹ e, após a republicação do edital, a segunda proposta no valor de R\$ 55,00, ofertada em 13/05/2015, evidencia-se insuficiência na análise crítica pela área demandante na formação do preço de referência, em virtude da majoração da proposta da referida empresa, a qual não se justifica nem em relação o lapso temporal entre as duas propostas, nem se considerarmos a alteração promovida com a republicação do edital, que importou na retirada a exigência de alocação do Coordenador Técnico o qual, em tese, diminuiria os custos para a contratada, e no detalhamento da ferramenta de apoio à atividade de métrica.

Nesse sentido, solicitou-se justificativas à unidade pela adjudicação do item à empresa Fatto Consultoria e Sistemas no valor unitário de R\$ 52,50, tendo em vista o prévio conhecimento de oferta no valor de R\$ 35,00 pela mesma empresa. Em sua resposta, a unidade informou que a cotação no valor de R\$ 35,00 foi invalidada e que na segunda e definitiva pesquisa de preços a empresa apresentou o valor de R\$ 55,00, julgando coerente a adjudicação pelo preço obtido.

Estando invalidada ou não a proposta, a unidade deveria ter realizado ponderação quanto ao sensível aumento da proposta diante da alteração promovida com a republicação do edital. Essa falta de análise crítica acarretou a contratação do item com elevação de 50% em relação a proposta oferecida anteriormente, sem a suficiente segurança de que o preço é vantajoso à Administração.

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 03/2016-ACI/DPF (SEI 0039813) de 24/08/2016, a unidade apresenta manifestação adicional para o caso em tela:

[...]

Quanto à falta de análise crítica na formação do preço de referência ocasionando majoração nos custos do contrato, reitera-se esclarecimentos anteriores de que na primeira pesquisa de preços junto a empresas prestadoras de serviços de contagem, buscando-se observar pari passu a IN nº 05/2014-SLTI/MPOG, foi remetido apenas o Termo de Referência, sem os demais arquivos com os respectivos anexos, o que resultou no comprometimento da formação desse primeiro referencial de preço, somente percebido durante a fase externa do pregão eletrônico. Tal erro pode ser observado na folha 185, onde a representante da empresa TI Métricas remete sua proposta juntamente com a reprodução da mensagem eletrônica pela qual representante da CGTI/DLOG/PF pediu o envio de cópia de contratos com a Administração Pública e/ou proposta comercial para que se instrísse processo de contratação, mencionando o Termo de Referência apensado. Tal inconsistência e respectivo comprometimento da primeira pesquisa de preços, foram destacados nas alíneas 3.4 e 3.5 do Relatório Técnico nº 02/2015- SDS/DINF/CGTI/DPF, à folha 451, bem como reiterado à Equipe

⁹ Conforme “Mapa Comparativo Consolidado” constante à folha de nº 212 do processo, a proposta estaria válida até 08/03/2015.



de Auditoria pelo Relatório Técnico 01/2016-SDS/DINF/CGTI/DPF. Os preços de referência de acordo com as especificidades dos serviços planejados pela PF, após a segunda cotação de mercado, constam no mapa comparativo consolidado nº 020 na folha 528.

[...]

A unidade afirma que toda a pesquisa de preço foi invalidada porque variáveis importantes não foram observadas adequadamente, tendo em vista que o Termo de Referência teria sido encaminhado para cotação sem os respectivos anexos. Da análise da página 185 referenciada, na qual a representante da empresa TI Métricas encaminha sua proposta, não é possível atestar quais arquivos foram anexados à mensagem eletrônica de solicitação da proposta, em que pese seja mencionado de forma textual a expressão “*Segue termo de referência em anexo*”.

A unidade ainda afirma que a inconsistência foi destacada nas alíneas 3.4 e 3.5 do Relatório Técnico nº 02/2015-SDS/DINF/CGTI/DPF. Da análise das alíneas, verifica-se a afirmação de que variáveis importantes envolvidas na formação do preço de referência não foram consideradas na primeira pesquisa de preço, como o provimento de ferramenta de apoio. Entretanto, da leitura da informação, verifica-se que tal afirmação se refere às atas e contratos pesquisados, não fazendo alusão à pesquisa direta com fornecedores.

De toda forma, partindo-se do pressuposto de que as empresas consultadas para formação do preço de referência não receberam os anexos do Termo de Referência, ainda assim resta constatada a deficiência da equipe técnica na avaliação crítica das propostas posteriormente apresentadas.

Primeiramente, enfatiza-se que não se busca a validação da primeira pesquisa, a qual foi corretamente anulada consoante argumentação já exposta. O que se pretende demonstrar é a deficiência na análise da proposta da empresa vencedora (Fatto) durante todo o certame.

Conforme já evidenciado, a empresa Fatto apresentou na primeira pesquisa de preço a proposta de R\$ 35,00 por ponto de função medido. Não obstante a empresa não tenha recebido os anexos do Termo de Referência, este próprio documento apresentava elementos mínimos que permitiam a empresa compor sua proposta, a qual previa expressamente a ferramenta de apoio à atividade.

