

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: 16A.SUPERINTEND.DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL**

Exercício: 2013

Processo: 08653.002316/2014-77

Município: Fortaleza - CE

Relatório nº: 201406996

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO  
CEARÁ

---

### **Análise Gerencial**

Senhor Chefe da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201406996, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06 de abril de 2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela 16ª SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL.

#### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 30 de abril a 04 de junho de 2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e os 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, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



## **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 19 de novembro de 2013, entre a Controladoria Regional da União no Estado do Ceará e a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Ceará – Secex-CE, foram efetuadas as seguintes análises:

- avaliação da conformidade das peças do processo de contas;
- avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Gestão;
- avaliação dos indicadores de desempenho utilizados pela UJ;
- avaliação da Gestão de Compras e Contratações da UJ e
- avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário da UJ;

Também foram realizadas análises acerca dos temas:

- avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU;
- avaliação do cumprimento das recomendações da CGU e
- avaliação do CGU/PAD.

### **2.1 Avaliação da Conformidade das Peças**

Com a finalidade de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da unidade auditada, foi analisado o processo n.º 08653002316/2014-77. Constatou-se que a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o Exercício 2013.

No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios do Relatório de Gestão da UJ, entretanto, verificaram-se quadros contendo divergências ou dados inconsistentes, os quais encontram-se listados abaixo:

- divergência nos valores totais de despesa paga 2012 relativa à modalidade Convite;
- divergência nos valores totais de despesa paga em 2012;
- divergência dos dados dos servidores efetivos na informação relativa à lotação;
- preenchimento indevido dos campos da informação referente a “Provimento de Cargo em Comissão”, do quadro de servidores por faixa etária, que elevou a quantidade de servidores em 29 pessoas;
- divergência nos dados da coluna “De Servidores Aposentados até 31/12” com os dados do Siape na informação do quadro de servidores inativos;
- divergência nos dados da coluna “Quantidade de Beneficiários de Pensão – Acumulada até 31/12” com os dados do Siape, do quadro Instituidores de Pensão.



A Unidade, em face de questionamentos efetuados pela Equipe de Auditoria, efetuou ajustes, estando a documentação pertinente acostada às fls. 12 a 16 do Processo de Contas.

## **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

Foram procedidas análises em 16,76% (R\$ 2.013.298,15) das despesas executadas pela UJ no Exercício 2013 com o objetivo de atestar se os gastos guardam correlação com a finalidade do Investimento e se esses têm pertinência com as ações aprovadas no orçamento da União. Para tanto, foram postas as seguintes questões de auditoria: (i) os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos? (ii) a relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência? (iii) os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão são suficientes?

Nesse tocante, a metodologia utilizada consistiu na análise dos gastos com maior materialidade da Unidade. Das análises procedidas verificou-se que as despesas tinham correspondência com os objetivos da instituição, do que se conclui que a Unidade aplicou recursos em objetos de gastos compatíveis com a finalidade dos gastos de investimentos.

Em referência às metas operacionais, verificou-se que a Unidade não conseguiu cumprir com todas as pactuadas para o Exercício 2013. Das principais metas operacionais, observou-se que a 16ª SRPRF/CE superou o que foi estipulado. Contudo uma das metas deixou de ser plenamente atendida. A análise encontra-se registrada no item 3.1.1.1 deste relatório.

## **2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

Com a finalidade de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no tocante aos indicadores instituídos para aferir o desempenho da gestão patrimonial, foi considerada a seguinte questão de auditoria: os indicadores utilizados atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade?

Quando da análise do conteúdo do Relatório de Gestão, referente ao Exercício 2013, não foram identificadas informações a respeito de indicadores de desempenho da gestão da 16ª SRPRF. No citado documento, porém, foram detectados registros tratando o assunto de forma sintética. A título de exemplo, cita-se o contido no subtítulo 3.6 – Indicadores para Monitoramento e Avaliação do Modelo de Governança e Efetividade dos Controles Internos, constante do capítulo 3 – Estruturas de Governança e de Autocontrole da Gestão. No mencionado subtítulo, a Unidade faz referência aos seguintes indicadores:

- a) Taxa de Mortalidade e Taxa de Acidentes Graves – têm por finalidade avaliar a efetividade das ações institucionais da PRF. Levam em conta o número de mortes e o número de acidentes graves, respectivamente, por um milhão de veículos, considerando-se a frota nacional de veículos divulgada pelo DENATRAN;
- b) Interdição de Rodovias – objetiva o monitoramento das condições de trafegabilidade das rodovias federais, pontuando as interferências à livre circulação do trânsito nas BR e identificando as providências adotadas pela PRF; e
- c) Percepção de Segurança – objetiva aferir o nível de percepção de segurança dos usuários das rodovias federais.



Outros indicadores foram mencionados pela Unidade no seu Relatório de Gestão, quais sejam: Pessoas Detidas, Veículos Recuperados e Quadro de Apreensões de drogas, contrabando e descaminho, armas e relacionadas a crimes ambientais, os quais, conforme explicado no relatório, objetivaram verificar a contribuição da PRF para a redução da criminalidade e da violência no país.

Instada a se manifestar se a Unidade executa procedimentos relacionados à elaboração e alimentação de indicadores de desempenho, o Gestor afirmou que: “a Unidade executa procedimentos relacionados apenas a cumprimento de metas de desempenho, sendo as principais: “Veículos Fiscalizados”, “Pessoas Fiscalizadas”, “Testes de Alcoolemia” e “Pessoas Abrangidas por Ações de Educação para o Trânsito”. No mesmo documento, o Gestor informou, quando indagado se a Unidade utiliza parâmetros de aferição de indicadores de desempenho: “apenas o órgão central (DPRF) utiliza parâmetros para aferição de indicadores de desempenho operacional”.

Diante do exposto, constata-se que a 16ª SRPRF não se utiliza de indicadores de gestão. O procedimento relativo à elaboração, aferição e monitoramento vem sendo realizado no âmbito do Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF, conforme informado pela Unidade auditada.

## 2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Com a finalidade de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) os processos licitatórios realizados na gestão 2013 foram regulares? (ii) os processos licitatórios e as contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação foram regulares? (iii) os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras? e (iv) os controles administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos?

A equipe de auditoria adotou metodologia diferenciada, de acordo com a especificidade de cada item. Os quadros a seguir detalham informações acerca dos valores contratados no Exercício 2013.

### Quadro – Licitações Geral

Descrição	Quantidade de Processos	Valor envolvido (*)
Total de processos licitatórios	10	5.004.622,58
Processos avaliados	04	3.339.324,79
Processos em que foi detectada alguma desconformidade (*)	01	3.053.654,53
(*) O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		

Fonte: Memorando nº 19/2014 - Anexo ao Ofício nº 223/2014-GAB, de 15/05/2014.

### Quadro – Dispensas de licitação

Descrição	Quantidade de Processos	Valor envolvido (*)
Total de processos de dispensa	21	488.283,83
Processos avaliados	04	432.850,67
Processos em que foi detectada alguma desconformidade (*)	00	--
(*) O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		

Fonte: Planilha anexa ao email do Nuseg/PRF, de 18/06/2014.



#### Quadro – Inexigibilidade de licitação avaliadas

Descrição	Quantidade de Processos	Valor envolvido (*)
Total de processos de Inexigibilidade	10	241.912,22
Processos avaliados	03	132.001,60
Processos em que foi detectada alguma desconformidade (*)	00	--

(\*) O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.

Fonte: Planilha anexa ao email do Nuseg/PRF, de 18/06/2014.

