

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos**

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600111

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 n.º 201600111, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos – SESGE.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/04/2016 a 31/05/2016, 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. 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 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.

O escopo do presente trabalho resulta de acordo firmado entre a CGU e o TCU, formalizado por meio da Ata de Reunião realizada em 10/11/2015, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública – SFC/DS/CGSEG e a Secretaria de Controle Externo de Segurança Pública e Defesa Nacional – SecexDefesa, o qual aborda, resumidamente, os seguintes tópicos:

- Planejamento de ações e aquisições para garantir a segurança dos Jogos Rio 2016;
- Regularidade de declarações de inexigibilidade para produtos controlados;
- Observância da IN SLTI 5/2014 na pesquisa de preços;

## **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 10/11/2015, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública – SFC/DS/CGSEG e a Secretaria de Controle Externo de Segurança Pública e Defesa Nacional - SecexDefesa, foram efetuadas as seguintes análises:

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

Em relação ao item que trata sobre a avaliação do Planejamento Estratégico da Unidade, delimitado no escopo da auditoria da gestão do exercício de 2015, foi definido em ata de reunião realizada entre a Secexdefesa-TCU e a CGSEG/SFC, nos termos dos §6º, 7º e 8º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, que para este item, na Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos (SESGE/MJ), seria avaliado o planejamento das ações da Unidade para garantir a segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Os exames foram realizados com base na Portaria Interministerial nº 1.678, do Ministério da Justiça, da Defesa e o do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, de 30 de setembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União (D.O.U) em 9 de outubro de 2015, que aprovou o Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (PESI).

O PESI é o normativo que apresenta as diretrizes do planejamento estratégico para segurança dos jogos Rio 2016. A partir das diretrizes definidas no Plano estratégico, no que diz respeito à SESGE/MJ, verificaram-se as ações da Unidade voltadas para o planejamento e coordenação da segurança dos Jogos Rio de 2016, em especial, as voltadas para a elaboração e publicação dos demais documentos que integram o planejamento da segurança do evento, como Planos Táticos e Operacionais, Plano Integrado de Segurança e Ordenamento Urbano, Matriz de Atividade de Segurança.

Conforme registro específico desse relatório, os exames verificaram que o planejamento da segurança dos jogos é composto por um arcabouço de normativos, planos e protocolos e que a



SESGE/MJ, no âmbito de sua competência, concorreu para a elaboração e aprovação dos principais documentos previstos no PESI, que instruem o planejamento da segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, cumprindo a meta estabelecida no PESI quanto a elaboração do plano integrado da segurança pública e defesa civil até data de novembro de 2015.

A avaliação do planejamento da Unidade para os Jogos Rio 2016 também consistiu em fiscalização de evento teste. Nesse sentido, dentre os 5 eventos selecionados para os testes de segurança, tendo sido classificados como “major events”, decidiu-se por participar na fiscalização do quarto grande evento teste na área de segurança, o evento de ginástica, realizado na região da Barra no período de 16 a 22 de abril de 2016. O trabalho objetivou avaliar a integração das forças de segurança nos Centros Integrados de Comando e Controle, bem como sua efetiva utilização.

Este trabalho deu origem à Nota de Auditoria nº 201600111, a qual foi encaminhada, após reuniões individuais com cada Órgão, à SESGE, à PF e à FNSP, e, ainda, à Casa Civil. No que se refere à SESGE, o referido documento consignou, em síntese, que de maneira geral pôde-se verificar que os procedimentos operacionais são de conhecimento de todo pessoal alocado nos centros e que estão sendo seguidos na medida do possível, ainda que as instalações, à época, não estivessem plenamente concluídas, a exemplo do Centro de Comando e Controle Setorial, que funcionava em sala provisória.

Diante do exposto, verifica-se que, no âmbito da competência da SESGE/MJ, e considerando o escopo de trabalho dessa auditoria, a Unidade elaborou os principais documentos previstos no PESI, que instruem o planejamento da segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016; além de ter executado parte desse planejamento em evento teste fiscalizado pela equipe de auditoria.

## **2.2 Composição do Relatório de Auditoria**

Em relação a este item foi delimitado no escopo da auditoria da gestão do exercício de 2015, registrado em ata de reunião realizada entre a Secexdefesa-TCU e a CGSEG/SFC, nos termos dos §6º, 7º e 8º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, que na gestão de compras e contratações seria avaliado o cumprimento, por parte da Secretária Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE/MJ), das determinações constantes da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisas de preço nas aquisições de bens e contratação de serviços em geral, e a regularidade da declaração de inexigibilidade, em face de produtos controlados pelo Exército. Registra-se, porém, que a SESGE/MJ não realizou, no exercício de 2015, licitação ou contratação direta de material ou equipamento de uso controlado pelo Exército Brasileiro. Assim, restou prejudicada a análise quanto à aquisição de produtos controlados.

Além desses dois temas definidos no escopo da auditoria, dentro da amostra selecionada, pelo critério de materialidade, aprofundou-se a análise nos processos referentes às duas maiores contratações da Unidade no exercício de 2015. Os exames procuraram verificar se houve melhorias nos procedimentos de controle da Unidade na gestão de compras e contratações, tendo em vista os apontamentos da CGU, na gestão da Unidade, quando da auditoria anual de contas do exercício de 2013, que verificaram nas contratações da unidade falhas na gestão de compras, quanto à elaboração de estudos técnicos preliminares, especificação do objeto e realização de pesquisa de preços de referência.



## Pesquisa de preços

Para se verificar a observância das regras estabelecidas na Instrução Normativa SLTI 5/2014, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, foram selecionados para análise, por amostra não probabilística, os seguintes processos:

Licitação	Processo	Objeto
PE nº 01/2015	08131.012580/2014-16	Aquisição de livros
PE nº 02/2015	08131.001542/2015-19	Equipamentos de ginástica
PE nº 04/2015	08131.001145/2015-39	Aquisição de equipamentos de informática
PE nº 06/2015	08131.001901/2015-20	Aquisição de equipamentos eletrônicos
PE nº 08/2015	08131.001925/2015-89	Serviços de Elaboração de Relatórios, projetos
PE nº 09/2015	08131.000893/2015-02	Aquisição de veículos
*PE nº 30/2014	08131.007582/2014-85	Aquisição de Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais (S.E.E.I.S)
PE nº 34/2015	08131.012119/2014-55	Aquisição de Solução de Aeróstato (Balão cativo) com monitoramento Persiste de Grandes Áreas - AMPGA

\* Não conformidade com parâmetros da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014

Da análise, conforme registro específico deste relatório, foi verificado que apenas a pesquisa de preços do processo nº 08131.007582/2014-85, que trata da Aquisição de Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais (S.E.E.I.S), foi realizada em desconformidade com os procedimentos administrativos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014.

### Aquisições de maior materialidade

Os processos nº 08131.007582/2014-85 (Aquisição de Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais - S.E.E.I.S) e nº 08131.012119/2014-55 (Aquisição de Solução de Aeróstato (Balão cativo) com monitoramento Persiste de Grandes Áreas – AMPGA) foram contratados pelos valores de R\$ 15.057.168,50 e R\$ 23.154.000,00 respectivamente e representaram 59,05% dos recursos contratados no exercício, conforme planilha abaixo.

Quantidade total de Processos	Volume total de recursos (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Percentual avaliado	Quantidade em que foi detectada alguma inconformidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma inconformidade (R\$)
35	64.704.611,20	2	38.211.168,50	59,05%	1	15.057.168,50

Fonte: SIASG-DW

A inconformidade verificada foi no processo nº 08131.007582/2014-85, que trata da Aquisição de Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais. Em registro específico deste relatório, foi constatado falhas na pesquisa de preços, na classificação dos lances do pregão e na aceitação das propostas, fatos que evidenciaram potencial prejuízo à administração pública em relação à economicidade da contratação.

Por outro lado, na análise do processo nº 08131.012119/2014-55, que trata da Aquisição de Solução de Aeróstato (Balão cativo) com monitoramento Persiste de Grandes Áreas, os exames evidenciaram melhorias nos procedimentos de controle da Unidade, na gestão de compras e contratações, no que tange o planejamento na fase interna da licitação.

Foi verificado que a Unidade passou a utilizar, na elaboração dos documentos do planejamento da aquisição, a Metodologia de Gerenciamento de Projetos do Sistema de Administração dos Recursos



de Tecnologia da Informação (MGP-SISP). Os documentos foram produzidos em atendimento aos ditames da IN nº 4 SLTI/MPOG e elaborados acompanhados de planilhas, contendo os parâmetros de mensuração da complexidade, do custo, do tempo, dos recursos humanos e financeiros necessários. O planejamento listou todos os documentos a serem produzidos na fase de iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle até o encerramento final com o fim do contrato.

Na fase interna da contratação, a Unidade criou comissão específica para realização de estudos técnicos preliminares e confecção dos principais documentos que instruem o planejamento da contratação, conforme os ditames na IN nº 4 SLTI/MPOG. Apesar da complexidade do objeto, após a realização dos estudos, a comissão conseguiu mapear mais de uma solução disponível no mercado nacional, posicionando-se pela contratação por meio de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, alinhando-se às recomendações emanadas pela CGU no sentido de realizar a contratação por meio de procedimento licitatório, sempre que possível, em oposição à contratação por inexigibilidade.

Por fim, ressalta-se que a análise se restringiu a 2 processos, em um universo de 35, que foram selecionadas por amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas para o universo das aquisições realizadas pela Unidade no exercício de 2015.

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

Com base nas informações registradas no Sistema Monitor, que trata do monitoramento do Plano de Providências Permanente, as quantidades de recomendações atendidas e pendentes de atendimento no exercício de 2015, estão representadas no quadro a seguir:

<b>Ano</b>	<b>Atendidas</b>	<b>Prorrogadas/ Reiteradas</b>
2015	2	-
2014	1	-
2013	1	-
Total	4	-

Fonte: Relatório de Gestão e Plano de Providências Permanente.

Dessa forma, observa-se que a Unidade atendeu todas as recomendações pendentes no exercício de 2015, evidenciando boas práticas nas rotinas de acompanhamento das recomendações expedidas pela CGU, e a suficiência dos controles internos.

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

Não foram identificadas, durante os exames, determinações expedidas pelo TCU à SESGE/MJ com determinação expressa de acompanhamento pelo órgão de Controle Interno.

### **2.5 Avaliação da Conformidade das Peças**



Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, procurou-se verificar se a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência, bem como se as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 146/2015, da DN TCU nº 147/2015 e da Portaria-TCU nº 321/2015.

Os exames verificaram que foram disponibilizadas, no sistema de prestação de contas (e-contas) do TCU, as peças do Processo de Prestação de Contas da SESGE/MJ relacionadas ao (a):

I - Rol de responsáveis,

I - Relatório de gestão;

III - Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade prestadora de contas.

Da análise efetuada nas referidas peças, apenas no que tange ao Rol de responsáveis foi verificado inconformidade, haja vista a existência de períodos sem a designação de substituto do titular durante o exercício. A Unidade foi cientificada das ausências, por meio da SA nº 201600111/16, que foram retificadas ou justificadas, conforme registro específico neste relatório de auditoria, que apresenta considerações sobre as justificativas da Unidade para as ausências apontadas.

## **2. 6 Ocorrências com dano ou prejuízo**

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

## **3. Conclusão**

Os resultados do trabalho, consubstanciados por meio de testes e pelas informações prestadas pelos gestores e constantes do Relatório de Gestão da Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos apontaram as seguintes conclusões:

As peças que integram o processo de contas foram elaboradas e contemplaram os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 146/2015, da DN TCU nº 147/2015 e da Portaria-TCU nº 321/2015, com a ressalva do Rol de Responsáveis, pela existência de períodos sem a designação de substituto do titular durante o exercício, que, no entanto, foram ajustados após os apontamentos efetuados pela CGU.

A Unidade atendeu todas as recomendações pendentes no exercício de 2015, evidenciando boas práticas nas rotinas de acompanhamento das recomendações expedidas pela CGU, e a suficiência dos controles internos.