Na nova pesquisa de preço, estando a empresa de posse de todos os anexos do Termo de Referência, possivelmente era de se esperar uma majoração na proposta antes apresentada, porém, não caberia um aumento na ordem de 57% (R\$ 55,00 por ponto de função medido) conforme ocorrido. De posse dessa proposta, era esperado que a equipe técnica tivesse procedido à avaliação criteriosa a fim de se esclarecer os motivos de aumento tão substancial na oferta da licitante.

Poder-se-ia argumentar que nesse segundo momento a licitante teve pleno conhecimento dos requisitos da ferramenta de apoio à atividade de métrica e tal fato justificou o aumento expressivo na proposta. Entretanto, essa argumentação resta prejudicada conforme planilha de composição de custos da empresa, apresentada no Ofício nº 37/2016-ACI/PF, na qual evidencia-se que os custos da ferramenta não são representativos para empresa (menor que 11%). Para mais, alia-se ao fato de que com a republicação do edital foi retirada a exigência de alocação física do Coordenador Técnico nas dependências da unidade, a qual sem dúvida representou diminuição de custo na composição de proposta.



Assim, entende-se que a análise crítica realizada, consignada, principalmente, no *Relatório Técnico nº 02/2015- SDS/DINF/CGTI/DPF*, foi insuficiente para garantir a adequação do preço, tendo em vista que não foram conciliadas as duas cotações apresentadas pela empresa Fatto.

c) Inclusão de percentual para fins de incremento no valor a ser remunerado pela contratada sem amparo legal;

No que tange ao item 01 do contrato, para execução de atividades de sustentação, adaptação, evolução e desenvolvimento de software, o qual foi adjudicado à empresa Stefanini ao valor unitário de R\$ 592,32 para remunerar o ponto de função, foi previsto no Anexo III do TR – *Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas de Informação*, item 4.2.7, que, em contrapartida aos níveis de serviço diferenciados para sistemas críticos, a contratada faria jus à remuneração de sustentação para esses sistemas acrescida em 20% do valor estabelecido.

Conforme orientado pelo TCU, Acórdãos 2.348/2009-Plenário e 1.647/2010-Plenário, na contratação de serviços de desenvolvimento de software, não se deve aplicar qualquer tipo de fator de ajuste na medição por pontos de função, de modo a impossibilitar alterações na remuneração da funcionalidade medida, por se basear em interpretação subjetiva dos níveis das características gerais de sistemas, em desacordo com o previsto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93, e art. 2º, VIII, da IN SLTI nº 04/2008.

Não obstante o posicionamento do Tribunal estar diretamente ligado aos serviços de desenvolvimento, aplica-se de forma análoga para contratação de serviços de suporte/sustentação, tendo em vista a uniformidade de utilização de mesma métrica remuneratória.

Dessa forma, foi solicitado à unidade justificativas para o acréscimo de 20% para remuneração de sustentação de sistemas críticos, bem como o parâmetro utilizado para estipular esse índice.

Por sua vez, a unidade se manifestou nos seguintes termos:

No que se refere ao acréscimo de 20% para sistemas críticos (item 14 da S.A), cumpre ressaltar que os sistemas assim classificados envolvem rigorosas exigências de disponibilidade, incluindo equipes com o acionamento 24x7 e níveis mínimos de serviços mais rigorosos, o que incrementa a responsabilidade e os requisitos técnicos das equipes envolvidas, havendo a necessidade de oferecer uma compensação à contratada em função do aumento de custos com times em sobreaviso e acionamento em horários diferenciados.

O tratamento diferenciado aos sistemas críticos foi uma necessidade percebida em contratações anteriores, que, por não preverem tal dispositivo, incorreram em medidas de contorno muito mais difíceis. Outrossim, por se tratar de uma inovação na contratação sob análise, não há base histórica para a estimativa dos custos adicionais deste tipo de serviço.



Considerando que o trabalho de sobreaviso inclui por diferencial, principalmente, o acionamento em horários noturnos, e dada a dificuldade em arbitrar valores para este elemento de inovação, buscou-se a similaridade à compensação profissional prevista no Artigo 73 da CLT-Cosolidação das Leis do Trabalho, que determina que o adicional noturno não deve ser menor que 20%, sendo esse então o parâmetro considerado justo para a presente contratação, não havendo nenhum questionamento por parte das concorrentes quanto a esta medida.

Não obstante a unidade afirmar que as medidas adotadas visam contornar situações encontradas em contratos anteriores, ressalte-se que a partir do diagnóstico dessa situação – complexidade das operações e criticidade de alguns sistemas, caberia a Administração inserir no objeto da contratação essas especificidades, efetuar a pesquisa de preços para dimensionar o custo dessa despesa e, a partir do certame licitatório, negociar o preço final do produto. Ademais, a inovação trazida não encontra amparo na legislação e jurisprudência do Tribunal.