#### Quadro – Compras sustentáveis avaliadas

Área	Quantidade de processos de licitação na gestão 2013	Quantidade de processos selecionados para avaliação	Quantidade de processos (dos avaliados) dispensados de aplicar a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos (dos avaliados) em conformidade com a legislação de compras sustentáveis	Quantidade de processos (dos avaliados) em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis
TI	1	1	-	1	-
Obras	1	1	-	1	-
Serviços	6	3	-	3	-
Compras	2	2	-	2	-

Fonte: Memorando nº 19/2014 - Anexo ao Ofício nº 223/2014-GAB, de 15/05/2014.

Dos exames realizados, verificou-se que, excetuando-se a contratação na modalidade de licitação concorrência, cujos achados encontram-se descritos nos itens 1.1.2.2 e 1.1.3.1 deste relatório, não foram detectadas impropriedades ou irregularidades em licitações realizadas, assim como nas contratações diretas efetuadas por meio de dispensas e inexigibilidades no Exercício 2013.

No que concerne à gestão de compras sustentáveis, observou-se que a 16ª SRPRF/CE tem aplicado a legislação afeta a contratações sustentáveis naquilo que lhe cabe, especialmente nos contratos de serviços de conservação e limpeza predial, bem como nos processos relativos à compra de matérias de consumo.

Por sua vez, no que se refere aos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações observou-se que os procedimentos na realização dos certames licitatórios estão de acordo com as disposições contidas na Lei nº 8.666/93, e alterações, bem como com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, não tendo sido encontradas evidências de desrespeito ao princípio da segregação de funções, haja vista a definição clara dos setores responsáveis nas fases que compõem o processo licitatório e os pagamentos dele decorrentes.

Já os controles internos administrativos referentes aos processos de aquisições diretas são realizados por meio de “*checklist*” disponibilizados no sítio da Advocacia Geral da União - AGU, como também através de informações retiradas dos sistemas governamentais, ou seja, pelo Siafi Gerencial, Comprasnet, dentre outros.

Por fim, observou-se, ainda em relação aos controles internos na área de compras e contratações que os responsáveis pela gestão de compras e contratações estão definidos no Regimento Interno do Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF, aprovado pela Portaria MJ nº 1.375, de 02 de agosto de 2007.



## 2.5 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Com a finalidade de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no tocante à gestão patrimonial, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) existe estrutura tecnológica e de pessoal capaz de gerenciar o patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ? (ii) os registros contábeis relacionados à gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ estão corretos? e (iii) os controles internos administrativos apresentam qualidade suficiente para a referida gestão?

Os quadros a seguir contêm informações quantitativas, assim como dos valores dispendidos na Gestão do Patrimônio Imobiliário no Exercício 2013:

### *Quadro - Quantitativo bens especiais*

Localização	Quantidade total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da Unidade*	
	2012	2013
Brasil	15	15
Exterior	-	-

\* todos os bens especiais (quantidade real), independente de registro no SPIUNet.

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício 2013.

### *Quadro – Registros relativos aos bens especiais*

Situação	Quantidade
Quantidade real	15
Avaliada na auditoria	-
Registrada no SIAFI, mas não no SPIUNet	-
Sem registro no SPIUNet	-
Registrada no SPIUNet / SIAFI mas não existente	-
Com data de última avaliação superior a 4 anos	15

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício 2013.

### *Quadro – Despesas com reformas*

Despesas com reforma de imóveis	Próprios e da União	Locados de terceiros
Valores totais	R\$ 599.833,15	-
Percentual sobre o total	100%	-

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício 2013.

No que se refere a imóveis locados, a Unidade não conta com bens locados de terceiros. Por essa razão não houve indenizações de benfeitorias úteis sobre imóveis da espécie, assim como não realizou despesas com manutenção nos imóveis que utiliza.

A estrutura tecnológica da UJ pode ser considerada satisfatória para fazer face às necessidades da gestão patrimonial. No que se refere ao contingente de pessoal dessa área, verificou-se que o quadro é deficiente e carece de capacitação. Tal situação gera impactos na área de Gestão Patrimonial Imobiliária da UJ, mais especificamente quanto aos objetivos-chave e metas estratégicas. A título de exemplo, citam-se alguns pontos identificados na UJ, que ocasionam impactos negativos: ausência de servidores com capacitação específica nas áreas de engenharia e arquitetura nos quadros do DPRF; falta de disponibilidade orçamentária para contratação de pessoal para subsidiar os servidores em questões relacionadas à gestão patrimonial; efetivo de servidores insuficiente para atender as demandas do setor; utilização de imóveis de terceiros por meio de cessão de uso que limita o rol de ações de gestão patrimonial de competência da UJ; dificuldades



em questões relacionadas à reavaliação dos bens imóveis, atualização cadastral e inserção de dados no SPIUnet, sistema gerido pela Secretaria de Patrimônio da União; etc.

Em relação aos registros contábeis, verifica-se que os dados relacionados à gestão do patrimônio imobiliário, com exceção da reavaliação, estão corretos. Porém todos os 15 imóveis encontram-se com as respectivas datas de validade da avaliação dos imóveis expiradas. Para regularizar a situação, a Unidade fez diversas gestões junto à gerência regional da SPU, no Ceará, porém não logrou êxito. Com a mesma finalidade a 16ª SRPRF/CE fez gestões junto a outros órgãos federais. A situação anômala, ora mencionada, vem sendo conduzida pela UJ no corrente ano e está retratada no item 2.1.1.1 deste relatório.

Por fim, em relação aos controles internos administrativos na referida área, verifica-se que são suficientes e estão normatizados. Os procedimentos e atividades relacionados à Gestão do Patrimônio Imobiliário da UJ estão especificados no artigo 85 do Regimento Interno do Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF, aprovado pela Portaria nº 1.375, de 02/08/2007, do Ministério da Justiça.

## **2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Verificou-se, por meio de consultas junto ao sítio do Tribunal de Contas da União - TCU, na *internet*, assim como de questionamento junto a SRPRF/CE que não existem acórdãos e/ou determinações do TCU dirigidas àquele órgão.

## **2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Quando da Auditoria Anual de Contas na 16ª SRPRF/CE, referente à gestão do Exercício 2010, foram emitidas, pela Controladoria-Geral da União, dez recomendações dirigidas àquela Unidade. A partir das análises do Plano de Providências Permanente, verificou-se que a Unidade cumpriu plenamente nove das dez recomendações emitidas, o que equivale a 90% do total de recomendações. A recomendação não atendida refere-se à constatação “Fragilidades nos controles internos relativos às informações contidas no SPIUnet sobre os imóveis de responsabilidade da Unidade”. O fato encontra-se registrado em item específico do presente relatório.

No que se refere a controle interno, a 16ª SRPRF/CE não conta, na sua estrutura organizacional, com uma unidade de controle interno constituída. O monitoramento do atendimento das recomendações oriundas da CGU é realizado pelo Núcleo de Apoio Técnico-Nuat, vinculado ao superintendente da 16ª SRPRF/CE, que conta com a interveniência da Seção Administrativa e Financeira-Saf.

Considera-se o quantitativo de atendimento de recomendações emitidas pela CGU satisfatório, uma vez que a única recomendação não atendida dependeu também de ações de outros órgãos federais para ser consumada.

Por fim, convém registrar, que dentre as recomendações implementadas pela UJ havia uma relacionada a deficiências no controle de abastecimentos de combustíveis. O atendimento dessa recomendação pode ser considerada uma boa prática de gestão, haja vista a criação e institucionalização de uma planilha de controle de abastecimento de combustíveis, que controla, também, a manutenção da frota de viaturas (veículos e motocicletas), desenvolvida pela 16ª SRPRF/CE. Esse mecanismo de controle permite a



geração de relatórios os quais, além do controle, fornecem, ainda, informações importantes para a tomada de decisões gerenciais. A título de exemplo, cita-se o caso do levantamento das viaturas com custos de manutenção elevados, ou que permaneceram por muito tempo sem utilização. Essa informação possibilitou que, no Exercício 2013, o gestor decidisse pela alienação de alguns bens em razão de serem considerados antieconômicos.