A avaliação das ações voltadas para o planejamento da segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 evidenciou que a SESGE/MJ, no âmbito de sua competência, concorreu para a elaboração e aprovação dos principais documentos previstos no Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 e cumpriu a meta estabelecida, que previa a elaboração do plano integrado da segurança pública e defesa civil até data de novembro de 2015.



Na gestão de compras e contratações, as pesquisas de preços foram realizadas em conformidade com os procedimentos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, com ressalva ao processo nº 08131.007582/2014-85, que trata da Aquisição de Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais. Neste mesmo processo, também foi constatado falhas na classificação dos lances do pregão e na aceitação das propostas.

Por outro lado, na análise do processo nº 08131.012119/2014-55, que trata da Aquisição de Solução de Aeróstato (Balão cativo) com monitoramento Persiste de Grandes Áreas, os exames evidenciaram melhorias nos procedimentos de controle da Unidade, na gestão de compras e contratações, no que tange o planejamento na fase interna da licitação, em relação aos exames realizados, na gestão da Unidade, quando da auditoria anual de contas do exercício de 2013.

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

Brasília/DF.

---

## **Achados da Auditoria - nº 201600111**

### **1 Segurança Pública com Cidadania**

#### **1.1 Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos**

##### **1.1.1 Avaliação do Planejamento**

###### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**



## Planejamento da Segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016

### Fato

Em relação ao item que trata sobre a avaliação do Planejamento Estratégico da Unidade, delimitado no escopo da auditoria da gestão do exercício de 2015, foi definido em ata de reunião realizada entre a Secexdefesa-TCU e a CGSEG/SFC, nos termos dos §6º, 7º e 8º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, que para este item, na Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos (SESGE/MJ), seria avaliado o planejamento das ações da unidade para garantir a segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Os exames foram realizados por meio de reuniões com os dirigentes das áreas técnicas da SESGE/MJ e por meio de análise documental das informações disponibilizadas. Tomou-se o cuidado de trazer na análise uma visão geral da documentação produzida pela Unidade, sem comprometer o conteúdo sigilo das informações, haja vista que parte dos documentos que instruem o planejamento da segurança foram classificados como sigilosos ou reservados.

### Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (PESI)

O Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (PESI), aprovado pela Portaria Interministerial nº 1.678, do Ministério da Justiça, da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, de 30 de setembro de 2016, publicada no Diário Oficial da União (D.O.U) em 9 de outubro de 2015.

O PESI é o normativo que apresenta as diretrizes do planejamento estratégico para segurança dos jogos Rio 2016. A partir das diretrizes definidas no Plano estratégico, no que diz respeito à SESGE/MJ, passou-se a verificar as ações da unidade voltadas para o planejamento e coordenação da segurança dos Jogos Rio de 2016, em especial, a elaboração e publicação dos demais documentos que integram o planejamento da segurança do evento: Planos Táticos e Operacionais, Plano Integrado de segurança e Ordenamento Urbano, Matriz de Atividade de Segurança etc.

O Plano estratégico estabelece os princípios orientadores, o conceito de segurança dos jogos, a missão, o panorama da situação, as premissas a serem consideradas, a oportunidade do evento, os riscos envolvidos, os objetivos estratégicos a serem buscados, as estratégias a serem utilizadas, as metas a serem cumpridas, as ações a serem implementadas e os recursos financeiros a serem aplicados.

O PESI esclarece que os objetivos nele contidos, somente, serão alcançados a partir de ações conjuntas, coordenadas e integradas de todas as agências envolvidas na segurança dos Jogos. Ações estas que serão realizadas a partir de três grandes eixos de atuação: segurança pública, defesa nacional e inteligência.

O **eixo de segurança pública** trata das atividades desenvolvidas pela polícia federal, polícia rodoviária federal, polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais e órgãos de engenharia e fiscalização de trânsito, bem como pelos órgãos responsáveis pela coordenação, integração ou apoio a essas instituições.

No **eixo de defesa nacional** estão inseridas as atividades desenvolvidas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelas Forças Singulares: Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Aeronáutica.

Estão contidas no **eixo de inteligência** o desenvolvimento de ações de caráter operacional, tático ou estratégico e a produção de avaliações de riscos e de conhecimentos sobre óbices, antagonismos ou ameaças relativas a assuntos e temas essenciais para a tomada de decisões de natureza preventiva ou repressiva, vinculados aos Jogos Rio 2016.

Quanto à governança na segurança dos jogos Rio 2016, o PESI dispõe que ela observará a representação dos três níveis de governo e do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016. O





Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa serão os responsáveis pela coordenação e integração das ações que viabilizarão a operação de segurança dos Jogos. As atividades de segurança pública e defesa civil serão coordenadas pelo Ministério da Justiça e, quando necessário, poderão contar com a cooperação das Forças Armadas, empregadas na Garantia da Lei e da Ordem.

As atividades de Defesa Nacional serão coordenadas pelo Ministério da Defesa, que poderá contar com a cooperação das instituições de Segurança Pública. A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) coordenará o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), integrando e subsidiando os eixos de segurança pública e defesa nacional, cujos respectivos subsistemas serão coordenados pela SESGE/MJ e pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Cada eixo desenvolverá atividades próprias de coordenação, comunicação, comando e controle para articular e integrar os diversos entes envolvidos com a operação de segurança dos Jogos.

No âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE) é a responsável por promover as ações de segurança pública para os Grandes Eventos, mediante o fortalecimento dos Órgãos de Segurança Pública, Defesa, Inteligência, Defesa Civil e Gerenciamento de Trânsito e com foco, principalmente, na integração, coordenação e interoperabilidade de instituições, sistemas e pessoas das três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

## **COESRIO2016**

Com intuito de reunir os esforços entre a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro, foi criada a Comissão Estadual de Segurança Pública e Defesa Civil para os Jogos Rio 2016 no Estado do Rio de Janeiro (COESRIO2016), por meio da Portaria Conjunta nº 01, de 04 de fevereiro de 2015, publicada no D.O.U. em 06 de fevereiro de 2015.

Inicialmente o tema segurança dos jogos era debatido no âmbito do Grupo de Trabalho de Segurança (GTSegurança), previsto no Dossiê de Candidatura e instituído pela Autoridade Pública Olímpica em 21/8/2012. Porém, a SESGE/MJ esclareceu, por meio do ofício nº 4-2016-AAA-SESGE-MJ, de 15 de março de 2016, que o GTSegurança era uma estrutura informal criada pela Autoridade Pública Olímpica e que em razão da ausência das instituições de segurança pública e defesa civil do Estado e do Município do Rio de Janeiro e da não produção formal de documentos, a SESGE/MJ deixou de participar das reuniões do grupo, passando a deliberar exclusivamente na COESRIO2016 – estrutura formal criada para o tema – sobre os assuntos de segurança pública e defesa civil.

A COESRIO2016, composta por mais de vinte órgãos e instituições públicas, é um fórum deliberativo coordenado pela SESGE/MJ, no qual são definidos parâmetros da atuação integrada dos órgãos federais, estaduais e municipais de segurança, bem como de outras instituições relacionadas aos Jogos Rio 2016.

Para a discussão de questões técnicas, no âmbito da COESRIO2016, relativas à atuação integrada dos órgãos e à produção de protocolos de atuação conjunta, protocolos de incidentes e políticas operacionais, foram criadas oficinas temáticas e grupos de coordenação constituídos por profissionais especializados das diversas forças de segurança.

É na COESRIO2016 que são elaborados e discutidos os conteúdos dos planos, protocolos e normativos que integram o planejamento da segurança dos jogos. Os resultados finais dos trabalhos são submetidos à validação pelo plenário da COESRIO2016, que conta com membros integrantes



dos órgãos federais, estaduais e municipais de Segurança Pública e de Defesa Civil, bem como de outras entidades relacionadas, respeitando suas atribuições constitucionais e legais.

### **Plano Tático Integrado**

O Plano Tático Integrado de Segurança Pública e Defesa Civil para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 (PTI) é um documento reservado, aprovado pelo plenário da COESRIO2016, que tem como objetivo orientar a elaboração dos planos operacionais e promover a integração das atividades de segurança pública, defesa civil, segurança viária e ordenamento urbano que serão implementadas em razão dos Jogos Rio 2016.

Seguindo as orientações do PESI, o PTI busca estabelecer um modelo de operação com coordenação integrada, respeitando as atribuições legais e as cadeias de comando de cada instituição, identificando as principais áreas da cidade que serão impactadas em razão dos Jogos e as atividades que serão desenvolvidas pelas instituições, permitindo que os planejamentos operacionais sejam feitos a partir de uma visão integrada da operação, otimizando meios e recursos e aumentando a capacidade de resposta das forças de segurança frente a esse enorme desafio que é promover um ambiente pacífico e seguro para os Jogos Rio 2016.

O Plano Tático Integrado de Segurança Pública e Defesa Civil foi elaborado e discutido no âmbito da COESRIO2016, coordenada pela SESGE. A versão 2.0 do documento foi validado pelo plenário da COESRIO2016, coordenado pela SESGE/MJ, em 21 de outubro de 2015, conforme ata da reunião nº 16 – COESRIO2016, em cumprimento da meta estabelecida no Plano Estratégico, que previa a elaboração do plano integrado da segurança pública e defesa civil até novembro de 2015.

O PTI foi classificado como reservado, a versão 2.0 foi disponibilizada pela SESGE/MJ para consulta pela equipe de auditoria. A análise não pode tecer um maior detalhamento do seu conteúdo, mas, de uma maneira geral, o plano detalha as atividades e ações previstas no PESI. O documento faz uma contextualização do local, da área e do tamanho do evento, trazendo uma visão geral da operação de segurança do evento teste. No plano são discriminados os órgãos das três esferas de governo que atuarão na segurança pública e defesa civil dos jogos.

O Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC) também é tratado no PTI. O SICC consiste no conjunto de atividades de planejamento, coordenação, acompanhamento, avaliação e integração da Operação de Segurança Pública e de Defesa Civil, que serão realizadas a partir do Centro de Cooperação Policial Internacional (CCPI), Centro Integrado Antiterrorismo (CIANT) e dos centros integrados de comando e controle (CICC), escalonados em quatro camadas, com atribuições estratégicas, táticas e operacionais.

As quatro camadas de atuação dos CICC são: um Centro Integrado de Comando e Controle Nacional (CICCN) localizado em Brasília; seis Centros Integrados de Comando e Controle Regionais (CICCR), localizados na sede dos Jogos e nas sedes do Futebol Olímpico; quatro Centros Integrados de Comando e Controle Setoriais (CICCS), localizados nas quatro regiões do Rio de Janeiro onde ocorrerão os Jogos; e 27 Centros Integrados de Segurança das Instalações (CISI), localizados nas diversas instalações dos Jogos.

### **Plano Integrado de Segurança e Ordenamento Urbano**



O Plano Integrado de Segurança e Ordenamento Urbano (PISOU) é o documento que estabelece as ações integradas de segurança e de ordenamento e mobilidade urbana a serem realizadas no perímetro interno de segurança da instalação e perímetro externo imediato de segurança, durante todas as fases operacionais dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

No âmbito da COESRIO2016, foi elaborado e aprovado um PISOU específico para cada instalação pertencente às quatro grandes áreas da Barra da Tijuca, Copacabana, Maracanã e Deodoro. O plano detalha as ações integradas de segurança e de ordenamento urbano a serem realizadas no perímetro de segurança da instalação e no perímetro externo imediato.

É no PISOU que os espaços físicos estabelecidos no Perímetro de Segurança da Instalação são detalhados e subdivididos em: zonas de segurança, subzonas de segurança, pontos de serviços, postos de verificação de pessoas, postos de verificação de veículos, postos de verificação de materiais, etc.

O PISOU possui 17 (dezessete) anexos, entre eles o Procedimento Operacional Padrão (POP), o Plano de Comunicações (PLACOM) e a Matriz de Atividades da Segurança. O POP tem por objeto descrever a rotina diária de funcionamento dos Centros que compõem o Sistema Integrado de Comando e Controle, definindo o fluxo de comunicações e o processo de tomada de decisões. O PLACOM formaliza todas as informações e instruções atinentes às comunicações do SICC, a fim de orientar, determinar, coordenar ou relatar ações, relações de comando, coordenação, condutas ou procedimentos no funcionamento do sistema.