Além da orientação do TCU importar na determinação de não se utilizar esse fator de ajuste para serviços de desenvolvimento, o entendimento recente daquela instituição de controle considera a possibilidade de utilização de métricas alternativas ao ponto de função em determinadas atividades. Dessa forma, no caso de contratação de atividades que não são medidas adequadamente pela técnica de Análise de Ponto de Função, como a sustentação de sistemas, determinadas organizações, para remuneração da parte não funcional, têm utilizado a *Unidade de Serviços Técnicos (UST)* ou denominações correlatas. Essa técnica consiste em listar uma série de serviços na forma, por exemplo, de um catálogo e valorá-los a fim de pagar mediante a conclusão.

Cita-se como exemplo de boa prática, descrito em diversos acórdãos do Tribunal pertinentes ao tema, parte dos contratos do Banco do Brasil (BB), os quais foram baseados em uma unidade de medida própria, denominada Unidade de Serviços de Tecnologia da Informação do Banco do Brasil (USTIBB). Neste caso, a organização optou por desenvolver sua própria métrica devido ao fato de não estar completamente satisfeita com a Análise de Pontos de Função em contratos anteriores, já que, na visão daquela organização: (i) a correlação entre o valor expresso em pontos de função (PF) e o custo da prestação do serviço nem sempre se mostrava adequada em situações de software de **elevada complexidade**; (ii) havia dificuldade de uso de PF para estimativa e planejamento do serviço a ser executado, uma vez que o demandante não conhecia a técnica; e (iii) esses fatores resultavam em maior ônus para medição do volume de serviços prestados.

Após reunião de busca conjunta de soluções, a unidade se manifestou frente ao Relatório Preliminar nos seguintes termos:

[...]

Quanto ao apontado estabelecimento de fator de ajuste na remuneração embasada na Análise de Pontos de Função, conforme já dito no Relatório Técnico 01/2016-SDS/DINF/CGTI/DPF, apenas se buscou, com isso, definir um parâmetro objetivo para formulação de propostas de preços pelos interessados no objeto do certame, conforme o § 2º do art. 2º do Decreto nº



5.450/2005, bem como possibilitar o adequado acompanhamento da execução do objeto contratual, considerando-se que existem 6 (seis) sistemas classificados como CRÍTICOS de um portfólio composto por um total de 25 (vinte e cinco) sistemas a serem sustentados, o que denota um baixo impacto financeiro sobre o total do objeto do Memorando 10007 (0037425) SEI 08200.301577/2016-67 / pg. 4 contrato ao se considerar o acréscimo de 20% (vinte por cento) sobre o valor fixo de 15 PFs (quinze pontos de função) para sustentação de cada um dos 19 (dezenove) sistemas categorizados como NÃOCRÍTICOS. Denota-se que pela sustentação de cada um dos 6 (seis) sistemas CRÍTICOS estima-se pagar o equivalente a 18 PFs (dezoito pontos de função). Considerando-se a estimativa mensal do contrato em pontos de função, isso equivale a R\$ 790.000,00 (setecentos e noventa mil reais) por mês. Os 3 PFs (três pontos de função) acrescidos a cada um dos seis contratos CRÍTICOS perfazem um montante de 18 PFs por mês. Isso equivale a 1,3% (um inteiro e três décimos por cento) do total em PFs estimado para um mês, ou seja, R\$ 10.700,00 (dez mil e setecentos reais) para auxiliar na sustentação de seis sistemas da Polícia Federal que necessitam estar disponíveis aos usuários 24h (vinte e quatro horas) por dia, 7 (sete) dias por semana. De acordo com o inciso XXXI do art. 3º da Portaria nº 4859/2014-DG/DPF, publicada no Boletim de Serviço nº 203, de 24/10/2014, serviços críticos são aqueles que devem ser executados de forma a viabilizar que a Polícia Federal atinja seus objetivos mais importantes e sensíveis ao tempo. Na folha 346, no subitem 4.2.1 do Anexo VIII do TR – Níveis Mínimos de Serviços – evidencia-se o prazo exíguo para manutenção de sistema crítico com defeito impeditivo, inferindo-se a demanda de grau maior de esforço pela contratada na execução de manutenção corretiva a essa categoria de sistema. 5. Por fim, o cálculo das estimativas de volumetria do contrato para serviços de desenvolvimento e evolução de sistemas, assim como para sustentação de sistemas existentes constam nas folhas 342 a 344, Anexo VII (Mapeamento do Cenário Atual e Esperado) do Termo de Referência.

[...]

A manifestação ora apresentada reforça a argumentação apresentada anteriormente de que tal metodologia é uma inovação e foi a solução encontrada para melhor gestão do contrato.

Não obstante o critério adotado não encontrar amparo na jurisprudência do TCU, bem como seu caráter inovador, conclui-se que cabe à unidade avaliar a vantajosidade do critério escolhido, de forma a contribuir para melhor delineamento da metodologia de remuneração, atendendo as peculiaridades da unidade.

Causa

Deficiência na análise crítica para avaliação do preço de mercado do contrato; falha no desenho contratual o qual não prevê detalhamento da composição dos custos, e por outro lado consigna incremento de percentual remuneratório sem amparo jurisprudencial.

Manifestação da Unidade Examinada

A manifestação da unidade foi incorporada ao campo Fato.