## **2.8 Avaliação do CGU/PAD**

Por meio de pesquisa no Sistema CGU-PAD e de informações prestadas pelo Gestor verificou-se que a unidade não possui Coordenador a nível local, sendo estes coordenadores a nível de Departamento de Polícia Rodoviária Federal em Brasília.

A 16ª SRPRF/CE conta com a Seção de Corregedoria Regional, responsável pela abertura, condução dos PAD e alimentação de informações no Sistema CGU-PAD. Conforme análise dos esclarecimentos encaminhados, em resposta a Solicitações de Auditoria, constatou-se a existência de sete servidores na Corregedoria Regional que, mediante preenchimento do Formulário de Cadastro de Senhas – CGU – PAD e assinatura dos respectivos Termos de Responsabilidade, obtiveram senhas de acesso ao sistema e tornaram-se responsáveis pelos registros no referido sistema das informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados na Unidade. No que diz respeito ao cadastramento no sistema CGU-PAD, foi realizado cotejamento entre o rol de processos administrativos e sindicâncias instaurados em 2013, extraídos do Sistema CGU-PAD, e aqueles informados na listagem apresentada pela unidade por meio do Ofício nº 012/2014 – CR de 08/05/2014. Da referida análise verificou-se que todos os processos informados estão sendo devidamente cadastrados no Sistema CGU-PAD, pela Unidade.

Por fim, quanto à estrutura de pessoal e tecnológica, a Unidade possui servidores capacitados e aptos a desenvolver as atividades de correição, bem como dispõe de suporte logístico, tais como sala reservada, material de expediente e suporte financeiro e para locomoção.

## **2.9 Ocorrências com dano ou prejuízo**

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

## **3. Conclusão**

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Os servidores listados a seguir que não tiveram suas assinaturas apostas neste relatório não estavam presentes, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuaram efetivamente como membros da equipe responsável pela ação de controle.

Fortaleza/CE, 18 de julho de 2014.





---

**Achados da Auditoria - nº 201406996****1 SEGURANCA PUBLICA COM CIDADANIA****1.1 CONSTRUCAO, AMPLIACAO E REFORMA DAS INSTALACOES****FISICAS DA POLICIA RODOVIARIA FEDERAL****1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO****1.1.1.1 INFORMAÇÃO****Informação básica das principais ações sob responsabilidade da UJ.****Fato**

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela 16ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal – 16ª SRPRF. No levantamento dessas ações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 85% do total das despesas executadas pela UJ, em 2013, conforme discriminado a seguir:

*Quadro – Principais ações executadas*

<b>Programa</b>	<b>Ação (projeto/atividade/O p.Especiais</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Forma de implementação/detalhamento</b>	<b>Representa tividade</b>
2070 – Segurança Pública com Cidadania	200G - Construção, Ampliação e Reforma das Instalações Físicas da Polícia Rodoviária Federal.	Reestruturar e modernizar as unidades físicas da PRF para adequá-las às necessidades da instituição.	Direta / Pagamento de despesas via sistemas informatizados, a fornecedores de obras civis (reforma, ampliação e construção) da Unidade.	41%
2070 – Segurança Pública com Cidadania	2723 - Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais.	Possibilitar o pagamento das despesas com as atividades da PRF relacionadas à segurança de condutores e de veículos nas rodovias e estradas federais.	Direta / Pagamento de despesas via sistemas informatizados, a fornecedores de bens e serviços à Unidade e a servidores ativos civis da União.	38%
2070 – Segurança Pública com Cidadania	8698 – Manutenção e Modernização dos Sistemas de Tecnologia e Comunicação.	Reformar e modernizar as torres de comunicação, os equipamentos de informática; aquisição de	Direta / Pagamento de despesas via sistemas informatizados, a fornecedores pela aquisição de bens permanentes à Unidade.	6%



		aparelhos de comunicação; desenvolver soluções em TI voltados para a segurança da rede de dados e dos sistemas de comunicação da PRF.	
--	--	---	--

Fonte: Cadastro de Ações PPA 2012-2015

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Informação básica da Ação de Governo 200G - Construção, Ampliação e Reforma das Instalações Físicas da Polícia Rodoviária Federal.**

##### **Fato**

Trata-se da Ação 200G - Construção, Ampliação e Reforma das Instalações Físicas da Polícia Rodoviária Federal, que tem por finalidade a criação de um centro de custos administrativos em que serão agregadas despesas passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas. Esta ação se insere no contexto do Programa de Governo 2070 - Segurança Pública com Cidadania, o qual tem por objetivo promover a segurança e a integridade dos cidadãos no território nacional.

A implementação da Ação se dá de forma direta pela UG, mediante despesas relacionadas a construção, ampliação e reformas de postos, delegacias e sedes administrativas que dão suporte direto ao desenvolvimento das atividades da instituição, dotando-as de instalações modernas, seguras, representativas, funcionais que permitam a adequada integração entre todos os órgãos de Segurança Pública de Governo, com o objetivo principal de representar e exercer, efetivamente, o Poder de Polícia nas diversas áreas do país.

Para avaliação da Ação 200G foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 17% do total as despesas executadas na Ação, em 2013. Os exames realizados foram voltados para a verificação da regularidade dos processos licitatórios e pagamentos deles resultantes, sob os seguintes aspectos:

- motivação da contratação;
- modalidade, objeto e valor da contratação;
- inspeção física do objeto; e
- regularidade dos pagamentos.

### 1.1.2 FORMALIZAÇÃO LEGAL

#### 1.1.2.1 INFORMAÇÃO

##### **Histórico dos fatos ocorridos**

##### **Fato**



Trata-se de análise dos autos do Procedimento Administrativo nº 08653.005380/2012-48, referente à reforma do Centro de Treinamento do Nordeste – CTNE, situado no pátio interno da sede da 16ª Superintendência da Polícia Rodoviária Federal/CE, no município de Fortaleza/CE, objeto da Concorrência Pública nº 01/2012, realizada em 10/12/2012.

O Contrato nº 07/2013 (fls. 2312-2326v), decorrente da referida Concorrência, foi firmado pela 16ª SPRF com a empresa CIPAL Construções Incorporações, Participações e Administração Ltda., CNPJ 05.148.056/0001-01, em 24/04/2013, no valor de R\$ 2.579.654,53, com prazo de vigência estabelecido em 18 meses, contados de sua assinatura.

Posteriormente, foi celebrado ajuste com a empresa Conere Construções Ltda., CNPJ 03.108.117/0001-81, por meio do Contrato nº 09/2013, cujo objeto consiste na fiscalização da obra de reforma do CTNE.

Em 07/01/2014 a empresa responsável pelas obras pleiteou o replanilhamento dos serviços de reforma do CTNE, motivada principalmente por inconsistências dos projetos existentes.

Por fim, cabe registrar que o projeto básico (fls. 57-161) da referida obra foi realizado pela empresa Studio 2 – Steffen e Picanço Arquitetura Ltda., CNPJ 10.302.746/0001-03.

### **1.1.2.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Projeto Básico deficiente e impreciso, com potencial prejuízo ao contrato nº 07/2013.**

##### **Fato**

A elaboração do projeto básico é essencial para o bom planejamento da licitação, evitando aditivos desnecessários nos futuros contratos, e deve atender aos requisitos exigidos no art. 12 da Lei nº 8.666/93 e o previsto no art. 6º, inciso IX, da mesma Lei, além da exigência de orçamentos detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, como é exigido no art.7º, §2º, II da Lei 8.666/93.