A Matriz de Atividades de Segurança contém o cronograma e a programação de execução com descrição detalhada dos serviços, atividades e atribuições sob a responsabilidade das Instituições de Segurança Pública, Defesa Civil e Inteligência que forma o eixo da segurança pública.

Registra-se, por fim, que, à época dos exames, dos 17 (dezessete) anexos previstos para integrar o PISOU, 10 (dez) tinham sido finalizados e 7 (sete) ainda estavam em elaboração no âmbito da COESRIO2016.

### **Considerações do Controle Interno**

O resultado dos exames verificou que o planejamento da segurança dos jogos é composto por um arcabouço de normativos, planos e protocolos. A segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 foi dividida em três grandes eixos: segurança pública, defesa nacional e inteligência. As ações da SESGE/MJ estão no eixo da segurança pública, na qual seu principal papel é o de coordenação, integração e apoio às instituições de segurança pública da união e do estado e do município do Rio de Janeiro.

Dessa forma, evidenciou-se que a SESGE/MJ, como coordenadora da COESRIO2016, no âmbito de sua competência, concorreu para a elaboração e aprovação dos principais documentos previstos no PESI e que instruem o planejamento da segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, como o Plano Tático Integrado de Segurança Pública e Defesa Civil – PTI, meta do PESI cumprida pela Unidade, e o Plano Integrado de Segurança e Ordenamento Urbano (PISOU) com seus respectivos anexos.

#### **1.1.1.2 INFORMAÇÃO**



## Eventos teste

### Fato

Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 estão previstos para ocorrerem respectivamente nas datas de 5 a 21 de agosto de 2016 e 7 a 18 de setembro de 2016 na cidade do Rio de Janeiro. A preparação para receber o evento iniciou-se desde a escolha da cidade pelo Comitê Olímpico Internacional (COI) no ano de 2009. Na agenda de preparação está o programa Aquece Rio, que prevê a realização de 45 (quarenta e cinco) disputas esportivas antes do início dos Jogos Olímpicos. As competições acontecerão majoritariamente nas mesmas instalações dos Jogos, com o objetivo de testar todas as estruturas e operações que envolvem as competições Olímpicas.

Do total de eventos testes, 25 (vinte e cinco) serão eventos organizados integralmente pelo Comitê Rio 2016, onde diversos aspectos serão testados de maneira alternada, como segurança, limpeza, transporte etc. Para os testes de segurança foram selecionados 5 (cinco) eventos, os quais receberam a classificação de *Major Event*<sup>1</sup>:

- REMO 5 a 8 de agosto de 2015 (Região Copacabana)
- HIPISMO 6 a 9 de agosto 2015 (Região Deodoro)
- SALTOS ORNAMENTAIS 19 a 24 de fevereiro de 2016 (Região da Barra)
- GINÁSTICA 16 a 22 de abril de 2016 (Região Barra)
- ATLETISMO PARALÍMPICO 18 a 21 de maio de 2016 (Região Maracanã)

Entre os eventos testes, o evento Ginástica foi selecionado para ser fiscalizado pelo órgão de controle interno. O evento Ginástica ocorreu nos dias 16 a 22 de abril no parque Olímpico da Barra e reuniu 331 atletas de 62 países, que competiram para garantir as últimas vagas disponíveis. Além dos atletas, o evento recebeu um público de aproximadamente 7.500 pessoas entre delegações e espectadores.

Os exames se iniciaram pela análise dos documentos que instruem o planejamento da segurança do evento Teste-Ginástica. Para tanto, foram elaborados pela SESGE/MJ, no âmbito da COESRIO2016, 2 (dois) documentos específicos para o planejamento da segurança do evento:

- Plano Tático Integrado – PTI (Qualificatório Final de Ginástica);
- Plano Integrado de Segurança e Ordenamento Urbano – PISOU (Arena Olímpica do Rio – ROA)

O PTI traz a contextualização do local, da área e do tamanho do evento, trazendo uma visão geral da operação de segurança para o evento teste. No documento, são definidas as principais atividades

---

<sup>1</sup>Memorando de Entendimento firmado entre a SESGE/MJ e o Comitê Organizador dos Jogos RIO 2016, de 16/09/2014.



a serem realizadas pelos órgãos de segurança pública e defesa civil, que atuarão na segurança do evento. Para o evento teste-ginástica, o planejamento previu a participação dos seguintes órgãos:

- Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – SESGE;
- Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP
- Departamento de Polícia Federal – DPF
- Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF
- Departamento da Força nacional de Segurança Pública – DFNSP
- Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN
- Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro – SESEG/RJ
- Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro - SEDEC
- Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ
- Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ
- Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro - CBMERJ
- Secretaria de Ordem Pública do Município do Rio – SEOP
- Subsecretaria de Defesa Civil do Município do Rio - SUBDEC
- Guarda Municipal – GM Rio
- Companhia de Engenharia de Tráfego – CET Rio

Além das forças de segurança pública e de defesa civil coordenadas pela SESGE/MJ, foi previsto a atuação, dentro de suas competências constitucionais e legais, de outros órgãos, agências e empresas como:

- Ministério da Defesa – MD;
- Agência Brasileira de Inteligência - ABIN;
- Comitê Organizador dos Jogos - Rio 2016; e
- Empresa Olímpica Municipal - EOM

As principais atividades de segurança previstas para serem executadas pelos órgãos de segurança, no evento, foram as seguintes: Polícia Ostensiva, Ordem Pública e Ordenamento Urbano, Defesa Civil, Operações Especiais, Segurança Privada, Fiscalização de Segurança Privada, Inteligência, Defesa e Comunicação Social, foram

No PTI, também foram estabelecidas as Áreas de Interesse Operacional (AIO), que são locais que podem impactar ou ser impactados pela realização do evento teste. As principais áreas definidas no evento teste são as instalações da competição (Arena Olímpica do Rio – ROA), instalações de treinamento, instalações de suporte, perímetro de segurança, as acomodações dos atletas, os terminais de transporte, o Centro Integrado de Segurança da Instalação –CISI e o Centro Integrado de Comando e Controle Setorial – CICC Barra.



O PISOU foi elaborado conforme as diretrizes do PESI e do PTI. O documento detalha ações integradas de segurança e de ordenamento urbano a serem realizadas no perímetro de segurança da instalação e no perímetro externo imediato durante a realização do evento.

Os principais pontos de controle do Ordenamento Urbano definidos no plano foram os seguintes:

- **Ponto de Serviço** – Locais de emprego de agentes de segurança situados no Perímetro de segurança da instalação com objetivo de garantir a vigilância e segurança dos clientes e patrimônio dos jogos;
- **Posto de Verificação de Pessoas (PSA)** – Locais onde serão realizadas inspeções de pessoas com supervisão do DFNSP, visando prevenir a entrada de objetos restritos ou proibidos no perímetro interno;
- **Postos de Verificação de Credenciamento de Veículos** – Localizado no perímetro externo, onde é feita a inspeção de veículos para se verificar se estão aptos a entrar na área de estacionamento da instalação.

Foi previsto que a coordenação da operação de segurança seria realizada dentro do conceito do Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC), definido no Conceito de Uso (CONUSO), que estabelece o modelo de gestão integrada para execução da Operação de Segurança para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Para o evento teste, também havia a previsão de se utilizar as estruturas do Centro Integrado de Segurança da Instalação (CISI), do Centro Integrado de Comando e Controle Setorial da Barra (CICCS Barra), da Célula Integrada de Inteligência de Segurança Pública Setorial (CIISP), e do Centro Integrado de Comando e Controle Regional (CICCR/RJ).

### **Do Escopo da Fiscalização “In Loco” do Evento teste Ginástica**

O planejamento prévio para a definição do escopo da Ação de Controle contemplou a realização de reuniões com os representantes dos Órgãos envolvidos com o intuito de conhecer o planejamento e as ações a serem desenvolvidas durante o evento. Também foram obtidos documentos referentes ao planejamento de cada Órgão e realizadas interlocuções prévias para validar as informações de cunho institucional, bem como quanto à viabilidade das ações propostas.

### **Resultado**

O resultado dos exames deu origem a Nota de Auditoria nº 2016000111/01-SFC/CGSEG/CGU, que fora encaminhada para a SESGE/MJ com os devidos apontamentos e conclusões. A seguir são apresentados, resumidamente, os principais pontos do trabalho realizado:

- **FNPS:** O escopo da Ação de Controle incluiu a aplicação de procedimentos de fiscalização “in loco” quando da realização das atividades previstas pelo pessoal da Força. De um modo geral, verificou-se como aspecto positivo a total aderência das atividades executadas ao planejamento tático e operacional da instituição, restando como questões passíveis de melhoria falhas resultantes de lacunas em alguns pontos da arena, em parte, por falta de quantitativo de pessoal alocado pela FNPS no atendimento daquela operação;
- **PF:** O escopo do trabalho objetivou verificar os procedimentos de controle de acesso de empresas terceirizadas às instalações Olímpicas, além dos procedimentos da equipe antibomba. Durante a fiscalização “in loco” foi possível verificar a presença de 03



servidores, alocados em regime integral, especificamente para aplicar os procedimentos antibomba durante todo o evento teste. Além disso, foi possível verificar a atuação da equipe de fiscalização da DELESP, Delegacia especializada, relacionada à atuação dos profissionais de segurança privada. Em que pese a presença dos agentes da DELESP, foram observadas fragilidades em seu trabalho, uma vez que não possuíam conhecimento prévio suficiente sobre a empresa contratada para fazer a segurança privada do evento, a quantidade de pessoas envolvidas, sua locação e tipo de serviço a ser desempenhado;

- **SESGE:** O trabalho objetivou avaliar a integração das forças de segurança nos Centros Integrados de Comando e Controle, bem como sua efetiva utilização. Ressalta-se que para este evento seriam utilizados o Centro Integrado de Segurança das Instalações (CISI), o Centro Integrado de Comando e Controle Setorial (CICCS) da Barra e o Centro Integrado de Comando e Controle Regional. De maneira geral pôde-se verificar que os procedimentos operacionais são de conhecimento de todo o pessoal alocado nos centros e que estão sendo seguidos na medida do possível, ainda que as instalações, à época, ainda não estivessem plenamente concluídas, a exemplo do Centro de Comando e Controle Setorial, que funcionava em sala provisória.

## **1.1.2 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ**

### **1.1.2.1 INFORMAÇÃO**

#### **Aquisição de material de uso controlado pelo Exército Brasileiro**

##### **Fato**

Foi delimitado no escopo da auditoria da gestão do exercício de 2015, em ata de reunião realizada entre a Secexdefesa-TCU e a CGSEG/SFC, nos termos dos §6º, 7º e 8º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, que, na Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – SESGE, seria avaliada a regularidade da declaração de inexigibilidade, em face de produtos controlados pelo Exército, e a presença nos autos de Relatórios Técnicos Experimentais (Retex), memoriais descritivos do produto certificado e certificados de registro (CR) emitidos pelo Exército, de modo a possibilitar verificar as especificações técnicas do produto autorizado a comercializar, sua compatibilidade com as especificações técnicas exigidas no edital/contrato e se a empresa está de fato autorizada a comercializar o produto licitado. Porém, a SESGE não realizou, no exercício de 2015, licitação ou contratação direta de material ou equipamento de uso controlado pelo Exército Brasileiro. Assim, restou prejudicada a análise quanto ao cumprimento do Regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), aprovado pelo Decreto nº 3.665, de 20/11/2000, e a averiguação da documentação citada.

### **1.1.2.2 INFORMAÇÃO**

#### **Aquisição de Solução de Aeróstato (Balão cativo) com monitoramento Persistente de Grandes Áreas - AMPGA**

##### **Fato**



Por meio do processo nº 08131.012119/2014-55, a Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos (SESGE/MJ) realizou processo licitatório, pregão eletrônico nº 35/2014, no sistema de registro de preços, para Aquisição de Solução de Aeróstato (Balão cativo) com monitoramento Persistente de Grandes Áreas - AMPGA - para ser empregado na segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, que ocorrerão na cidade do Rio de Janeiro – RJ. Após a fase de seleção do fornecedor, foi celebrado o contrato nº 06/2015-SESGE/MJ, em 27 de fevereiro de 2015, no valor de R\$ 23.154.000,00, para a aquisição de quatro soluções de aeróstato para cobertura das grandes áreas da Barra da Tijuca, Deodoro, Copacabana e Maracanã.