Análise do Controle Interno



Verificou-se, portanto, que o contrato apresenta falhas em sua formulação, referente à necessidade de itemização em separado do item 02¹⁰ da contratação, bem como estabelece fator de ajuste para remuneração das atividades de sustentação remuneradas pela técnica de Análise de Ponto Função.

Aliada às falhas na formatação contratual, verificou-se a insuficiência de avaliação crítica na formação do preço de referência para o item 02 da contratação, gerando risco sobre a vantajosidade do contrato.

Tendo em vista a dificuldade de correção das situações no presente contrato e os riscos envolvidos em eventuais prorrogações, não se vislumbra outra solução que não passe pela reavaliação da manutenção do contrato, e em se fazendo necessária, a realização oportuna de nova licitação.

Nesse sentido, objetivando melhor delinear a forma de remuneração dos serviços, tanto para o item 01, no que tange às atividades de suporte, como para o item 02, referente aos serviços de contagem e aferição de ponto função, cita-se trechos da cartilha “Boas práticas, vedações e orientações para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software”, referenciada no inciso II do art. 1º da Portaria nº 20, de 14 de junho de 2016.

17. Em atendimento ao estabelecido no art. 19, inciso IV, da IN SLTI/MP nº 4, de 2014, recomenda-se aos órgãos avaliar a utilização de métricas atreladas a pagamento por resultado que sejam alternativas ao Ponto de Função para:

...

17.2. Remuneração dos serviços de aferição ou auditoria de contagem de pontos de função, visto que a remuneração desse serviço a partir da quantidade de pontos de função contados configura claro conflito de interesse.

Assim, considerando as informações disponibilizadas pela Unidade¹¹ e os fatos apontados relacionados ao detalhamento de custos de itens no edital, à suficiência da análise crítica quanto aos custos, à metodologia de precificação para sustentação de sistemas críticos, e, ainda, pela recente orientação da SLTI/MP, no que se refere à remuneração de serviços de aferição de pontos de função, entende-se pertinente que a Unidade reavalie sobre a conformidade da manutenção contratual, considerando os riscos relatados e seus impactos na vantajosidade para a Administração.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder e disponibilizar, em 30 dias, avaliação quanto à conveniência e oportunidade da manutenção do atual contrato, considerando os riscos apontados, devendo realizar, oportunamente, nova licitação caso não seja comprovada a sustentação da vantajosidade

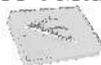
1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Contratação para transporte de mobiliários

Fato

¹⁰ Item 02: aferição de tamanho funcional do sistema e ferramenta de apoio à atividade;

¹¹ Ofício nº 35/2016-ACI/PF, Ofício nº 03/2016-ACI/PF e Memorando nº 10007/2016-CGTI/DLOG/PF.



Com vistas a verificar a regularidade na contratação de empresa para a prestação de serviços de transporte de mudança internacional procedeu-se a análise do Processo nº 08211.000340/2015-51.

A demanda pela contratação dos serviços decorreu das designações de servidores (CPF nº ***.850.342-** e ***.534.965-**) para ocuparem os cargos de Oficial de Ligação nas cidades de Caiena e São Jorge do Oiapoque, ambas localizadas na Guiana Francesa, bem como o retorno ao Brasil de servidor de CPF nº ***.536.132-**, após o exercício da mesma função na cidade de Georgetown/Guiana Francesa.

Considerando que o contrato firmado com a empresa LOGIN TRANSPORTES NACIONAIS E INTERNACIONAIS LTDA estava expirado, conforme Despacho nº 1270, de 20.5.2015, a UJ solicitou adesão a Ata de Registro de Preço do Pregão nº 4/2014 – 11ª Região Militar. Entretanto, a empresa Confiança Transportes, via contato telefônico, informou que não tinha interesse na contratação em decorrência do preço e da quantidade a ser transportada, conforme consta no item 5 do Despacho nº 186/2015-SECOM/DICON/COAD/DLOG/DPF, de 26.6.2015.

A Unidade informou, ainda, por meio do Despacho nº 186/2015-SECOM/DICON/COAD/DLOG/DPF, de 26/6/2015, que foi solicitada a adesão a Ata de Registro de Preços nº 20/2014 – 1ª Região Militar, na qual a empresa Rio Brazil Transportes e Representações Ltda – ME (03.797.837/0001-00) tornou-se vencedora com o preço de R\$ 1.190,00 por m³. Todavia, mediante e-mail de 23.6.2015, a empresa informou que esse valor somente seria aplicado caso a mudança utilizasse o espaço total do container, ou seja, 33 (trinta e três) metros cúbicos (m³).