Caracterizada a existência de defeitos no projeto, nasce a pretensão do contratante à rejeição do projeto imperfeito ou defeituoso ou ao recebimento com abatimento no preço se assim lhe convier. Esta pretensão é fundamentada no chamado princípio de garantia, ou seja, se a coisa não serve para os fins a que se destinaria naturalmente ou se não corresponde, por causa dos vícios, ao valor que foi pago para adquiri-la, o princípio da garantia pode ser invocado.

A responsabilidade do construtor e as garantias pelas obras encontram supedâneo legal, ainda, no Código Civil, mais precisamente nos artigos 618, 622:

*“Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.*



*Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.*

*Art. 622. Se a execução da obra for confiada a terceiros, a responsabilidade do autor do projeto respectivo, desde que não assuma a direção ou fiscalização daquela, ficará limitada aos danos resultantes de defeitos previstos no art. 618 e seu parágrafo único.”*

De acordo com o mandamento legal, a obra ao ser projetada por uma pessoa e executada por outra, podem ocorrer duas variantes, ou o projetista dirige e fiscaliza a obra, ou fica limitado ao projeto, sem qualquer participação na sua execução. Na primeira variante, o projetista responde pelos danos que causar ao dono da obra, tanto por vícios ou defeitos do projeto, quanto por omissões na fiscalização da execução da obra. Na segunda variante, conforme expressamente dispõe o art. 622 do Código, o projetista responde apenas pela solidez e segurança da obra, na forma do art. 618, naquilo que diga respeito a características do projeto.

Na obra sob exame, de acordo com apontamentos indicados no diário de obras e em várias correspondências constantes nos autos dos processos relacionados à reforma do CTNE, verifica-se que houve divergências entre os componentes do Projeto Básico que prejudicaram o andamento regular da obra, ocasionados, por exemplo, entre a incompatibilidade do projeto estrutural com o arquitetônico, uma vez que a primeira peça não contemplava a retirada dos pilares existentes e não definia as cotas reais de escavação, bem como não mostrava se a laje existente era para ser demolida ou não. Outrossim, ficou evidente que as fragilidades existentes no projeto estrutural culminaram pela necessidade de serem consultados outros profissionais.

Ademais, nestas mesmas correspondências verifica-se que quem de fato realizou o projeto estrutural não apresentou a respectiva ART, conforme citado as fls 294 do processo nº 08653.003177/2013-18, tendo sido, em seu lugar, apresentado como responsável pelo projeto (fls. 518 do mesmo processo) a RRT da arquiteta de CPF nº \*\*\*.133.042-\*\*, contrariando portanto as diretrizes esculpidas na norma NBR 5.671/1990, conforme segue:

*“5.4.2 É prerrogativa do autor do projeto:*

- a) acompanhar o empreendimento para verificação da execução, de acordo com o projeto, independentemente ou não de remuneração;*
- b) incluir em seu acervo técnico todos os projetos por ele executados, mesmo na condição de integrante de equipe ou firma projetista;”*

Por fim, foi evidenciado, conforme registro fotográfico a seguir, que as cavas de fundação tinham sido realizadas pela empresa executora, quando de mudanças da locação dos pilares das salas de aulas em face da necessidade de adequação do projeto estrutural de concreto armado. Diante disto denota-se que eventuais prejuízos ocasionados por culpa dos projetistas não devem recair sobre a administração, devendo neste caso, por ocasião de eventual necessidade de replanilhamento dos serviços, avaliar os valores sob a responsabilidade da firma projetista.

Foto1	Foto2
-------	-------





## **Causa**

Aceite do projeto básico com deficiências.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 249/2014-GAB, de 26/05/2014, a 16ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal, encaminhou as seguintes justificativas para os itens apontados naquele relatório:

*“Para esta recomendação, a 16ªSRPRF, utilizando-se dos relatórios confeccionados pelos Agentes de Infraestrutura da regional e pelos profissionais contratados para a fiscalização da reforma (Contrato nº 09/2013) realizou os levantamentos dos serviços que foram acrescentados ao contrato, não previstos no projeto básico e oriundos de falha projetista, como por exemplo, as escavações para fundações das salas de aula e outras, para subsidiar os aditivos necessários, assim como, instruir o processo nº 08653004240/2012-52, autuado especificamente para apuração de descumprimento contratual atribuído, em tese, à empresa projetista.*

*Ressalte-se que o aludido processo poderá ensejar deflagração de apuração de responsabilidade funcional (PAD) em desfavor dos servidores que participaram do recebimento do projeto básico à época.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em que pesem as providências adotadas pela unidade, é necessário que se aguarde a conclusão dos trabalhos de apuração relativos ao processo nº 08653004240/2012-52, e seus eventuais desdobramentos, ensejando, inclusive, a instauração de processo para a apuração de responsabilidade pela ocorrência dos fatos apontados.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar levantamento de possíveis prejuízos ocasionados pelos problemas de projeto, tal como ocorreu com as escavações para fundações das salas de aula, responsabilizando, conforme o caso, a firma projetista.

Recomendação 2: Demandar junto ao DPRF solução para a falta de estrutura existente no acompanhamento de contratos de obras e serviços de engenharia.



Recomendação 3: Apurar a responsabilidade em decorrência dos fatos apontados na constatação.

### 1.1.3 FORMALIZAÇÃO LEGAL

#### 1.1.3.1 CONSTATAÇÃO

#### Utilização de parâmetros inadequados no BDI referencial da Concorrência nº 01/2012.

##### Fato

Em análise do processo referente aos serviços de reforma do Centro de Treinamento do Nordeste – CTNE, verificou-se que a 16ª Superintendência da Polícia Rodoviária Federal/CE utilizou um BDI referencial de 25,00%, com utilização equivocada de itens constantes em sua composição.

A fórmula para cálculo da taxa a ser acrescida aos custos diretos de um empreendimento a título de Benefícios e Despesas Indiretas, conforme entendimento firmado pelo TCU no Acórdão nº 2369/2011 - Plenário, é:

$$BDI = \frac{(1 + (AC + S + R + G))(1 + DF)(1 + L)}{(1 - I)}$$

Em que:

AC é a taxa de rateio da administração central;

S é uma taxa representativa de Seguros;

R corresponde aos riscos e imprevistos;

G é a taxa que representa o ônus das garantias exigidas em edital;

DF é a taxa representativa das despesas financeiras;

L corresponde ao lucro bruto e;

I é a taxa representativa dos impostos (PIS, COFINS e ISS).

Ressalte-se que a taxa de BDI deve incidir sobre o custo direto da obra para que se obtenha o preço de venda. Por outro lado, os componentes relativos à tributação encontram-se no denominador justamente porque suas taxas incidem sobre o valor final (ou de venda).

Com vistas a estabelecer, como parâmetro, o BDI que deveria ter sido utilizado como referencial no Contrato em questão, segue o detalhamento do BDI apresentado no projeto básico:

Tabela - Planilha de Composição do BDI

Item	Discriminação	Taxa
1.0	Despesas financeiras (a)	2,50 %
2.0	Administração central (b)	9,00 %
3.0	Benefício e lucro (c)	7,70 %
4.0	Riscos imprevisíveis e seguros (d)	2,50 %
5.0	Impostos (e)	6,65 %
	PIS	0,65 %
	COFINS	3,00 %
	ISS	3,00 %
<b>BDI aplicado</b>		<b>25,00 %</b>



Considerando as determinações e análises transcritas nos Acórdãos nº 325/2007 - Plenário e Acórdão nº 2369/2011 – Plenário, que expõe critérios a serem seguidos na composição do BDI, além de consolidar entendimentos anteriores proferidos pela Egrégia Corte de Contas, passemos à avaliação dos itens utilizados pela 16ª SPRF:

## DESPESAS FINANCEIRAS

As despesas financeiras decorrem do custo de capital necessário que a empresa tem que dispor para execução da obra. Eventuais necessidades de desembolso sem a contrapartida de saldo de caixa proveniente dos pagamentos do contrato irão acarretar um custo financeiro que será calculado em função da taxa de remuneração desse capital (juros ou custo de capital próprio) e do período de sua alocação (em dias), quando necessária.