A Solução de Aeróstato integra o Projeto nº 98, denominado Sistema Integrado de Comando e Controle – SICC, cujas aquisições são debatidas em reuniões técnicas realizadas por grupo de trabalho na Casa Civil, desde 2013, com a participação de representantes da Secretaria Executiva/MJ, da SESGE/MJ, da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Defesa e de outros órgãos, conforme informa o Mem. nº 506/2014-DILOG/SESGE/MJ (fls. 2). Além do balão cativo, o Projeto nº 98 prevê a aquisição de videomonitoramento, sistema de reconhecimento ótico, sistema de imageamento aéreo, sistema de integração, transferência de dados (links) entre outros.

Na análise dos autos, foi dada ênfase ao Planejamento da Contratação, haja vista os apontamentos da CGU, na gestão da Unidade, quando da auditoria anual de contas do exercício de 2013, que verificou nas contratações da unidade falhas na gestão de compras quanto à elaboração de estudos técnicos preliminares, especificação do objeto e realização de pesquisa de preços de referência.

Por se tratar de aquisição de Solução de Tecnologia da Informação, a análise dos autos do processo também procurou verificar a elaboração dos artefatos necessários ao planejamento da contratação em cumprimento às orientações da Instrução Normativa nº 4, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (IN nº 4 SLTI/MPOG), de 11 de setembro de 2014, com redação dada pela IN nº 2, de 12 de janeiro de 2015. A análise estendeu-se até assinatura do contrato, não sendo verificado a execução do contrato e a entrega do objeto.

### **Planejamento da Contratação**

A fase de Planejamento da Contratação tem início com o recebimento pela Área de Tecnologia da Informação do Documento de Oficialização da Demanda – DOD, conforme art. 11 da IN nº 4 SLTI, a cargo da Área Requisitante da Solução, para instituição da Equipe de Planejamento da Contratação, que conterá no mínimo:

- I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI;
- II - explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação;
- III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e
- IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

Assim, para verificação do atendimento às orientações da IN nº 4 SLTI, foram correlacionados os documentos constantes dos autos do processo com os artefatos estabelecidos na Instrução Normativa.





## **Documento de Oficialização da Demanda – DOD**

A Diretoria de Operações (DIOP) da SESGE/MJ, área demandante, elaborou o Documento de Oficialização da Demanda - DOD (fls. 47/56). O documento identifica a necessidade de vigilância contínua das grandes áreas da cidade do Rio de Janeiro, onde ocorrerão os jogos e informa a realização de estudo preliminar que indicou a possibilidade de utilização de Balões Cativos para o atendimento da demanda. Os Balões Cativos permitem o videomonitoramento aéreo 24 horas por dia, 7 dias por semana.

Para o atendimento às necessidades operacionais da DIOP, foram identificados os requisitos mínimos que precisam ser atendidos para o sucesso da implementação da Solução. Ao fim, o DOD apresenta as justificativas para aquisição, os resultados a serem alcançados, o alinhamento estratégico, o alinhamento ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e a fonte de recursos para contratação.

### **Artefatos do Planejamento da Contratação**

O art. 9º da IN nº 4 SLTI/MPOG enumera quatro etapas que devem ser seguidas durante a fase de planejamento:

- I - Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
- II - Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
- III - Análise de Riscos; e
- IV - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Cada etapa tem como resultado um artefato, que compõe o planejamento da contratação e integra o processo de aquisição.

### **Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação**

Foi criada a comissão executora do Projeto nº 98-F, específica para o planejamento da aquisição do Sistema de Balão Estacionário com Sistema de Imageamento de Grandes Áreas, por meio da portaria nº 084, de 17 de outubro de 2014, do Diretor de Administração da SESGE/MJ (fls. 44), para a qual foram estabelecidas as seguintes competências:

- I - realizar estudos preliminares sobre os objetos a serem contratados;
- II - elaborar os artefatos previstos na IN SLTI/MPOG nº 04/2010;
- III - elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico;
- IV - realizar a pesquisa de mercado;
- V - elaborar mapa comparativo com análise crítica, para posterior aprovação do ordenador de despesas;
- VI - elaborar minuta do edital e do contrato;
- VII - revisar os documentos produzidos, verificando as formalidades do processo administrativo;
- VIII - enviar o processo de aquisição ao Diretor de Operações após a execução das atividades mencionadas nos incisos I ao VII;
- IX - atender as eventuais recomendações e determinações da Consultoria Jurídica; e
- X - orientar e apoiar o pregoeiro durante a realização do pregão.

A criação da comissão evidencia aprimoramento dos controles internos administrativos da unidade, na gestão de compras, durante a fase de planejamento e formação de preço referencial da



contratação, indo ao encontro das recomendações da CGU, por ocasião da análise dos atos de gestão da SESGE/MJ referente ao exercício de 2013.

## **Estudos Técnicos Preliminares**

Visando verificar a adequabilidade de tecnologias para atendimento da necessidade exposta no Documento de Oficialização de Demanda, a equipe técnica da SESGE/MJ realizou estudo técnico comparativo das soluções disponíveis no mercado interno e externo. Foram realizadas visitas a empresas e repartições no Brasil e no exterior, e o resultado do trabalho deu origem a Nota Técnica nº 01/2014 – Projeto 98F/SESGE/MJ (fls.536/567).

O aeróstato cativo e o equipamento de imageamento aéreo representam mais de 95% do valor total da solução e possuem as características técnicas mais complexas do conjunto. Por tais motivos, a equipe técnica se ateu a análise desses principais componentes, durante a fase de estudos técnicos preliminares.

Foram analisadas as soluções de aeróstato e de imageamento aéreo de 9 (nove) fornecedores quanto às características do equipamento e ao atendimento a demanda operacional. A Comissão concluiu que é possível adquirir a solução que contemple as necessidades operacionais dentro do mercado brasileiro, embora seja necessária a permissão de subcontratação e consórcio, haja vista que o Brasil não produz o equipamento de imageamento aéreo necessário ao atendimento à demanda.

Quanto à forma de contratação mais adequada para se adquirir a solução, foi sugerida a realização de licitação na modalidade pregão eletrônico, pois os estudos técnicos demonstraram que existe mais de um fornecedor e mais de uma solução no mercado que pode atender às demandas operacionais da unidade. O registro de preços também foi sugerido a fim de ser aproveitar o orçamento e melhor definir a quantidade de equipamentos necessários para a operação.

Um dos fornecedores pesquisado apresentou, junto à cotação, declaração de exclusividade emitida pela Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), atestando ser fornecedor exclusivo, no país, de duas soluções de balão cativo. Tal declaração poderia justificar a aquisição direta por meio de inexigibilidade de licitação. Porém, após a realização dos estudos técnicos preliminares, a comissão entendeu que existia mais de um fornecedor no mercado e a solução poderia ser adquirida por meio de procedimento licitatório.

O entendimento da comissão alinha-se às recomendações da CGU emanadas no relatório de Auditoria Anual de Contas da gestão da unidade no exercício de 2013. Na ocasião fora recomendado à unidade realizar estudos técnicos preliminares previamente à elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, bem como realizar audiências públicas com os fornecedores de modo a mapear as soluções tecnológicas disponíveis no mercado e, sempre que possível, realizar as contratações por meio de procedimento licitatório em oposição à contratação por inexigibilidade.

## **Análise de Risco**

Utilizando a metodologia de gerenciamento de projetos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), foi elaborada Planilha de Riscos (fls. 589/590) que identificou 24 (vinte e quatro) riscos ao sucesso do projeto. Os riscos foram classificados por categoria e tipo, acompanhados das consequências, probabilidade de ocorrência, impacto, severidade e ação a ser



tomada. Também foram identificados os eventos que podem transformar os riscos em problemas e definidas respostas aos riscos em caso de ocorrência.

### **Análise de Viabilidade do Projeto – AVP**

A Análise de Viabilidade do Projeto – AVP (fls. 62/81), compilou os resultados dos estudos técnicos e da análise de riscos, verificou a viabilidade ou não do projeto, considerando a necessidade, o alinhamento estratégico, o alinhamento com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, os requisitos básicos, as soluções possíveis, os riscos, a viabilidade técnica, financeira, institucional, concluindo pela continuidade do projeto.

### **Pesquisa de Preços**

A Instrução Normativa nº 5 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (IN nº 5 SLTI) trata dos procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. O art. 2º da IN nº 5 – SLTI dispõe que a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

- I - Portal de Compras Governamentais - [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br);
- II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
- III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
- IV - pesquisa com os fornecedores.

A Comissão executora justificou que, após pesquisas, os itens I, II, e III não possuíam parâmetros para consulta de preços da solução AMPGA, pois não foram obtidas informações no portal de compras governamentais, nem em pesquisa publicada em mídia especializada, também não sendo localizadas compras de objeto similar realizadas por outros entes públicos.

Dessa forma, a pesquisa de preços se resumiu à pesquisa com os fornecedores, cujo resultado deu origem a Nota Técnica nº 02/2014-Comissão Projeto 98 - F/SESGE/MJ (fls. 599/637). Foi enviada solicitação de proposta de preços para 16 (dezesesseis) fornecedores, porém apenas 4 (quatro) retornaram, apresentando 7 (sete) propostas de preços.

Os orçamentos apresentados foram analisados, item a item, tabulados e comparados com a pesquisa de preços prévia, realizada durante a fase de estudos técnicos preliminares. Após análise, a comissão concluiu que dos sete orçamentos, apenas dois tiveram os valores globais compatíveis com a pesquisa de preços preliminar.

O valor global médio das sete propostas foi de R\$ 35.505.995,13, muito superior às pesquisas de preços realizadas durante os estudos técnicos. Porém, a comissão decidiu que o preço de referência deveria utilizar a cotação dos menores valores globais das soluções apresentadas. Outra opção seria a utilização dos menores valores por item, mas a comissão entendeu que esta metodologia poderia tornar a entrega do objeto inexecutável, já que cada empresa fez sua cotação e especificação técnica, baseada em equipamentos diversos, não sendo possível ser comparados individualmente, mas que ainda assim, o conjunto da solução atenderia aos requisitos do Termo de Referência.



Dessa forma, a comissão não utilizou o cálculo da média aritmética simples para estabelecer o preço de referência e após análise crítica dos orçamentos, pelo critério do menor valor global, sugeriu o valor de R\$ 10.243.325,85, três vezes menor que o preço médio, como valor de referência para aquisição de uma unidade da solução de aeróstato cativo.

### **Estratégia de Contratação**

Na Estratégia da Contratação (fls. 766/782), a Comissão descreveu a solução escolhida e detalhou os bens e os serviços a serem adquiridos, as responsabilidades da contratante e da contratada, os termos contratuais, a estimativa de volume de bens e serviços, a forma de pagamento, o cronograma de execução físico-financeira, os mecanismos formais de comunicação, as regras para aplicação de multas e sanções, o orçamento, a estimativa de impacto econômico-financeiro, os critérios técnicos para seleção e julgamento das propostas e as qualificações técnicas a serem exigidas do fornecedor.

### **Plano de Sustentação**

Foi elaborado plano de sustentação (fls. 784/788) com a finalidade de garantir a continuidade do negócio, durante e após a contratação e em caso de eventual interrupção contratual. O plano contém o detalhamento dos recursos materiais e humanos necessários, da estratégia de continuidade contratual, das ações para transição e encerramento contratual, bem como da estratégia de independência, que contempla a transferência do conhecimento.