Cita-se que, o Decreto nº 4.004/2001, determina que o servidor público federal terá direito a transporte de mobiliário e bagagem custeados pela Administração Pública Federal, inclusive seus dependentes, caso seja removido de ofício e em caráter permanente para nova sede. O volume máximo permitido de bagagem e mobiliário por servidor e dependentes é definido no art. 4º do referido Decreto:

*“Art. 4º No transporte de mobiliário e bagagem referidos no art. 1º, será observado o **limite máximo de doze metros cúbicos ou 4.500kg por passagem inteira, até duas passagens, acrescido de três metros cúbicos ou novecentos quilogramas por passagem adicional, até três passagens.**”*

Desta forma, e conforme as Relações de Bens e Bagagens e de Dependentes que acompanhariam os servidores nas mudanças, definiu-se as seguintes metragens a serem pagas pelo Órgão:

Servidor CPF	M ³ a ser utilizado
***.534.965-**	10
***.850.342-** + 3 dependentes	24
***.536.132-** + 3 dependentes	24



Posteriormente, e em virtude da impossibilidade de contratar com as empresas contactadas, o DPF realizou pesquisa de preço junto a 3 (três) empresas, conforme orientação do art. 2º, IV da IN/STLI nº 5, de 27/6/2014, obtendo os seguintes valores:

Empresa CNPJ	Valor por m ³		
	Caiena	São Jorge do Oiapoque	Georgetown
Confiança Mudanças e Transportes (CNPJ: 07.223878/0001-35)	3.450,00	3.650,00	3.020,00
G-Inter Transportes Ltda (CNPJ: 05.332.260/0001-88)	3.900,00	3.950,00	3.820,00
Metropolitan Sports Brasil	3.600,00	3.600,00	3.600,00

Salienta-se que, conforme o art. 2º da IN/SLTI nº 5, de 27.6.2014, a Administração Pública deverá, na contratação de bens e serviços em geral, utilizar um dos seguintes parâmetros de pesquisa de preços:

“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

(...)

IV - pesquisa com os fornecedores.”

O Órgão, também, deverá solicitar os preços formalmente, estipulando o prazo mínimo de 5 (cinco) para o encaminhamento das propostas, conforme art. 3º da IN/SLTI:

*“Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber **solicitação formal para apresentação de cotação.***

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.”

Não obtendo êxito na adesão às ARP, o Órgão realizou o Pregão Eletrônico nº 22/2015, em 30.6.2015, conforme Decreto nº 5.450/2005, art. 4º:

“Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.”

Conforme a Ata de Registro de Preço nº 20/2015, de 7/7/2015, a empresa Confiança Mudanças & Transportes Ltda foi a vencedora do certame referente ao transporte de cargas do Grupo 1 (América do Sul), no valor de R\$ 1.438.800,00.

Empresa CNPJ	Valor por m ³		
	Caiena	São Jorge do Oiapoque	Georgetown
Confiança Mudanças e Transportes (CNPJ: 07.223878/0001-35)	2.430,00	2.900,00	2.450,00
	Volume m³ por trecho		
60			



Salienta-se que os preços contratados ficaram, em média, 28% abaixo dos valores estimados no Termo de Referência:

	Caiena	São Jorge do Oiapoque	Georgetown
Termo de Referência (R\$)	3.650,00	3.733,33	3.480,00
Contratado (R\$)	2.430,00	2.900,00	2.450,00
Variação (%)	33%	22%	30%

O Contrato nº 29/2015-COAD/DLOG/DPF, de 24/7/2015, para o transporte dos 3 (três) servidores removidos de ofício, foi firmado no montante de R\$ 152.700,00 com o volume total a ser transportado de 58m³:

Valor por m ³		
Caiena	São Jorge do Oiapoque	Georgetown
2.430,00	2.900,00	2.450,00
Volume m ³		
10	24	24
Valor por trecho (R\$)		
24.300,00	69.600,00	58.800,00

A documentação exigida pelo art. 3º da IN/SLTI nº 5/2014 e pelo art. 30 do Decreto 5.450/2005, estão autuadas no Processo 08200.7371/2014-81, não sendo identificadas impropriedades e/ou irregularidades no processo licitatório.

2 Segurança Pública com Cidadania

2.1 Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados

contra Bens, Serviços e Interesses da União

2.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Inexigibilidade aquisição submetralhadoras

Fato

Trata-se da análise do Processo nº 08.204.003571/2014-25, contrato nº 62/2015-COAD/DLOG, da Inexigibilidade de Licitação nº 20/2015, para aquisição de Submetralhadoras H&K MP5 A5 com seus respectivos acessórios, conforme, estabelece o Anexo V do Projeto Básico, a seguir discriminado:

Item	Descrição	Unidade de medida	Quantidade	Preço Unitário (euro)	Preço total (euro)
01	Arma de Fogo automática de uso restrito, submetralhadora H&K MP 5 A5 (0-1-3-D), calibre 9mm, com corona retrátil, guarda-mão original.	Unidade	642	1.378,60	885.061,20
02	Carregadores Adicionais.	Unidade	2.568	47,40	121.723,20
03	Kit manutenção/Limpeza.	Unidade	642	19,10	12.262,20
Transporte Brasília-DF					18.572,70
Total em EUROS					1.037.619,30
Total em Reais (Câmbio 1 EUR = R\$ 4,50)					R\$ 4.669.286,85

Fonte: Projeto Básico, Anexo V – Justificativa do Preço, página 317 a 322 do Processo analisado.