De acordo com entendimentos do TCU considera-se adequada a utilização da SELIC para remuneração das despesas financeiras, haja vista ser a taxa oficial de juros definida pelo Banco Central.

Ademais, uma vez que não é verificada uma influência significativa das despesas financeiras nos fatores que atuam sobre as despesas indiretas, além de não ser influenciada pelo tipo ou porte da obra, mas significativamente influenciada pelo procedimento administrativo de medição e pagamento de cada órgão ou entidade pública, o TCU adotou como taxa média o percentual de 1,00 %, nos casos em que o contrato estipula prazos entre 12 e 22 dias úteis para pagamento, como é o caso.

## ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Os custos relativos à administração central são todos os relativos à manutenção das atividades operacionais da empresa construtora. A magnitude e distribuição desses custos dependem do perfil e estrutura de cada empresa. Quando a empreiteira administra mais de um contrato de obra, esses custos devem ser apropriados na forma de rateio proporcional aos contratos por ela executados, considerados o valor, o período de execução e as necessidades operacionais.

Uma vez que os custos relacionados à administração central são variáveis de acordo com a magnitude da obra, o TCU manifestou o entendimento que a taxa de rateio seria maior para obras de menor porte e menor para obras de grande vulto.

Ademais, os custos relacionados a este item também devem ser analisados tomando-se por base o montante apropriado no orçamento como administração local, ou seja, se a partir de uma decisão estratégica da empresa for constituído um aporte maior de administração local, como por exemplo em obras de difícil acesso ou muito distantes da sede, tal estrutura termina por desonerar os gastos da administração central.

De acordo com o Acórdão nº 2369/2011 – Plenário, para obras de R\$ 1.500.000,01 até R\$ 75.000.000,00, a taxa de rateio de administração central será em média 6,5%.

## BENEFÍCIO E LUCRO

Considerados os custos diretos e indiretos necessários para a realização da obra, o lucro é o acréscimo final no orçamento na remuneração da empreiteira para a execução do contrato da obra.

Para a determinação do lucro a empresa vai considerar dois fatores: a expectativa de retorno do projeto analisado e a sua estratégia comercial.

O que é esperado comumente na fixação dos lucros para estimar o valor de um contrato de obra é a utilização da expectativa de retorno de um projeto (execução da obra) para a empresa, comparada com investimentos alternativos e com a oportunidade do contrato pretendido. Para esse resultado esperado, normalmente é realizada uma avaliação financeira, de acordo com a condição da empresa.

Dependendo da escolha da estratégia comercial, a empresa pode ser bem agressiva na proposta de preços, relegando a segundo plano o retorno do investimento considerado para o contrato. Quanto menor for a taxa percentual exigida para análise sobre o retorno do investimento, maior será a competitividade da proposta.

Com base em um estudo realizado pelo TCU, o Acórdão nº 325/2007 – Plenário estabeleceu que uma margem de lucro dentro da faixa de 3,83% a 9,96% seria adequada aos valores praticados no mercado da construção civil.

Ressalta-se que caso a empresa contratada estipule lucro excessivo ocasionaria desequilíbrio econômico financeiro, com prejuízo para Administração Pública, haja vista que a exagerada mensuração deste item, tornaria o valor total da proposta mais vantajoso para o particular em detrimento do público.

A fim de regulamentar o abuso de poder econômico, abordado no art. 173, § 4º da CF, a Lei nº 12.529/ 2011, tipifica a conduta de ‘aumentar arbitrariamente os lucros’ como infração da ordem econômica:

*Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:*

*III - aumentar arbitrariamente os lucros;*

Ademais, cabe lembrar que o lucro declarado no BDI é apenas uma meta, que, se alcançada, torna possível a justa remuneração da empresa em decorrência da obra. Dessa forma, sendo uma empresa de mercado, detentora de informações e competências, poderá utilizar de sua vantagem estratégica de produção de forma a otimizar os custos para maximizar seu lucro.

De acordo com o Acórdão nº 2369/2011 – Plenário, para obras de R\$ 1.500.000,01 até R\$ 75.000.000,00, a taxa de lucro para obras de reforma em edificações será em média 7,75 %.

## RISCOS IMPREVISÍVEIS E SEGUROS

A parcela de riscos dentro do BDI serve como uma provisão para ocorrências não previstas em projetos e que podem repercutir no custo da obra, a taxa de risco representaria, portanto, uma margem de reserva.





O Instituto de Engenharia conceitua a taxa de risco do empreendimento como aquela que se “*aplica para empreitadas por preço unitário, preço fixo, global ou integral, para cobrir eventuais incertezas decorrentes de omissão de serviços, quantitativos irrealistas ou insuficientes, projetos mal feitos ou indefinidos, especificações deficientes, inexistência de sondagem do terreno, etc*”.

Embora o Instituto de Engenharia tenha conceituado o risco para obras comuns, sob a ótica do empreendedor, via de regra, essa definição não se aplica às obras regidas por contratos administrativos, haja vista que para a realização desses contratos, é necessária a existência prévia de projeto básico que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos construtivos e do prazo de execução.

Ademais, possíveis deficiências ocorridas na formulação dos projetos preliminares, que venham a ocasionar desequilíbrio contratual, não seriam suportadas pela construtora contratada, haja vista a previsão legal para formalização de aditivos contratuais que contemplem acréscimos de serviços e custos. Tal entendimento advém do fato de que o CTNE de fato está sendo realizado por regime de execução de empreitada por preço unitário. Tal regime, ao contrário de empreitada por preço global, tem pagamentos por parcelas de acordo com os serviços que forem executados, mediante atesto de medições.

Assim, quando se tratar de empreitada por preço unitário, quaisquer alterações nos quantitativos do contrato administrativo poderão ensejar repactuação do contrato, a ser aprovada pela Administração, não incorrendo o executor em grandes riscos.

De outra forma, nas obras executadas mediante empreitada por preço global possuir um maior risco para a empresa contratada, que teria que assumir o ônus diante de eventuais diferenças de quantitativos. Muito embora seja sabido que tal regime de execução somente é recomendado em obras que permitam um maior nível de precisão nos projetos elaborados.

Salienta-se que deve ser reconhecida, independente do regime de execução adotado, a existência de alguns acontecimentos que podem prejudicar o andamento dos serviços e independe da atuação prévia do executor da obra, tais como: fenômenos naturais (águas subterrâneas, ventos fortes, condições climáticas atípicas, etc.); perdas de eficiência de mão-de-obra; perdas excessivas de material (por quebras ou retrabalhos) e greves.

Pelo exposto, recomenda-se a adoção de taxas mínimas de riscos quando se tratar de empreitada por preço unitário e as taxas máximas, indicadas no Acórdão nº 2369/2011 – Plenário, quando se tratar de empreitada por preço global, sendo no caso do contrato em questão uma taxa de 0,40 % adequada para eventuais imprevistos.

## GARANTIAS

Relaciona-se a prestação de garantias nas contratações de obras, serviços e compras, prevista no art. 56 da Lei n. 8.666/1993. A Lei dá poder à Administração Pública para exigi-la, exigência que deve estar contida nos editais, e isso faz parte das cautelas que o gestor pode tomar para assegurar o sucesso da contratação.

Embora não tenha sido previsto este item no BDI referencial da Licitação, foi exigido no edital que após a celebração do contrato seja comprovada a prestação de garantia no percentual de 5%, devendo, neste caso, ser incluído um item no BDI correspondente a garantia no valor de 0,42%, conforme aponta o Acórdão nº 2369/2011 – Plenário.



## TRIBUTOS

Com relação ao PIS e ao COFINS, os percentuais são definidos legalmente e devem ser adotados os valores de 0,65% e 3,00%, respectivamente.