### **Termo de referência, minuta do edital e do contrato.**

Na última etapa do planejamento da contratação, a comissão elaborou o Termo de Referência – TR, a minuta do edital e do contrato para a aquisição da solução de aeróstato com monitoramento persistente de Grandes Áreas (fls. 790/825). Sob os aspectos jurídicos e legais, o TR e as minutas do edital e do contrato foram analisadas pela consultoria jurídica junto ao Ministério da Justiça, que emitiu o parecer nº 1043/2014/COLIC/CGLEG/CONJUR-MJ/CGU/AGU (862/870), no qual foram identificadas irregularidades e recomendadas medidas de saneamento, posicionando a consultoria pelo prosseguimento da contratação em caso de suprimento das irregularidades apontadas.

O despacho nº 1.967/2014-CGALC/SESSE (fls. 873/875) tratou do saneamento dos apontamentos da consultoria jurídica e em seguida o Secretário da SESSE/MJ, ordenador de despesa, autorizou a realização do procedimento licitatório, ratificando os quantitativos e as especificações constantes do Termo de Referência.

### **Critérios de sustentabilidade ambiental**

Quanto aos critérios de sustentabilidade ambiental da aquisição, em atendimento aos ditames da Instrução normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em especial ao art. 1º:

*“Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.”*



A Unidade inclui no Termo de Referência a obrigação de a contratada observar o disposto na Lei nº 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos e da Política de descarte por meio de utilização de logística reversa.

### Seleção do Fornecedor

Os avisos contendo o resumo do edital do pregão eletrônico nº 35/2014-SESGE/MJ foram devidamente publicados no diário oficial da união e em jornal de grande circulação, em 15 de dezembro de 2014. A fase de lances para classificação das propostas dos fornecedores ocorreu no dia 30 de dezembro de 2014.

O objeto do pregão foi dividido em 16 (dezesesseis) itens. Três fornecedores apresentaram propostas, sendo que um deles teve as propostas desclassificadas, sob o fundamento de ter se identificado no momento do cadastramento da proposta. Em consequência da desclassificação, não participou da etapa final de lances, etapa na qual apenas dois fornecedores concorreram.

A proposta inicial do fornecedor desclassificado, considerando o preço final após a disputa de lances entre os dois outros fornecedores, registrou o menor preço de 10 (dez) dos 16 (dezesesseis) itens licitados no pregão, conforme planilha abaixo.

Item nº	Fornecedor 1 (vencedor)	Fornecedor 2	Fornecedor desclassificado
1		Menor preço	
2	Menor preço		
3			Menor preço
4			Menor preço
5	Menor preço		
6	Menor preço		
7			Menor preço
8			Menor preço
9			Menor preço
10			Menor preço
11		Menor preço	
12			Menor preço
13			Menor preço
14			Menor preço
15			Menor preço
16	Menor preço		
Total	4	2	10

Fonte: Ata do pregão nº 35/2014-SESGE/MJ

A desclassificação do fornecedor reduziu a concorrência na fase final de lances do pregão, na qual a unidade poderia ter obtido propostas de menor valor, em decorrência da disputa dos lances. Apesar disso, os dezesseis itens do pregão foram registrados pelo valor global de R\$ 5.925.500,00, valor 42,15% menor do que o estimado.



Ademais, verificou-se que o licitante deu causa a desclassificação em virtude de ter se identificado, no sistema de compras públicas, antes da fase de lances, cuja etapa é vedada a identificação conforme dispõe o artigo 24, § 5º, Decreto nº 5.450/2005:

*“Art. 24. § 5o Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante.”*

Nenhum licitante interpôs recurso contra o resultado do pregão. O pregoeiro aceitou a proposta do licitante vencedor e o pregão fora adjudicado e homologado em 31 de dezembro de 2014, formalizando-se a ata de registro de preços com validade de 12 (doze) meses.

O contrato nº 5/2015-SESGE/MJ foi celebrado, em 27 de fevereiro, com a empresa Altave indústria, comércio e exportação de aeronaves Ltda, no valor de R\$ 23.154.000,00, para aquisição de 4 (quatro) unidades da solução de Aeróstato (Balão Cativo) com Monitoramento Persistente de Grandes Áreas – AMPGA. O objeto desse contrato englobou apenas os itens de aquisição de materiais e serviços de integração, registrados na ata de registro de preços, não incorporando os serviços de treinamento, desmontagem e reabastecimento.

### **Considerações finais da análise do controle interno**

A unidade elaborou os principais documentos do planejamento da contratação previstos na IN nº 4 SLTI/MPOG. Tal fato alinha-se às recomendações da CGU emanadas no relatório de Auditoria Anual de Contas da gestão da unidade no exercício de 2013, no qual fora recomendado à unidade realizar estudos técnicos preliminares previamente à elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, bem como realizar audiências públicas com os fornecedores de modo a mapear as soluções tecnológicas disponíveis no mercado e, sempre que possível, realizar as contratações por meio de procedimento licitatório em oposição à contratação por inexigibilidade.

Verificou-se como ponto positivo que a unidade utilizou, na elaboração dos documentos do planejamento da aquisição, a Metodologia de Gerenciamento de Projetos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (MGP-SISP). Os documentos produzidos em atendimento aos ditames da IN nº 4 SLTI/MPOG foram elaborados acompanhados de planilhas, contendo os parâmetros de mensuração da complexidade, do custo, do tempo, dos recursos humanos e financeiros necessários. O planejamento listou todos os documentos a serem produzidos na fase de iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle até o encerramento final com o fim do contrato.

A metodologia do MGP-SISP é um conjunto de boas práticas em gerenciamento de projetos para os órgãos da administração pública, que permite aos órgãos públicos padronizarem a forma de gerenciar os projetos, alinhando os processos de trabalho ao planejamento da Unidade. Com isto obtêm-se a melhoria da governança, o que reflete em aumento da eficácia, eficiência, efetividade, produtividade e menor dependência dos indivíduos, aumentando a retenção do conhecimento da organização.

Dessa forma, verificou-se que a utilização da metodologia do MGP-SISP trouxe melhorias aos procedimentos de controles internos da Unidade na gestão de compras e contratações.

### **1.1.3 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ**



### 1.1.3.1 INFORMAÇÃO

#### Pesquisa de preços realizada em desconformidade com IN nº 05/2014-SLTI/MPOG

##### Fato

Da amostra selecionada para se avaliar o cumprimento, por parte da Secretária Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE, das determinações constantes da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, constatou-se que, no processo nº 08131.007582/2014-85, que trata da aquisição de Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais (S.E.E.IS), a pesquisa de preços de mercado não seguiu os parâmetros de pesquisa definidos no art. 2º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014 e se restringiu a cotação com os fornecedores. O preço de referência, definido também como limite máximo de aceitação das propostas, foi estabelecido pelo cálculo aritmético da média simples de três cotações apresentadas por fornecedores, destituída de análise crítica dos preços dos itens que integraram as cotações.

A Unidade por meio do Ofício nº 26/2016/AAA-SESGE-MJ, de 03/06/2016, prestou esclarecimentos da seguinte forma:

*“O processo em questão tem como objeto a aquisição de Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais (S.E.E.I.S), para utilização pelos Órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados Sedes dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos - Rio 2016, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e anexos. Em razão da necessidade de projetar uma solução de tecnologia da informação e comunicação capaz de atender a demanda da Diretoria de Inteligência para operação de segurança dos Jogos Olímpicos - Rio 2016, foi constituída comissão específica de técnicos para promover o estudo das soluções disponíveis no mercado. Por se tratar de solução específica e customizada, fez-se consultas no Portal de Compras Governamentais, em mídias especializadas e em contratações similares de outros entes públicos, porém não se encontrou solução equivalente. Entretanto, à época, a equipe não se atentou para a necessidade de incluir tais consultas no processo. Deste modo, não constam no processo informações a respeito das pesquisas para comprovar o atendimento dos incisos I, II e III, do art. 2º, da IN 05/2014.*

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

parâmetros:

I - Portal de Compras Governamentais - [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br);

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de

domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos

180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.

*Com relação ao inciso IV da referida IN, devido à especificidade do projeto em questão, foi verificada apenas quatro empresas no mercado que realizam o serviço de customização do objeto pleiteado (Berkana, Protezione, Athos Brasil e POLSEC). O pedido de cotação a estas empresas foi*



formalizado por e-mail, conforme anexo (2410179, 2410188, 2410192, 2410198). À exceção da empresa Athos Brasil, as outras três enviaram sua cotação de preço, conforme e-mails anexos (2410203, 2410208, 2410213). As referidas propostas e o mapa comparativo de preço (seguem em anexo - 2412047), distribuído da seguinte forma:

- a) Proposta da empresa Berkana, página 03 a 12;
- b) Proposta da empresa Protezione, página 13 a 22;
- c) Proposta da empresa POLSEC, página 23 a 32;
- d) "Planilha Média de Orçamentos", constante na página 33.

Adicionalmente, informo que tais informações constam no processo SEI nº 08131.007582/2014-85 - sob o nome "Proposta Orçamentária das empresas (0036584)". Outrossim, observa-se que os valores estimados foram obtidos a partir da média aritmética simples das 03 (três) propostas de preços obtidas. Verificou-se ainda se os preços atendiam os percentuais fixados no art. 48, §1º e §2º, da Lei nº 8.666/93 para desclassificação das propostas/valores. No que tange à aplicação do Acórdão nº 1445/2015 – TCU – Plenário, sessão de 10/06/2015, verifica-se que o mesmo é posterior à pesquisa de preço questionada por essa Controladoria, a qual ocorreu em novembro de 2014. Desse modo, o referido Acórdão não se aplica ao caso em tela."

A Unidade informa que fez consultas no Portal de Compras Governamentais, em mídias especializadas e em contratações similares de outros entes públicos e não encontrou solução equivalente, acrescentando que, à época, a equipe não se atentou para a necessidade de incluir tais consultas no processo. Porém, não foi verificado qualquer informação ou referência à realização dessas consultas nos autos do processo, tampouco foram apresentadas pela Unidade.

Ademais, a consultoria jurídica junto ao ministério da justiça, no parecer nº 1050/2014/COLIC/CGLEG/CONJUR-MJ/CGI/AGU (fls. 280/288), item 31, também apontou que a cotação não atendeu o cumprimento dos parâmetros previstos na IN nº 05/2014 SLTI/MPOG e que não foi verificado justificativas para tal desatendimento.

Em pesquisa no portal de compras governamentais, a equipe de auditoria verificou que a SESGE/MJ já adquiriu equipamentos embarcados de inteligência de sinais por meio do pregão nº 33/2013-SESGE/MJ, cuja sessão pública fora realizada em 31/12/2013, 11 meses antes da realização da pesquisa de preços do pregão nº 30/2014. A planilha abaixo compara o objeto das duas aquisições.

ITEM	Pregão nº 33/2013	Pregão nº 30/2014
	Descrição	Descrição
1	Unidade Central de Equipamentos Móveis Embarcados (VAN)	Equipamento Embarcado de Inteligência de Sinais Base Rodante (Kit VAN)
2	Kit de Equipamentos Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão - Duas Rodas (Motocicleta)	Kit para Unidade Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão – Duas Rodas. (Kit Motocicleta)
3	Kit de Equipamentos Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão - Quatro Rodas (AUTOMÓVEL)	Kit para Unidade Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão – Quatro Rodas. (Kit Automóvel)
4	Kit Estação Repetidora de Sinais COFDM - Repetidora	Repetidora de Sinais COFDM – Repetidora (Kit Repetidora)





5	Kit Portátil de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão	Cancelado
6	Transferência de Conhecimento em Operação, Administração e Manutenção	-

Fonte: Edital do pregão nº 33/2013 e nº 34/2014.

Dessa forma, ficou comprovado que havia aquisição semelhante no Portal de Compras Governamental, que inclusive foi realizada pela própria Unidade e deveria ter sido considerada na pesquisa de preços de mercado, conforme dispõe a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014. Observou-se que os preços registrados no pregão foram menores que o valor médio da cotação com fornecedores. A planilha abaixo compara os valores de referência da pesquisa de preços com os valores registrados no pregão nº 33/2014-SESGE para aquisição de 13 unidades de cada item semelhante.