As 642 submetralhadoras H&K MP5 A3 foram adquiridas para atender a demanda de 150 submetralhadoras solicitadas pela Academia Nacional de Polícia – ANP e para repor aquelas que se encontravam danificadas no arsenal da Unidade. Destaca-se que



essas armas pertenceram ao primeiro lote de armas adquiridas na década de 70, sendo que várias delas, conforme informação do PF, ainda se encontram aptas a serem operadas em campo, dada a qualidade e especificações do equipamento.

Primeiramente, a análise deste processo foi realizada até a data de 31/05/2016, constando como último documento dos autos a extração do sítio do Banco do Brasil, informando que a carta de crédito não foi avisada ao exportador e que por este motivo deveria ser cancelada.

Sendo assim, a análise da referida aquisição foi procedida seguindo duas vertentes:

- A primeira verificação teve como objetivo avaliar a regularidade da inexigibilidade da licitação, bem como a declaração de exclusividade e sua adequabilidade em face de produtos controlados pelo Exército, para averiguar a existência dos seguintes documentos: autorização para abertura de procedimento licitatório, com a finalidade de atender o disposto no art. 38, da Lei 8.666/1993; autorização para inexigibilidade de licitação e justificativa, conforme preceitua o inciso I, art. 25, da Lei 8.666/1993; Estudos Técnicos Preliminares, Memorial Descritivo, Relatórios Técnicos Experimentais (Retex), bem como os Certificados Internacionais de Importação emitidos pelo Exército, de modo a conferir se as especificações técnicas das aquisições autorizadas poderiam ser efetivamente comercializadas; e
- A segunda apreciação restou prejudicada, pois pela modalidade de Inexigibilidade de licitação Internacional, não foi possível aplicar a avaliação na gestão de compras da citada aquisição, especialmente no que diz respeito à Instrução Normativa SLTI nº 05, de 27/06/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Nesse contexto foi analisado apenas a aplicação da Orientação Normativa/AGU nº 17, de 1º de abril de 2009.

Inicialmente, analisamos a fundamentação legal do objeto adquirido, a fim de verificar se a inexigibilidade de licitação realizada foi corretamente empregada. Observando a ausência dos pressupostos lógicos, fáticos e jurídicos que impossibilitaram à realização do procedimento licitatório, conforme estabelecido no Acórdão nº 224/2003 TCU – Plenário, concluiu-se que a modalidade licitatória se ajustou aos ditames legais.

Com a finalidade de atender o disposto no art. 38, da Lei 8.666/1993 e o prescrito no inciso I, art. 25, da Lei 8.666/1993, avaliamos a regularidade da declaração de exclusividade apresentada (folhas 207 a 208), as autorizações para abertura de procedimento licitatório (folha 383) e para realização da inexigibilidade de licitação (folha 384), bem como a sua Ratificação (folha 385). Identificou-se que esses documentos estavam em conformidade com a legislação vigente.

Contudo, não foi identificada nos autos a Declaração de Disponibilidade Orçamentária-DDO assinada pela autoridade competente.

Em resposta à solicitação, por meio do Ofício nº 034/2016/ACI-PF, de 21/06/2016, a unidade apresentou, com base nas informações disponibilizadas pela Coordenação de Orçamento e Finanças – COF/DLOG/PF, as Notas de Empenho 2015NE80250, 2015NE802351 e 2015NE802352, mencionadas no Memorando nº 37 DLOG/DPF, de 23/12/2015. Em complementação, o gestor apresentou, ainda, Notas de Movimentação de Crédito – NC 2015NC007626 e 2015NC007904, sendo que esta última se referiu à solicitação de alteração do Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD, as quais suportaram a abertura do procedimento para a aquisição das submetralhadoras HK MP5 A5.



Diante da resposta da unidade examinada, constatou-se que as Notas de Empenho e as Notas de Movimentação de Crédito apresentadas deram suporte para a abertura e execução do procedimento licitatório analisado, comprovando que existia na época da contratação previsão de recursos orçamentários, conforme estabelecido no art. 167, inc. I e II da Constituição Federal, combinados com os art. 7º, caput, parágrafo 2º, inc. III e parágrafo 9º, da Lei 8.666/1993, bem como legislações corretas, todas tratadas no Parecer nº 04/2012/GT359/DEPCONSU/AGU, de 30/10/2012.

Identificou-se, ainda, estudos/relatórios, contendo as especificações técnicas/memoriais descritivos do armamento objeto da aquisição, presentes nos autos conforme itens a seguir:

- Documentação da Empresa Heckler & Koch, de 07/08/2014 com os termos de vendas e especificações da Submetralhadora MP Modelo A5 (0-1-2-D) Cal 9x19 mm (fls. 19 e 20);
- Relatório de Padronização das Armas Longas a serem utilizadas no âmbito do Departamento de Polícia Federal-DPF (fls. 161 a 171) e Anexo I (fls 239 a 260 e 288 a 309);
- Relatório Técnico dos Acessórios de Armas de Fogo, de 16/11/2015, contendo justificativa técnica para os acessórios que foram adquiridos, sendo 04 carregadores extras por arma, com capacidade para 30 cartuchos (fls. 214 a 217); e
- Anexo III, Parecer Técnico (fls 313 a 315).