Nos orçamentos deve ser adotada a alíquota de ISS do município onde o empreendimento será realizado, tomando-se por base de cálculo os serviços que serão executados em detrimento de eventuais fornecimentos de materiais.

O projeto SINCTRAN para o Manual de Custos de Infraestrutura de Transporte do DNIT considera que a prestação de serviços corresponde a 50% do valor para obras de infraestrutura de transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário.

Já a Receita Federal do Brasil, no art. 122 da Instrução Normativa 971/09, adota o percentual de 35% de mão de obra para a construção civil, com exceção dos serviços de pavimentação asfáltica, terraplenagem, obras de arte especiais e drenagem, como presumido para fins de determinação da parcela referente à prestação de serviços.

De forma referencial o TCU adotou, no estudo do Acórdão nº 2369/2011 – Plenário, como coerente a admissão da incidência do ISS em 50% do preço de venda (custo direto acrescido do BDI) para os diversos tipos de obras e serviços de engenharia.

Desta forma, se o ISS adotado pela Prefeitura de Fortaleza/CE para construção e reforma de edifícios é de 3%, deveria ter sido adotada como referencial a taxa de 1,5 %.

## CÁLCULO DO BDI REFERENCIAL

Diante do exposto, chega-se ao seguinte BDI para o contrato em questão:

$$\text{BDI} = (1 + (6,5\% + 0,4\% + 0,42\%))(1 + 1,0\%)(1 + 7,75\%) / (1 - (0,65\% + 3,0\% + 1,5\%))$$
$$\text{BDI} = (1,0732) * (1,01) * (1,0775) / (0,9485) = 1,2313 \text{ ou } 23,13\%$$

Portanto, verifica-se que a Administração adotou de forma inadequada os referenciais indicados no Acórdão nº 2369/2011 – Plenário do TCU, resultando na publicação equivocada de parâmetros do BDI para os licitantes da Concorrência nº 01/2012.

Por fim, cabe destacar que a empresa sagrada vencedora na licitação, utilizou os mesmos percentuais na sua composição de BDI, devendo neste caso apresentar justificativas para cada item discrepante.

## Causa

Ausência de corpo técnico de engenharia suficientemente estruturado.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 249/2014-GAB, de 26/05/2014, a 16ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal, encaminhou as seguintes justificativas para os itens apontados naquele relatório:



*“Quanto às considerações deste item, novamente mencionamos a necessidade desta Superintendência no que toca a existência de corpo específico de servidores técnicos (setor de engenharia) para elaboração de projetos de obras ou reformas, o que influencia demasiadamente na confecção do BDI nos processos licitatórios.*

*Acrescentamos que o Departamento de Polícia Rodoviária Federal não possui qualquer legislação específica normatizando o cálculo do BDI para suas obras e reformas.*

*Por fim, encaminhamos o ofício nº 250/2014-GAB à empresa contratada solicitando justificativa quanto ao BDI utilizado no contrato, e que para as próximas construções a cargo desta Regional serão adotados os parâmetros referenciais do TCU, principalmente decorrentes do estudo finalizado pelo órgão de contas, conforme ACÓRDÃO Nº 2622/2013 – TCU – PLENÁRIO.”*

## **Análise do Controle Interno**

Tendo em vista que a unidade encaminhou expediente à empresa contratada solicitando justificativas quanto ao BDI utilizado, há que se aguardar a resposta da empresa a fim de verificar quais procedimentos serão adotados pela 16ª.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar, doravante, os parâmetros referenciais do TCU no cálculo do BDI de futuras obras da 16ª SPRF/CE.

Recomendação 2: Avaliar, a partir das justificativas apresentadas pela empresa contratada, a necessidade ou não, da adequação dos valores adotados pela contratada ao Acórdão nº 2369/2011 do TCU.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Atendimento parcial de recomendação da CGU, acerca dos bens imóveis sob sua responsabilidade.**

### **Fato**

Por ocasião da Auditoria de Contas Anuais, gestão 2010, cujos fatos foram registrados no Relatório de Auditoria de Gestão nº 201109071 e na Nota de Auditoria nº 201109071/01, foram emitidas recomendações à 16ª SRPRF/CE. Quando da análise do cumprimento dessas recomendações, verificou-se que a Unidade deixou de cumprir plenamente uma das dez recomendações emitidas. Trata-se da recomendação decorrente da constatação “Fragilidades nos controles internos relativos às informações contidas no SPIUnet sobre os imóveis de responsabilidade da Unidade”. Na oportunidade, a CGU recomendou à 16ª SRPRF/CE o seguinte:

*“Estabelecer rotinas de programação e acompanhamento da manutenção dos imóveis, incluindo o diagnóstico periódico das respectivas situações, bem como, intensificar as*



gestões junto à GRPU buscando a devida celeridade das ações dependentes desse órgão”.

A respeito das providências adotadas, afetas à mencionada recomendação, observou-se, que a Unidade realizou diversas ações buscando solucionar a pendência junto a alguns órgãos, conforme documentos acostados ao Processo Administrativo Nº 08653000900/2013-15. A título de exemplo, citam-se ofícios endereçados ora à Superintendência do DNIT no Ceará, ora à Superintendência Regional do Patrimônio da União no Ceará, haja vista que o problema consiste, essencialmente, na avaliação de 15 imóveis de uso especial cedidos pelo antigo DNER (hoje DNIT). Da mesma forma, foram feitos contatos com outras superintendências da PRF e do Patrimônio da União, assim como foram expedidos documentos ao Órgão Central da PRF na tentativa de se buscar auxílio/orientação para sanar a pendência.

Diante do exposto, conclui-se como atendida parcialmente a recomendação, em razão dos esforços dispendidos pela Unidade em cumpri-la. Por essa razão este órgão de controle interno dará continuidade ao acompanhamento do atendimento pleno da recomendação por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

### 2.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### Informações complementares às apresentadas originalmente no Relatório de Gestão.

##### Fato

Confrontando as informações prestadas no Relatório de Gestão, com o disposto na Portaria - TCU nº 175/2013, relativamente à Parte A, itens 4 e 5, do Anexo II da DN TCU nº 127/2013, que tratam, respectivamente, da Execução da Despesa e da Estrutura de Pessoal da Unidade, identificaram-se as inconsistências relacionadas no quadro a seguir. Ressalte-se, porém, que em face de questionamentos efetuados por meio de Solicitações de Auditoria, a Unidade, mediante os Ofícios nº 275/2014-GAB, de 09 de junho de 2014, e nº 285/2014-SRH, de 13 de junho de 2014, do Superintendente da 16ª SRPRF/CE, apresentou novos dados, os quais se encontram anexos e autuados no Processo de Prestação de Contas:

#### *Quadro - Ajustes no Relatório de Gestão relativos à Execução da Despesa*

Quadro	Inconsistências Identificadas	Fls. do Processo de Contas
Quadro A.4.1.3.5 – Despesas por modalidade de contratação – créditos de movimentação.	Coluna Despesa Paga – 2012 - divergência nos valores totais de despesa paga relativa à modalidade Convite.	57
	Divergência nos valores totais de despesa liquidada e de despesa paga em 2012.	58

Fonte: Relatório de Contas do Exercício 2013

#### *Quadro - Ajustes no Relatório de Gestão relativos à Estrutura de Pessoal*

Quadro	Inconsistências Identificadas	Fls. do Processo de Contas
--------	-------------------------------	----------------------------



Quadro A.5.1.1.1 – Força de Trabalho da UJ – Situação Apurada em 31/12.	Erro no preenchimento da coluna “lotação Efetiva”.	66
Quadro A.5.1.2.2 – Quantidade de Servidores da UJ por Faixa Etária – Situação Apurada em 31/12.	Preenchimento indevido dos campos da informação referente a “Provimento de Cargo em Comissão” que elevou a quantidade de servidores em 29 pessoas.	67
Quadro A.5.1.4.1 – Composição do Quadro de Servidores Inativos – Situação Apurada em 31 de Dezembro.	Divergência nos dados da coluna “De Servidores Aposentados até 31/12” com os dados do SIAPE e inconsistência nos dados contidos na coluna “De Aposentadorias Iniciadas no Exercício de Referência.	69
Quadro A.5.1.4.2 – Instituidores de Pensão – Situação apurada em 31/12.	Divergência nos dados da coluna “Quantidade de Beneficiários de Pensão – Acumulada até 31/12” com os dados do SIAPE e inconsistência nos dados contidos na coluna “Iniciadas no Exercício de Referência.	70

Fonte: Relatório de Contas do Exercício 2013

### 3 GESTÃO OPERACIONAL

#### 3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

##### 3.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

###### 3.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Atendimento parcial de meta operacional estipulada para a 16ª SRPRF/CE no Exercício 2013.