Item	Quant	Descrição	Valor Registrado no pregão nº 33/2013 R\$	Valor de referência - pregão nº 30/2014 R\$	Diferença R\$
1	13	Equipamento Embarcado de Inteligência de Sinais Base Rodante (Kit VAN)	5.183.315,58	7.327.402,29	2.144.086,71
2	13	Kit para Unidade Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão – Duas Rodas. (Kit Motocicleta)	1.565.416,66	2.246.644,79	681.228,13
2	13	Kit para Unidade Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão – Quatro Rodas. (Kit Automóvel)	1.469.455,00	1.967.339,79	497.884,79
4	13	Repetidora de Sinais COFDM – Repetidora (Kit Repetidora)	1.614.166,66	1.663.566,71	49.400,05
Total			9.832.353,90	13.204.953,58	3.372.599,68

Fonte: Ata do pregão nº 33/2013 e nº 30/2014

A planilha aponta uma diferença total de R\$ 3.372.599,68 nos 4 itens comparados, diferença percentual de 34,30%. Logo, considerando as pequenas variações nas especificações e a atualização inflacionária do período, se a Unidade tivesse considerado, na pesquisa de preços, os valores registrados no pregão nº 33/2013, o preço final de referência seria menor que o valor encontrado com a média simples das 3 cotações apresentadas pelos fornecedores.

Quanto à alegação de não aplicação do Acórdão nº 1445/2015 – TCU – Plenário, por ter sido este publicado em data posterior a realização da pesquisa de preços. Impende observar que o acórdão



emite determinação específica ao Ministério da Justiça quanto à realização da pesquisa de preços nos parâmetros da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG, mas que tal determinação segue o entendimento de acórdãos publicados em data anterior a realização da pesquisa, a exemplo dos acórdãos nº 819/2009-TCU-Plenário, 1685/2010-TCU-2ª Câmara, 265/2010-TCU-Plenário e do acórdão nº 2318/2014-TCU-Plenário.

Ademais, na decisão proferida no Acórdão nº 2816/2014 - TCU - Plenário, de 22/10/2014, à época da realização da pesquisa de preços, o Tribunal de Contas da União assinalou que é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos.

A pesquisa de preços de mercado realizada pela unidade não considerou outras fontes e se restringiu ao parâmetro de cotação com fornecedores. Três fornecedores apresentaram propostas e o preço de referência foi definido pela média aritmética simples das cotações, conforme planilha abaixo.

Lote	Item	Qtd.	POLSEC INDÚSTRIA R\$	PROTEZIONE R\$	BERKANA R\$	Valor Médio Total R\$
1	1	13	6.019.000,00	9.316.021,00	6.647.186,00	7.327.402,29
	2	13	2.026.310,00	2.142.400,00	2.571.224,50	2.246.644,79
	3	13	2.249.000,00	1.324.674,00	2.328.345,50	1.967.339,79
	4	13	1.521.000,00	1.193.400,00	2.276.300,00	1.663.566,71
	5	13	1.664.000,00	2.278.614,00	4.025.070,40	2.655.894,80
	6	1	75.000,00	60.000,00	56.311,00	63.770,33
			13.554.310,00	16.315.109,00	17.904.437,40	15.924.618,71

Fonte: propostas dos fornecedores (fls. 209/224 dos autos do processo nº 08131.007582/2014-85).

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. É indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. Esse foi o entendimento proferido pelo TCU no Acórdão nº 403/2013 – Primeira Câmara.

Apesar da variação do preço médio dos itens cotados, não foi verificado a realização de análise crítica das propostas apresentadas pelos fornecedores para se justificar tais variações ou retirar do cálculo da pesquisa os itens com preços muito superiores à média do mercado.

Registra-se que a análise crítica dos itens que integram as cotações, conforme registro próprio desse relatório, foi observada pela Unidade no processo de Aquisição da Solução de Aeróstato (Balão cativo) com monitoramento Persistente de Grandes Áreas – AMPGA. Na ocasião, o valor médio das propostas apresentadas pelos fornecedores foi de R\$ 35.505.995,13. Porém, após análise crítica item a item das propostas, na qual foram desconsiderados os itens com valores fora do preço de mercado, a comissão entendeu que o valor de referência do objeto seria de R\$ 10.243.325,85, valor três vezes menor que o preço médio.



O edital do pregão nº 30/2014-SESGE/MJ estabeleceu que o preço de referência, definido pela pesquisa de mercado, também seria o preço máximo a ser admitido nas propostas. As propostas dos licitantes orbitaram o preço máximo admitido no edital, em consequência o valor registrado no certame foi de R\$ 15.057.168,50. Ou seja, apenas 5,76% menor do que o preço máximo admitido pela administração. O licitante vencedor, no mês anterior a realização do certame, apresentou proposta, na cotação de preços, no valor de R\$ 13.554.310,00. Porém, mesmo não tendo alteração no objeto, no mês seguinte o licitante elevou sua proposta a um patamar próximo do preço referência e, após a sessão pública de lances, sagrou-se vencedor do certame com uma proposta superior a R\$ 1.502.858,50 de sua proposta apresentada na pesquisa de preços.

Foi emitida recomendação para a Unidade orientar todas as áreas da Unidade sobre a necessidade de se observar os parâmetros de pesquisa de preços definidos na IN nº 05/2014-SLTI/MPOG e em caso de impossibilidade, instruir os autos do processo com a devidas justificativas. Em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 32/2016/AAA-/GAB/SESGE-MJ, de 20 de julho de 2016, item 3 e seguintes, a Unidade informou o que segue:

*“3. No que tange à recomendação sobre a constatação "1.1.3.1 - Pesquisa de preços realizada em desconformidade com IN nº 05/2014-SLTI/MPOG", esclareço a essa Controladoria que a SESGE já possui um processo estruturado para realização das pesquisas de preço, conforme a IN nº 05/2014-SLTI/MPOG e a Portaria MJ nº 080/2016, que definiu parâmetros para composição dos mapas de preços utilizados nos processos licitatórios do Ministério da Justiça e Cidadania.*

*4. Em consonância com os dispositivos contidos nessa norma, a SESGE utilizou no exercício 2016 planilha eletrônica contemplando todas as possibilidades de composição de preços de referência dos itens licitados. A partir desse sistema, foram consideradas as médias, medianas e médias ponderadas de todos os preços obtidos pela SESGE, seja a partir de orçamentos emitidos pelos fornecedores, seja a partir de consulta aos sites de Compras Governamentais.*

*5. Em que pese todos os valores médios de referência terem sido calculados, utilizou-se como preço de referência, em regra, sempre o menor valor obtido, descartando-se os inexequíveis ou excessivamente elevados, seguindo-se os critérios objetivos contidos na portaria. Sempre que o menor preço foi preterido por alguma das médias, necessariamente a justificativa da Equipe de Planejamento da Contratação foi registrada nos autos do processo. A título de exemplo seguem-se em anexo a seguinte documentação instrutória:*

*i. Planilha contendo o mapa comparativo de preços do projeto PSEI (documento SEI nº 2164493). Este é um caso, pela singularidade da locação contratada, onde foram registrados apenas os preços das cotações dos potenciais fornecedores; (Anexo I 2679359)*

*ii. Planilha contendo o mapa comparativo de preços do projeto Gás AMPGA (documento SEI nº 1888111). Nesta situação foram cotejados, além dos preços de mercado cotados, também os preços a partir de contratações anteriores da Administração Pública, calculando-se entre as médias, a ponderada, onde o peso 2 é atribuído as compras governamentais e o peso 1 aos valores fornecidos pelos fornecedores. (AnexoII 2679379)*

*iii. Planilha contendo o mapa comparativo de preços do projeto Cercamento das Instalações (documento SEI nº 1974585). Este é um caso, pela singularidade da locação contratada, onde foram registrados apenas os preços das cotações dos potenciais fornecedores; (Anexo III 2679390)*

*iv. Planilha contendo o mapa comparativo de preços do projeto Service Desk Nacional (documento SEI nº 2114598). Este é um caso, pela singularidade da locação contratada, onde foram registrados apenas os preços das cotações dos potenciais fornecedores; (Anexo IV 2679406)*

*v. Planilha contendo o mapa comparativa de preços do projeto Bandejas (documento SEI nº 2487027). Nesta situação foram cotejados, além dos preços de mercado cotados também os preços a partir de contratações anteriores da Administração Pública, calculando-se entre as médias, a*



*ponderada, onde o peso 2 é atribuído as compras governamentais e o peso 1 aos valores fornecidos pelos fornecedores. (Anexo V 2679406)”*

A Unidade demonstrou que já estruturou o processo para realização das pesquisas de preço, em conformidade com a IN nº 05/2014-SLTI/MPOG, tendo inclusive instituído normativo interno próprio, Portaria MJ nº 080/2016, que definiu parâmetros para composição dos mapas de preços utilizados nos processos licitatórios.

As planilhas apresentadas pela Unidade são exemplos de boas práticas no processo de formação de preço de referência. Verificou-se que nessas contratações que tiveram a fase interna de planejamento realizadas em 2015 e a fase externa em 2016, a Unidade deixou de utilizar o cálculo da média simples de 3 cotações apresentadas por fornecedores e passou a utilizar uma metodologia que, quando possível, utilizava-se dos preços de outras contratações públicas registradas no sistema de compras governamentais, conforme os ditames da IN nº 05/2014-SLTI/MPOG.

Além disso, a nova metodologia utilizada estabelece a exclusão das cotações dos itens com preços excessivamente elevados e considera para a formação do preço final o menor valor por item, ao invés da média aritmética dos preços globais cotados. Como consequência, a título de exemplo, a pesquisa de preços inicial da contratação do projeto cercamento das instalações, anexo III do Ofício nº 32/2016/AAA-/GAB/SESGE-MJ, definiu como preço de referência o valor de R\$ 34.398.260,74, ao invés da média aritmética simples das cotações, que resultaria no valor de R\$ 56.359.529,15, diferença total de R\$ 21.961,268,41.

Dessa forma, considera-se atendida a recomendação inicialmente emanada pelo órgão de controle. Registra-se, porém, que conforme o item 1.1.4.1 desse relatório, a falha na pesquisa de preços verificada no pregão nº 30/2014-SESGE/MJ também concorreu para gerar um potencial prejuízo à administração pública em relação à economicidade da contratação.

## **1.1.4 FORMALIZAÇÃO LEGAL**

### **1.1.4.1 CONSTATAÇÃO**

**Falhas na classificação dos lances do pregão, exclusão de melhor lance, e negociação e aceitação de proposta com valores superiores a cotação de preços apresentada pelo mesmo fornecedor na pesquisa de preços de mercado.**

#### **Fato**

Por meio do processo nº 08131.007582/2014-85, pregão nº 30/2014, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE/MJ) realizou licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço por item, para a aquisição de 13 (treze) unidades da Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais (S.E.E.IS) - para à utilização pelos órgãos de inteligência de Segurança Pública no Rio de Janeiro e nas demais cidades dos estados que participação dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Brasília). Após o certame, foi celebrado o contrato nº 05/2015-SESGE/MJ com a empresa vencedora Polsec Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda, em 27/01/2015, no valor de R\$ 15.057.168,50.

Da análise dos autos do processo, constataram-se falhas na classificação dos lances do pregão, exclusão de melhor lance, e negociação e aceitação de proposta com valores superiores a cotação de



preços apresentada pelo mesmo fornecedor, no mês anterior, sem que tenha tido alteração do objeto ou de suas características, fatos que evidenciaram potencial prejuízo à administração pública em relação à economicidade da contratação.

A Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais (S.E.E.IS) é composta por equipamentos e sistemas de transmissão, recepção, repetição, e armazenamento de informações, embarcados e customizados na plataforma de um veículo automotor tipo Van, em um bagageiro adaptável em motocicleta e em meios móveis e portáteis. O pregão foi composto por apenas um lote, subdivido em 6 itens, conforme planilha abaixo:

Lote	Item	Descrição	Quantidade	Preço máximo admitido R\$
1	1	Unidade Central de Equipamentos Móveis Embarcados	13	7.327.402,29
	2	Kit de Equipamentos Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão - Duas Rodas	13	2.246.644,79
	3	Kit de Equipamentos Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão - Quatro Rodas	13	1.967.339,79
	4	Kit Estação Repetidora de Sinais COFDM – Repetidora	13	1.663.566,71
	5	Kit Portátil de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão	13	2.655.894,80
	6	Transferência de Conhecimento em Operação, Administração e Manutenção	1	63.770,33
Total				15.924.618,71

Fonte: Edital do pregão nº 30/2014-SESGE/MJ

O edital do pregão foi publicado no Diário Oficial da União (D.O.U) e no sítio do portal de compras do governo ([www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br)) no dia 15/12/2014, data inicial para o envio das propostas pelos licitantes. A abertura da sessão pública foi agendada e realizada no dia 26/12/2014.