Diante desses documentos, identificaram-se fundamentos em razão de ordem técnica, que comprovaram a sua conformidade, segundo dispõe o art. 15, Inciso I, da Lei 8.666/93, notadamente após entendimento firmado pela Decisão TCU nº 664/2001-Plenário.

No que se refere aos Relatórios Técnicos Experimentais – Retex, por tratar-se de inexigibilidade de licitação internacional, a sua emissão não é obrigatória, conforme disciplina a Portaria nº 08, do Departamento de Material Bélico/DMB, do Exército Brasileiro, de 28 de abril de 2000, que dispõe sobre a dispensa de avaliação técnica na importação de armas de fogo sem similar nacional, por organizações policiais.

Tendo em vista que o objeto da aquisição era um produto controlado pelo exército e de origem internacional e necessitava de Certificação Internacional de Importação expedida pela organização militar competente, identificou-se, nas folhas 421 e 423 respectivamente, o Certificado Internacional de Importação nº 809/DFPC, de 03/03/2016, para aquisição de 642 submetralhadoras e Certificado Internacional de Importação nº 751/DFPC, de 29/02/2016, para aquisição dos acessórios correspondentes, ambos emitidos pelo Exército Brasileiro.

Além disso, pela análise desses certificados, concluiu-se que a referida importação foi compatível com as especificações técnicas e quantidades estabelecidas para a aquisição do armamento objeto da inexigibilidade de licitação analisada.

Diante o relatado, avaliou-se pela regularidade das declarações de exclusividade e consequente realização da Inexigibilidade de licitação. Em face dos produtos controlados pelo Exército Brasileiro, foi constatada a presença nos autos de Estudos Técnicos, bem como memorial descritivo, de modo a comprovar que as especificações das aquisições autorizadas fossem efetivamente comercializadas.

A segunda vertente da análise restou prejudicada, pois pela modalidade de Inexigibilidade de licitação Internacional, não foi possível aplicar a avaliação na gestão



de compras da citada aquisição, especialmente no que diz respeito à Instrução Normativa SLTI nº 05, de 27/06/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Nesse contexto foi analisado, apenas, o que estabelece a Orientação Normativa/AGU nº 17, de 1º de abril de 2009.

Isso posto, a citada Orientação Normativa estabelece que é obrigatória a justificativa de preços na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

Em virtude disso, identificou-se no processo (fls. 269 a 272), Anexo IV – Avaliação do Preço, Informação nº 024/2015, de 24/11/2015, que apresentou análise das recomendações da Assessoria Jurídica para a aquisição de submetralhadoras H&K MP5 A5, informando que o custo efetivo estimado seria de R\$ 4.556.388,18, conforme conversão em 11/08/2015 (câmbio 1 EURO = R\$ 4,28), afirmando que os valores ofertados ao Departamento de Polícia Federal - DPF estavam consoantes aos preços praticados pela empresa H&K no mercado internacional, a saber:

Data	Folha	Acordo de Confiabilidade HK	Valor (Euros)
24/09/2013	27	Polícia Federal (sem lanterna)	1.449,60
07/08/2014	19	Polícia Federal (com lanterna)	2.002,10
07/08/2014	31	Brasil (sem lanterna)	1.559,90
07/08/2014	32	Kuwait (com lanterna)	1.811,00
07/08/2014	33	África do Sul (sem lanterna)	1.753,70
05/02/2015	34	Polícia Federal (sem lanterna)	1.559,90
11/08/2015	45	Polícia Federal (com lanterna) e Polícia Federal (sem lanterna)	1.643,60 e 1.378,60

Fonte: Projeto Básico, Anexo IV – Avaliação do Preço, página 269 a 272 do Processo analisado.

Impende ressaltar que o resultado da pesquisa de preço não teve aplicabilidade pela média simples dos preços obtidos, conforme estabelecido no Parágrafo 2º do Art.; 2º da IN SLTI 05/2014, pela especificidade do produto e pelo fornecedor internacional exclusivo.

Diante do exposto, pela inviabilidade de competição e especificação do armamento não foram aplicados os dispositivos do Acórdão do TCU Plenário 1445/2015 quanto à priorização das pesquisas de mercado utilizando os parâmetros do Portal de Compras Governamentais e contratações similares de outros entes públicos em detrimento aos parâmetros de pesquisa em sítios eletrônicos, bem como de fornecedores.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 MOVIMENTAÇÃO ENTRE - ÓRGÃOS/ENTIDADES

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Concessão de elevado quantitativo de diárias para local onde posteriormente o servidor foi removido.

Fato

Conforme escopo definido conjuntamente com o Tribunal de Contas da União – TCU, procedeu-se avaliação quanto à regularidade dos procedimentos de remoção de ofício de servidores, bem como a conformidade do pagamento da correspondente ajuda de custo.



Diante disso, solicitou-se à unidade relatório analítico de ajudas de custo concedidas no exercício de 2015, proveniente de remoções de ofício. Conforme mapa apresentado pela unidade, 273 servidores foram removidos no exercício.