##### Fato

Conforme consultas ao Plano Plurianual - PPA, quadriênio 2012-2015, foram definidos os programas temáticos, objetivos, ações e metas para o Departamento de Polícia Rodoviária Federal. O Departamento de Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, distribuiu, a cada ano, um conjunto de metas operacionais entre as suas superintendências e distritos rodoviários federais.

As principais metas operacionais a cargo da 16ª SRPRF/CE, no Exercício 2013, foram: fiscalização de pessoas e veículos, testes de alcoolemia e educação para o trânsito. A tabela a seguir detalha as metas estipuladas e os resultados alcançados ao final daquele ano:

*Tabela – Metas operacionais realizadas – posição dezembro/2013*

Descrição da Meta	Meta 2013 (*)	Resultado Alcançado	%
Pessoas Fiscalizadas	207.700	217.177	104,56
Veículos Fiscalizados	207.700	241.599	116,32
Testes de Alcoolemia	56.048	38.598	68,86
Educação para o Trânsito	10.354	11.194	108,11

(\*) metas constantes do Anexo IV da Instrução de Serviço 001/2013, do DPRF.

Fonte: Ofício PRF nº 125/2014-SPF, de 09/05/2014

Constata-se, ao se analisar a tabela supra, que a 16ª SRPRF/CE atuou satisfatoriamente ao superar três das quatro das principais metas operacionais a ela fixadas. Destaca-se a meta “Veículos Fiscalizados”, em que a UG superou em 16,32%, ou seja, fiscalizou aproximadamente 33.900 veículos a mais do que lhe foi exigido. Em relação à meta “Educação Para o Trânsito”, a Unidade superou em 8,11%. Por sua vez, em referência à



meta “Pessoas Fiscalizadas”, 9.471 pessoas foram fiscalizadas além das 10.354 pactuadas pelo seu Órgão Central, o DPRF.

Não obstante à superação de três das quatro metas constantes na tabela supra, a Superintendência da PRF no Ceará não conseguiu cumprir a meta “Testes de Alcoolemia”, pois realizou aproximadamente 69% do quantitativo estipulado pelo DPRF.

Por meio do Ofício nº 141/2014-SPF, de 09 de junho de 2014, a 16ª SRPRF/CE informou o que segue:

“

...

*1.1. No Exercício 2013, a 16ª SRPRF/CE realizou ajustes no procedimento de encaminhamento de etilômetros para manutenção e aferição, trazendo maior celeridade ao processo, com isso conseguiu-se manter uma maior quantidade de etilômetros em operação em cada Unidade Operacional;*

*1.2. Existe uma grande dificuldade com a demora no encaminhamento de ocorrências à Polícia Judiciária, o que traz grande prejuízo à continuidade da fiscalização, principalmente com o uso do etilômetro, onde normalmente no início de um comando específico de alcoolemia já se flagra algum condutor com teor alcóolico acima ao limite para crime de trânsito;*

*1.3. No Exercício 2013 houve dois grande eventos nos quais a 16ª SRPRF/CE atuou de forma intensa, a Copa das Confederações FIFA e Jornada Mundial da Juventude, mobilizando grande parte do efetivo para atividades de controle da fluidez do trânsito, escolta e batedor, força de choque, e outras ações que pela sua especificidade trouxeram prejuízo à realização de testes de etilômetro;*

*1.4 Mesmo com as dificuldades apresentadas, a 16ª SRPRF/CE, através da Seção de Policiamento e Fiscalização orientou os policiais sobre a realização ostensiva e intensiva de testes de etilômetro, mesmo em condutores que não apresentem sinais visíveis de alcoolemia, para que tanto de modo repressivo quanto educativo o combate à embriaguez ao volante fosse intensificado;*

*1.5. Por fim informamos que apesar do não cumprimento em sua totalidade das metas estabelecidas para o Exercício 2013 em função das dificuldades apresentadas, esta Unidade trabalhou de forma intensa em busca de soluções para efetividade da fiscalização, o que pode ser comprovado pelo crescimento significativo na quantidade de testes de 2012 até o momento atual, conforme tabela abaixo:*

INDICADOR	2012	2013	2014 (ATÉ 31/05/2014)
Testes de Alcoolemia	19.025	38.598	27.872

...”

Da análise da manifestação da Unidade, constata-se que foram três as causas que dificultaram o atingimento da meta: problemas técnicos nos etilômetros disponíveis, especialmente no tocante à sua manutenção e aferição; dificuldade no encaminhamento de ocorrências envolvendo flagrante de condutores alcoolizados junto à polícia judiciária, em virtude de excessiva demora na conclusão da ocorrência policial; deslocamento da força de trabalho das rodovias para atuar em grandes eventos ocorridos no país e na sua jurisdição.



Em relação ao problemas dos etilômetros, a partir da análise dos processos licitatórios formalizados em 2013, constatou-se que a Unidade contratou empresa para aferição e manutenção desses equipamentos. No tocante à segunda causa, relacionada à demora no encaminhamento de condutores por parte da polícia judiciária, a solução independe de ação direta da UJ. Por sua vez, o deslocamento da força de trabalho para atuação em grandes eventos nacionais, foram situações que impactaram, porém são atípicas que não carecem de ação específica da PRF.

Diante do exposto, considerando-se o empenho da Unidade na superação de três das quatro principais metas e levando-se em conta as justificativas apresentadas, em relação à meta não atendida, conclui-se que a Unidade atuou satisfatoriamente.

## **4 GESTÃO PATRIMONIAL**

### **4.1 BENS IMOBILIÁRIOS**

#### **4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS**

##### **4.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Situação dos bens imóveis sob responsabilidade da 16ª SRPRF.**

##### **Fato**

A 16ª SPRF/CE faz uso de 15 imóveis, sendo 13 unidades operacionais, 1 sede de Delegacia e um edifício sede (de uso compartilhado com o DNIT), todos de propriedade do DNIT, cedidos à 16ª Superintendência ainda quando DNER (em 1991). Conforme extração de dados do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União-SPIUNet, todos os 15 imóveis encontram-se com as respectivas datas de validade da avaliação da utilização dos imóveis expiradas (6, em ago/2003 e 9, em jul/2004).

Diante desta situação, bem como por demanda recebida da Secretaria de Patrimônio da União no Ceará-SPU/CE, a UJ instruiu, em 2013, o Processo Administrativo nº 08653.000900/2013-15, o qual contém todo o histórico que registra a evolução dessa questão da avaliação dos imóveis utilizados pela 16ª SRPRF/CE.

A partir do exame do referido processo, verificou-se que desde 2011 a Superintendência vem fazendo gestão junto à SPU/CE para que esta proceda à avaliação dos imóveis de que é cessionária. Constata-se que a dificuldade da 16ª SRPRF/CE na matéria reside no fato de que no Departamento de Polícia Rodoviária Federal não existe o cargo de engenheiro civil ou arquiteto, assim, dada a ausência de previsão legal, não é possível a um policial rodoviário federal realizar avaliação em imóveis da União.