O sistema de compras governamentais registrou propostas de 4 fornecedores. O critério de classificação das propostas definido no edital foi o de menor preço por item. No entanto, verificou-se que esse critério não foi observado pelo pregoeiro na classificação das propostas dos itens 2, 3, 4 e 5. O licitante vencedor do pregão só ofereceu o melhor lance nos itens 1 e 6, conforme planilha abaixo:

Lote	Item	Menor valor registrado	Licitante
Lote 1	1	R\$ 6.460.156,82	POLSEC INDÚSTRIA
	2	R\$ 2.046.633,00	USATEC BSB
	3	R\$ 1.800.000,00	USATEC BSB
	4	R\$ 1.658.000,00	USATEC BSB
	5	R\$ 1.300.000,00	PREMIER SEGURANÇA



6	R\$ 63.770,33	POLSEC INDÚSTRIA
---	---------------	------------------

Fonte: Ata do pregão nº 30/2014-SESGE/MJ

O edital nº 30/2014-SESGE esclareceu logo no seu início, que a licitação seria na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço por item. Porém, o critério utilizado para classificação das propostas foi o do menor valor global.

Na sessão pública do pregão, encerrada a concorrência de lances, após o fim do tempo aleatório, foi identificado empate com licitante da categoria de microempresa ou empresa de pequeno porte. Para assegurar o benefício do desempate, em conformidade com a Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, o licitante USATEC BSB foi convocado para enviar ou desistir de apresentar, no prazo máximo de 5 minutos, lance final e único inferior ao lance vencedor do Lote 1, composto pelos 6 itens do pregão, conforme mensagem registrada no sistema:

*“Sr. Fornecedor USATEC BSB - INDUSTRIA E COMERCIO LTDA - EPP, CNPJ/CPF: 08933586000159, em cumprimento à Lei Complementar 123 de 14/12/2006, você poderá enviar ou desistir de apresentar lance final e único para o GRUPO 1, inferior ao lance vencedor, até às 11:16:49 de 26/12/2014.”*

Ou seja, a convocação foi para o desempate do valor global do lote e não dos itens em disputa entre os dois concorrentes. Não houve convocação aos demais licitantes para apresentação de propostas item a item. O licitante PREMIER SEGURANÇA ofertou o melhor lance para o item 6, porém, não foi convocado para o envio de proposta.

Conforme planilha abaixo, o licitante USATEC BSB ofertou o melhor lance em 4 dos 6 itens em disputa, porém o valor global final foi R\$ 1,00 superior ao melhor lance registrado.

Item	Valor máximo admitido	POLSEC INDÚSTRIA	USATEC BSB	Diferença Final
1	R\$ 7.327.402,29	R\$ 6.460.156,82	R\$ 7.327.000,00	
2	R\$ 2.246.644,79	R\$ 2.246.633,00	R\$ 2.046.633,00	
3	R\$ 1.967.339,79	R\$ 1.967.328,00	R\$ 1.800.000,00	
4	R\$ 1.663.566,71	R\$ 1.663.557,00	R\$ 1.658.000,00	
5	R\$ 2.655.894,80	*R\$ 2.894.128,51	R\$ 2.400.000,00	
6	R\$ 63.770,33	R\$ 63.599,00	R\$ 63.770,33	
Total	R\$ 15.924.618,71	R\$ 15.295.402,33	R\$ 15.295.403,33	R\$ 1,00

Fonte: Ata do pregão nº 30/2014-SESGE/MJ

\* Lance superior ao máximo admitido

Decorrido o prazo de 5 minutos, o licitante USATEC BSB não apresentou nova proposta global para o lote 1. Dessa forma, todos os itens foram encerrados e em seguida foi iniciada a fase de aceitação das propostas do licitante POLSEC INDUSTRIA, mesmo este tendo ofertando, no item 5, valor superior ao preço máximo admitido em edital.

### Exclusão e classificação dos lances do Item 5

No item 5, verificou-se que o lance de menor valor foi excluído, sem maiores esclarecimentos, por ter sido considerado inexecutável, e que o lance de maior valor, com preço superior ao máximo admitido, não sofrera a mesma exclusão, conforme planilha abaixo.



Valor máximo admitido	Valor do Lance	Licitante	Data/Hora Registro
R\$ 2.655.894,80	R\$ 1.300.000,00	PREMIER SEGURANÇA	26/12/2014 10:01:05:190
	R\$ 2.655.887,00	BERKANA TECNOLOGIA	26/12/2014 10:01:05:200
	R\$ 2.655.894,80	USATEC BSB	26/12/2014 10:01:05:210
	**R\$ 2.894.128,51	POLSEC INDUSTRIA	26/12/2014 10:01:05:223
	*R\$ 1.299.999,00	POLSEC INDUSTRIA	26/12/2014 10:30:20:587
	R\$ 2.400.000,00	USATEC BSB	26/12/2014 10:47:14:767

Fonte: Ata do pregão nº 30/2014-SESGE/MJ

\* Lance excluído por ter sido considerado inexequível.

\*\* Lance com valor superior ao máximo admitido.

O lance excluído foi registrado às 10:30:20, 17 minutos depois o último lance ofertado foi registrado no sistema. Logo em seguida, 2 minutos depois, o pregoeiro registrou a seguinte mensagem no sistema:

*“Sr. Fornecedor: O lance de R\$ 1.299.999,00 do item 5 do GRUPO 1 foi excluído por este pregoeiro por ter sido considerado inexequível. Caso não concorde com a exclusão, favor reenviar o lance.”*

Ou seja, o licitante voluntariamente ofertou um lance, com valor inferior a R\$ 1,00 do melhor lance, até então registrado no sistema, mas que, sem maiores esclarecimentos, fora excluído pelo pregoeiro por ter sido considerado inexequível.

Nenhum outro lance foi registrado após o horário da exclusão. O melhor lance seguinte foi o lance no valor de R\$ 1.300.000,00 do licitante PREMIER SEGURANÇA, porém não houve convocação desse licitante e o lance da POLSEC INDÚSTRIA, no valor de R\$ 2.894.128,51 foi considerado o melhor, mesmo estando acima do valor máximo admitido no edital. Ressalta-se, ainda, que para este item havia o preço da USATEC BSB de R\$2.400.000,00, abaixo do preço de referência.

### **Negociação após a fase de disputa de lances**

Após o encerramento dos itens, iniciou-se a fase de negociação com o licitante POLSEC INDÚSTRIA. O pregoeiro solicitou que o licitante melhorasse o último lance, porém o licitante informou que aquele seria o último lance e que ainda assim o lance estava abaixo, não somente do preço de referência, mas também do valor inicialmente proposto. O pregoeiro alertou o licitante que o valor do item 5 estava acima do máximo admitido e que administração não poderia aceitar nenhum item acima desse valor. O licitante, em resposta, alegou e propôs o seguinte:

*“ Uma vez que nossos insumos são importados, o aumento do dólar está impactando no valor final da nossa proposta, e dessa forma baixamos o valor de outros itens para ficar dentro do valor global do grupo. Como pode ser observado chegamos a um valor abaixo do valor de referência proposto no grupo.”*

*“ Sra. Pregoeira, ao darmos os nossos lances concentramos nossos lances em um item para ficarmos abaixo do valor global. Para que possamos chegar dentro do valor de referência no item 5, teremos que reajustar nosso valor no item 1, por exemplo, que foi o item que mais baixamos nosso preço.”*



Em verdade, desconsiderado o lance do item 5, excluído pelo pregoeiro, foi apenas no item 1 que o licitante ofertou lance consideravelmente abaixo do preço máximo admitido, conforme planilha abaixo.

Item	Valor máximo admitido	POLSEC INDÚSTRIA	Diferença
1	R\$ 7.327.402,29	R\$ 6.460.156,82	R\$ 867.245,47
2	R\$ 2.246.644,79	R\$ 2.246.633,00	R\$ 11,79
3	R\$ 1.967.339,79	R\$ 1.967.328,00	R\$ 11,79
4	R\$ 1.663.566,71	R\$ 1.663.557,00	R\$ 9,71
5	R\$ 2.655.894,80	**R\$ 2.894.128,51	-R\$ 238.233,71
6	R\$ 63.770,33	R\$ 63.599,00	R\$ 171,33
Total	R\$ 15.924.618,71	R\$ 15.295.402,33	R\$ 629.216,38

Fonte: Ata do pregão nº 30/2014-SESGE/MJ

\*\*Lance com valor superior ao máximo admitido.

Durante a negociação o pregoeiro não aceitou a proposta do licitante, respondendo-o com a seguinte mensagem:

*“Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - Não é possível fazer alteração de proposta com aumento de valor de qualquer dos itens. A administração não aceita esse tipo de alteração.”*

*“Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - O senhor pode diminuir o valor para pelo menos o valor estimado para o item 5? Caso contrário sua proposta não poderá ser aceita.”*

Após o intervalo do horário do almoço, o licitante informou que para o item 5 ele chegaria no valor de referência, que também é o máximo admitido. O pregoeiro aceitou o valor negociado e solicitou o envio de proposta com as especificações necessárias constantes do edital.

Dessa forma, verificou-se que o êxito da negociação foi reduzir o valor do lance ofertado acima do máximo admitido para o limite previsto em edital, conforme demonstrado na planilha abaixo.

Item	Valor máximo admitido	POLSEC INDÚSTRIA	Valor negociado	Diferença
1	R\$ 7.327.402,29	R\$ 6.460.156,82	R\$ 6.460.156,82	R\$ 0,00
2	R\$ 2.246.644,79	R\$ 2.246.633,00	R\$ 2.246.632,96	R\$ 0,04
3	R\$ 1.967.339,79	R\$ 1.967.328,00	R\$ 1.967.327,96	R\$ 0,04
4	R\$ 1.663.566,71	R\$ 1.663.557,00	R\$ 1.663.556,96	R\$ 0,04
5	R\$ 2.655.894,80	*R\$ 2.894.128,51	R\$ 2.655.894,80	R\$ 238.233,71
6	R\$ 63.770,33	R\$ 63.599,00	R\$ 63.599,00	R\$ 0,00
	R\$ 15.924.618,71	R\$ 15.295.402,33	R\$ 15.057.168,50	R\$ 238.233,83

Fonte: Ata do pregão nº 30/2014-SESGE/MJ

\*\* Lance com valor superior ao máximo admitido.

A negociação limitou-se a reduzir o valor do item 5 (R\$ 2.894.128,51) ao valor máximo admitido (R\$ 2.655.894,80), de tal forma que a proposta do licitante atendesse os requisitos do edital. O sistema não registrou mensagens de questionamento dos valores dos demais itens, que, inclusive





tiveram lances melhores, ofertados por outros licitantes. Observa-se, ainda, que nesse mesmo item, o licitante voluntariamente tinha ofertado lance no valor de R\$ 1.299.999,00 que fora excluído pelo pregoeiro, sem maiores esclarecimentos, por ter sido considerado inexequível.

### Aceitação da proposta

Após a negociação, o licitante encaminhou proposta com as especificações exigidas no edital e seus anexos. A proposta foi aceita e após a habilitação, o objeto foi adjudicado pelo valor negociado de R\$ 15.057.168,50, em 30/12/2014. O sistema não registrou intensão de recurso por parte dos licitantes e o pregão foi homologado na mesma data.