De forma a se realizar avaliação mais detalhada, selecionou-se aleatoriamente 10 remoções, sendo realizada as seguintes verificações.

Da amostra avaliada, verificou-se que em todos os casos foram atestadas a compatibilidade entre os valores recebidos a título de ajuda de custo com o quantitativo de dependentes registrado no SIAPE, conforme §2º do art. 2º, do Decreto nº 4004, de 09/11/2001.

Verificou-se também o atendimento ao art. 5º do citado decreto, o qual classifica os dependentes para os efeitos da legislação.

Situação que chamou a atenção desta equipe, não obstante, não haver vedação expressa na legislação, foi o elevado quantitativo de diárias concedidas anteriormente à mesma localidade para o qual o servidor foi posteriormente removido. Tal fato foi verificado em 60% da amostra, fato que denota a movimentação de servidores para desenvolvimento de atividades institucionais de natureza administrativa e/ou finalística.

CPF	Início	Término	Destino	Dias	Total dias	Data remoção
***.760.807-**	31/03/2014	03/04/2014	Rio de Janeiro	3	231	06/01/2015
	07/05/2014	04/08/2014		87		
	07/08/2014	05/09/2014		28		
	06/09/2014	08/10/2014		32		
	09/10/2014	30/12/2014		81		
***.128.931-**	01/01/2014	01/05/2014	Brasília	120	269	02/02/2015
	18/05/2014	01/09/2014		103		
	15/11/2014	31/12/2014		46		
	16/01/2015	16/01/2015		0		
***.160.419-**	01/01/2014	31/01/2014	Porto Alegre	30	216	06/02/2015
	01/03/2014	07/03/2014		6		
	08/03/2014	29/03/2014		21		
	30/03/2014	10/06/2014		70		
	08/07/2014	08/09/2014		60		
	21/11/2014	20/12/2014		29		
***.831.648-**	01/09/2014	02/10/2014	Salvador	31	31	26/02/2015
***.982.837-**	24/11/2014	31/12/2014	Rio de Janeiro	37	87	24/08/2015
	01/01/2015	21/02/2015		50		
	08/03/2015	08/03/2015		0		
***.039.797-**	09/10/2014	10/10/2014	Brasília	1	54	02/10/2015
	25/05/2015	18/07/2015		53		
***.576.677-**	21/08/2014	08/09/2014	Belém	17	110	06/10/2015
	21/06/2015	24/09/2015		93		
***.374.078-**	17/02/2014	21/02/2014	Brasília	4	56	23/10/2015
	13/04/2014	27/04/2014		14		
	06/05/2014	09/05/2014		3		
	25/05/2015	23/06/2015		28		
	24/08/2015	01/09/2015		7		
***.727.288-**	13/10/2015	06/11/2015	Sinop (MT)	23	23	05/12/2015
***.573.759-**	31/05/2015	01/07/2015	Curitiba	31	124	12/01/2016
	14/09/2015	17/12/2015		93		

Fonte: Mensagem eletrônica enviada em 13/06/2016.



Tendo em vista os casos assinalados no quadro acima, foi solicitado à unidade informar se há a realização de avaliação quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade, tendo em vista os altos custos incorridos pela administração com tais diárias.

Por sua vez a unidade se manifestou nos seguintes termos:

As missões, por sua natureza, são sempre temporárias e destinam-se a atender demandas pontuais no contexto da ampla quantidade de atribuições e atividades da PF, ensejando diárias quando da necessidade de descolamento de servidores de seu local de exercício.

Na amostra levantada, a equipe de auditoria constatou a ocorrência da remoção de alguns servidores após o período de missão com diárias. Esclarece-se que a avaliação quanto à oportunidade e conveniência é realizada pela Administração, que, em situações específicas, avalia os seguintes aspectos: habilidade, desempenho na missão, confiabilidade para o serviço específico e adaptação. Registra-se que a avaliação que se faz durante as mencionadas missões tem por objetivo otimizar o uso da força de trabalho, alocar os servidores de acordo com suas habilidades, bem como identificar sua adaptação a determinados locais e condições de trabalho, além de minimizar o risco de as remoções de ofício não atingirem o objetivo da Administração.

A unidade, em sua manifestação, apresenta como argumentos para as remoções, questões de gestão interna da administração que são compreensíveis por esta instância de controle. Entretanto, alerta-se a unidade que, ao invocar a necessidade de se identificar a adaptação do servidor a determinados locais e condições de trabalho, previamente à sua remoção, tenha avaliação mais rigorosa para determinar um período razoável de adaptação. As situações apresentadas neste relatório demonstraram servidores que perceberam diárias por mais de 80 dias, alcançando em um caso específico o quantitativo de 269 dias.

Portanto, a avaliação da unidade deve considerar, em contraponto ao objetivo de minimizar o risco de as remoções não atingirem o objetivo da Administração, o elevado custo que o prolongamento da percepção de diárias promove, não obstante a necessidade de deslocamento de servidores para atendimento das inúmeras atribuições e atividades da PF.