Até o momento, contudo, a UJ não obteve sucesso nesse pleito, tendo em vista que a própria SPU/CE também argumenta carência de avaliadores de bens imóveis em seu quadro de técnicos, o que impossibilita realizar a devida avaliação destes bens. Como sugestão para a realização das avaliações, a SPU/CE apresentou que fosse contratada a Caixa Econômica Federal ou o CREA. A UJ, porém, não dispôs, em 2013, de orçamento para tal contratação.

No citado processo nº 08653.000900/2013-15 consta o registro de contatos que a 16ª SRPRF fez com outras superintendências regionais que enfrentam situação semelhante, tendo verificado que algumas encontraram alternativas paliativas, como constituição de comissão e encaminhamento de Ofícios a Prefeituras locais para se obter o valor do m2 (metro quadrado) da região, nem sempre correspondendo ao valor de mercado; ou o



pagamento de diárias ao avaliador da respectiva SPU, medida adotada pela 1ª SRPRF/GO.

A fim de obter orientação de como proceder, mediante o Ofício nº 060/2014 – GAB, de 04/02/2014, a 16ª SRPRF solicitou à Consultoria Jurídica da União no Estado do Ceará–CJU-CE/CGU/AGU a análise da situação no sentido de se buscar uma solução para o impasse existente entre a 16ª SRPRF e a SPU/CE. A qual assim se pronunciou: “[...] *nada impede que a SPU firme acordo com a unidade para que ela fique responsável pela avaliação. No caso em tela, e considerando a solicitação da SPU para que preveja a transferência dessa incumbência às Unidades Gestoras, torna-se indispensável que sejam acostados aos autos os termos de entrega ou contratos de cessão, para que essa Consultoria Jurídica possa analisar se ali consta eventual obrigação assumida pela 16ª SPRF. [...]*”.

A partir deste pronunciamento da CJU/AGU/CE, já em fev/2014, a 16ª SRPRF está providenciando a documentação relativa à cessão dos imóveis pelo DNIT, quando finalmente obterá a orientação daquela consultoria acerca de como se articular para resolver a pendência da avaliação de seu patrimônio imobiliário.

Levando-se em conta os dados aqui expostos, bem como as informações inseridas no Relatório de Gestão da UJ e interlocuções realizadas no decorrer dos trabalhos, procedeu-se à análise acerca da gestão dos bens imóveis da 16ª SRPRF/CE, explicitada nos parágrafos seguintes:

#### Quanto ao ambiente de Controle

As atividades e procedimentos relacionados à gestão do Patrimônio Imobiliário da UJ, conforme a Portaria MJ nº 1.375, de 2/8/2007, a qual aprovou o Regimento Interno do DPRF, ficam a cargo do Núcleo de Patrimônio e Material, também presente na estrutura das Superintendências Regionais, havendo servidores formalmente designados como responsáveis pela gestão do patrimônio imobiliário da 16ª SRPRF/CE.

No que se refere à atividade de capacitação dos servidores que atuam na área de gestão do patrimônio imobiliário, verificou-se a ausência de política de capacitação. Essa lacuna, conforme informado pela UJ, deve-se “*ao fato de o quadro ser composto por servidores de carreira única, qual seja, Agente de Polícia Rodoviária Federal, o que exige maior capacitação na área operacional. Entretanto, quando um servidor é relocado da atividade policial para a atividade administrativa, normalmente, este agente é direcionado para realizar cursos inerentes a área em que irá atuar, a exemplo, licitações e contratos. Porém, no que tange à Gestão do Patrimônio Imobiliário, por se tratar de área extremamente específica, até o presente momento não foram realizados cursos de capacitação.*”

#### Quanto à avaliação de Risco

A UJ não possui documentos, como fluxogramas, mapas ou organogramas, que tratem, rotineiramente, da ordenação lógica referentes à Gestão do Patrimônio Imobiliário.

Sobre essa questão, a unidade citou a formalização do citado Processo Administrativo nº 08653.000.900/2013-15, instruído com vistas a solucionar definitivamente a defasagem da avaliação de seus imóveis, já mencionada neste fato, como comprovação de acompanhamento dos pontos críticos existentes na área, na UJ. Verifica-se, no





entanto, que a constituição de tal processo por si só não demonstra que há um acompanhamento rotineiro do risco da área de patrimônio imobiliário.

Da análise dos fatos apresentados conclui-se que os problemas principais enfrentados pela UJ nesta área de gestão de bens imóveis, se referem à questão da regularização da situação dos imóveis sob sua responsabilidade bem como a capacitação e treinamento dos recursos humanos incumbidos de fazer o gerenciamento destes bens.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201406996

**Processo:** 08653-002316/2014-77

**Unidade auditada:** 16ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal

**Ministério supervisor:** Ministério da Justiça/MJ

**Município (UF):** Fortaleza (CE)

**Exercício:** 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foi registrada a seguinte constatação relevante para a qual, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Projeto Básico deficiente e impreciso, com potencial prejuízo ao contrato nº 07/2013. (Item 1.1.2.2)

4. Neste caso, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível na folha 9 do processo, seja pela **regularidade**.

Fortaleza (CE), 18 de julho de 2014.

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201406996

**Processo:** 08653.002316/2014-77

**Unidade Auditada:** 16ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal/CE

**Ministério Supervisor:** Ministério da Justiça

**Município/UF:** Fortaleza/CE

**Exercício:** 2013

**Autoridade Supervisora:** José Eduardo Cardozo – Ministro de Estado da Justiça

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A Unidade Jurisdicionada executa Ações dos Programas Temáticos Segurança Pública com Cidadania e Transporte Rodoviário, embora a gestão desses programas seja de responsabilidade do Órgão Central do Departamento de Polícia Rodoviária Federal/DPRF, fato que não inviabilizou a aferição de metas operacionais estabelecidas para o exercício de 2013. Assim, superou as metas para o quantitativo de fiscalizações de pessoas, de veículos e pessoas abrangidas por ações de educação para o trânsito, alcançando 104,56%, 116,32% e 108,11%, respectivamente, enquanto para a realização de testes de alcoolemia a execução ficou aquém da meta prevista, com 68,86% do quantitativo estipulado pelo DPRF.

As principais constatações verificadas na gestão se referem a projeto básico deficiente e impreciso com potencial prejuízo e a utilização de parâmetros inadequados de Benefícios e Despesas Indiretas/BDI em referencial de concorrência.

Dentre as causas relacionadas às constatações mencionadas foram identificadas o aceite de projeto básico com deficiências e a ausência de corpo técnico de engenharia e setor suficientemente estruturado. Para tanto, foi recomendado que a Unidade realize levantamento de possíveis prejuízos ocasionados pelos problemas de projeto; adote os parâmetros referenciais do TCU no cálculo do BDI; e busque junto ao DPRF solução para a falta de estrutura existente no acompanhamento de contratos de obras e serviços de engenharia.

Há uma recomendação do Plano de Providências Permanente pendente de plena implementação pela Superintendência do Departamento de Polícia Rodoviária Federal/CE, que trata de fragilidades nos controles internos relativos às informações contidas no SPIUnet sobre os imóveis de responsabilidade da Unidade.

Com relação aos controles internos administrativos, ressaltam-se os aspectos operacionais com impacto positivo sobre a mitigação de riscos utilizados pela Unidade Jurisdicionada, como *check lists* e definição clara de responsáveis relacionados à gestão de compras. Na gestão do patrimônio imobiliário o componente ambiente de controle mostrou-se parcialmente adequado, porém, verificaram-se fragilidades no componente avaliação de risco.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 31 de julho de 2014.