A pesquisa de mercado que estabeleceu o preço de referência, que também foi definido como preço máximo a ser admitido no pregão foi realizada no mês anterior a sessão pública do certame. O parâmetro utilizado na pesquisa foi, exclusivamente, a cotação com fornecedores. Três fornecedores apresentaram cotações para a pesquisa, incluindo o vencedor do pregão, sendo definido como preço de referência a média aritmética simples das três cotações, conforme planilha abaixo.

Item	Quant.	POLSEC INDÚSTRIA	PROTEZIONE	BERKANA	Média
1	13	R\$ 6.019.000,00	R\$ 9.316.021,00	R\$ 6.647.186,00	R\$ 7.327.402,29
2	13	R\$ 2.026.310,00	R\$ 2.142.400,00	R\$ 2.571.224,50	R\$ 2.246.644,79
3	13	R\$ 2.249.000,00	R\$ 1.324.674,00	R\$ 2.328.345,50	R\$ 1.967.339,79
4	13	R\$ 1.521.000,00	R\$ 1.193.400,00	R\$ 2.276.300,00	R\$ 1.663.566,71
5	13	R\$ 1.664.000,00	R\$ 2.278.614,00	R\$ 4.025.070,40	R\$ 2.655.894,80
6	1	R\$ 75.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 56.311,00	R\$ 63.770,33
TOTAL		R\$ 13.554.310,00	R\$ 16.315.109,00	R\$ 17.904.437,40	R\$ 15.924.618,71

Fonte: folhas nº 208/224 do processo nº 08131.007582/2014-85.

A empresa Polsec Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda., vencedora do pregão, na pesquisa de preços, apresentou proposta com o valor global de R\$ 13.554.310,00 com validade de 30 dias, ou seja, válida até 06/12/2014.

Vinte dias depois, na sessão pública do pregão, o mesmo licitante, teve proposta no valor de R\$ 15.057.168,50 aceita, com diferença de R\$ 1.502.858,50, sem que tenha tido alteração do objeto ou de suas características, conforme demonstra a planilha abaixo.

Item	Quantidade	POLSEC - pesquisa de mercado	POLSEC - proposta aceita no pregão	Diferença
1	13	R\$ 6.019.000,00	R\$ 6.460.156,82	R\$ 441.156,82
2	13	R\$ 2.026.310,00	R\$ 2.246.632,96	R\$ 220.322,96
3	13	R\$ 2.249.000,00	R\$ 1.967.327,96	-R\$ 281.672,04
4	13	R\$ 1.521.000,00	R\$ 1.663.556,96	R\$ 142.556,96
5	13	R\$ 1.664.000,00	R\$ 2.655.894,80	R\$ 991.894,80
6	1	R\$ 75.000,00	R\$ 63.599,00	-R\$ 11.401,00
Total		R\$ 13.554.310,00	R\$ 15.057.168,50	R\$ 1.502.858,50

Fonte: folhas nº 208/224 do processo nº 08131.007582/2014-85 e a ata do pregão nº 30/2014-SESGE/MJ.

Convém ressaltar, conforme registrado na Ata do Pregão, que o licitante vencedor justificou alguns aumentos por causa da alta do dólar sem apresentar nenhuma comprovação de que esta alta justificaria o aumento substancial de sua proposta, que até 20 dias antes era R\$1,5 milhão inferior.



Convém ressaltar que o dólar comercial estava cotado no dia 05/12/2014 (último dia de validade da proposta) a R\$ 2,5916 e no dia 26/12/2014 (data de realização do pregão) a R\$ 2,6723, o que representa uma alta de apenas 3%. Também merece destaque o fato de o pregoeiro ter considerado inexequível o valor de R\$1.299.999,00 para o item 5, desconsiderando que a comissão do pregão considerou no cálculo do preço de referência o valor de R\$1.664.000,00 ofertado pela mesma empresa.

A exclusão do melhor lance no item 5 influenciou no valor final do pregão. Se desconsiderarmos essa exclusão o valor global final seria R\$ 13.701.272,70. Nesse cenário, a diferença seria de R\$ 1.355.895,80, mesmo o valor ficando, ainda, acima da cotação do licitante, na pesquisa de preços, conforme planilha abaixo.

Item	Quantidade	POLSEC - proposta com lance excluído	POLSEC - proposta aceita no pregão	Diferença
1	13	R\$ 6.460.156,82	R\$ 6.460.156,82	0
2	13	R\$ 2.246.632,96	R\$ 2.246.632,96	0
3	13	R\$ 1.967.327,96	R\$ 1.967.327,96	0
4	13	R\$ 1.663.556,96	R\$ 1.663.556,96	0
5	13	**R\$ 1.299.999,00	*R\$ 2.655.894,80	R\$ 1.355.895,80
6	1	R\$ 63.599,00	R\$ 63.599,00	0
Total		R\$ 13.701.272,70	R\$ 15.057.168,50	R\$ 1.355.895,80

\* Valor após negociação

\*\* Lance excluído

Observou-se, ainda, que os valores dos lances ofertados pelos licitantes ficaram na órbita do preço máximo admitido no pregão e que, conforme registro próprio desse relatório, foram evidenciadas falhas na pesquisa de preços de mercado, quanto ao não atendimento dos procedimentos de pesquisa dispostos na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014 e quanto a destituição de análise crítica dos preços dos itens integrantes das cotações apresentadas pelos fornecedores.

Dessa forma, a análise, considerando a falha na pesquisa de preços, a classificação dos lances do pregão pelo valor global, a exclusão do melhor lance do item 5 e a negociação e aceitação da proposta com valores superiores a R\$ 1.502.858,50 da cotação de preços, apresentada pelo mesmo fornecedor, no mês anterior, sem que tenha tido alteração do objeto ou de suas características, evidenciou um potencial prejuízo à administração pública em relação à economicidade da contratação.

### **Causa**

Falhas na pesquisa de preços e descumprimento das regras de classificação das propostas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade por meio do Ofício nº 32/2016/AAA-/GAB/SESSE-MJ, 20 de julho de 2016, item 2, informou o seguinte:

*“2. Para a constatação "1.1.4.1 - Falhas na classificação dos lances do pregão, exclusão de melhor lance, e negociação e aceitação de proposta com valores superiores a cotação de preços apresentada", haja a vista servidora não compor mais o quadro de servidores desta SESSE, encaminho, em anexo, a manifestação da pregoeira responsável pelo Pregão nº 30/2014.”*



Manifestação da pregoeira:

*Achado da auditoria sobre a Exclusão de lance do Item 5*

*No item 5, verificou-se que o lance de menor valor foi excluído, sem maiores esclarecimentos, por ter sido considerado inexequível, e que o lance de maior valor, com preço superior ao máximo admitido, não sofrera a mesma exclusão, conforme planilha abaixo.*

*Primeiramente, esclarece-se que a informação citada acima, contida no “chat” e transcrita abaixo, não é de autoria da Pregoeira, mas uma mensagem automática do sistema:*

*Pregoeiro 26/12/2014 10:49:21 Sr. Fornecedor: O lance de R\$ 1.299.999,0000 do item5 do GRUPO 1 foi excluído por este pregoeiro por ter sido considerado inexequível. Caso não concorde com a exclusão, favor reenviar o lance.*

*O fato ocorrido foi: durante o transcurso da fase aleatória de lances, uma empresa entrou em contato com a equipe informando que havia cometido um erro na postagem de seu lance, e solicitando a exclusão deste lance no valor de R\$ 1.299.999,00, pelo pregoeiro.*

*Ao constatar o fato, a pregoeira passou a uma rápida análise quanto à solicitação feita, e ao verificar que o valor do lance correspondia a uma diminuição de 51% do valor estimado para o item (R\$ 2.655.894,8) em um lance apenas, houve uma presunção de inexequibilidade que teve que ser decidida no momento do encerramento aleatório através da ponderação que foi possível fazer num curto período de tempo entre os prejuízos que a Administração poderia sofrer a partir da exclusão do lance ou da sua não exclusão. É dito curto período de tempo porque a fase de lances poderia encerrar a qualquer momento, e porque havia a necessidade de uma decisão instantânea.*

*Foi necessário pesar a possibilidade da empresa não honrar com a entrega adequada do objeto, e considerada a necessidade e importância do mesmo para a segurança dos eventos iminentes, e também diante do contexto em que ocorria a sessão pública, no dia 30 de dezembro, com a possibilidade de haver perda do orçamento ao adentrar no ano de 2015, dentre outros fatores.*

*Desta forma, optou-se pela exclusão do lance, conforme solicitado, por conta do alerta de erro e solicitação da licitante, e da presunção de inexequibilidade. Ressalta-se que em relação ao citado sobre a não exclusão do valor de R\$ 1.300.000,00 para o item 5 da empresa Premier Segurança, este valor pertencia à própria proposta cadastrada no sistema, não foi um lance, e por este motivo não cabia exclusão, mas evidentemente necessitaria de análise após a fase de lances finalizar caso a empresa tivesse ficado em primeiro lugar e sua proposta fosse analisada. Ademais, o motivo da exclusão não foi apenas o valor, mas também a solicitação do próprio licitante, os dois fatores conjuntamente que levaram à decisão de excluir o lance.*

*É importante destacar que a solicitação de exclusão de lance por parte do licitante é algo que ocorre com uma certa frequência no âmbito do pregão eletrônico, e inclusive no site do 'Comprasgovernamentais' há um espaço chamado 'FAQ – Perguntas e Respostas', onde no item 2.2.5 encontra-se a seguinte questão:*

*Na fase de lances, os itens já estão no encerramento aleatório, um fornecedor encaminhou um lance incorreto e o mesmo entrou em contato com o pregoeiro solicitando a exclusão desse lance. Entretanto, o item foi encerrado antes da exclusão do lance. Como proceder?*

*R - Não havendo tempo hábil para tal exclusão, se o fornecedor não for honrar o lance ofertado, deve-se rejeitá-lo na fase de aceitação, e iniciar negociação com próximo*



*fornecedor melhor classificado. Cabendo penalidades e sanções previstas na legislação, ao fornecedor que não honrou o lance ofertado."*

*(Grifo nosso)*

*Depreende-se da própria pergunta acima que esta ocorrência (o fato da empresa solicitar a exclusão do lance) é algo praticado neste âmbito. Ainda, no Manual do Pregão Eletrônico contido no 'Compras governamentais' voltado aos fornecedores, contém as seguintes informações:*

### *3.7 ENVIO DE LANCES*

*(...)*

*Importante Saber:*

- Após análise das propostas, o pregoeiro abre o item para lances. A partir desse instante, os licitantes podem competir com os demais participantes. Ao acessar o sistema, o licitante tem a visibilidade dos pregões para os quais tenha encaminhado alguma proposta e que se encontram abertos para lance;*
- A exclusão de lances é possível somente durante a fase de envio de lances, conforme estabelece a legislação vigente, ou seja, antes do encerramento do item;*
- O fornecedor que encaminhar lance com valor inexequível durante o período de encerramento aleatório do lance e, não havendo tempo hábil para a exclusão e/ou reformulação do lance, caso o mesmo não honre a oferta encaminhada, terá sua proposta rejeitada;*

*(...)*

*7. Lance: Espaço para o fornecedor digitar os lances que deseja formular. Fica a critério do pregoeiro excluir um lance cujo valor foi considerado inexequível durante a fase de lances. Quando o lance for excluído, o fornecedor pode incluir outros lances;*

*(...)*

*(Grifo nosso)*

*A apreciação da exequibilidade de propostas não é tarefa fácil, pois há dificuldades em se fixar critérios objetivos para tanto e que não comprometam o princípio da busca da proposta mais vantajosa para a administração. Conforme o disposto no ACÓRDÃO Nº 1092/2010 – TCU – 2ª Câmara:*

*12. Marçal Justen Filho ensina que, no âmbito do pregão, a questão da inexequibilidade não pode ser enfrentada com os mesmos critérios e soluções previstos para as demais modalidades de licitação (Comentários a Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 2a ed. São Paulo: Dialética, 2003, p. 132-133). Na hipótese de se reputar cabível desclassificar propostas sob esse fundamento, o autor sugere alguns parâmetros a serem observados:*

*'a) o fenômeno da inexequibilidade não e peculiar é exclusivo das licitações processadas segundo a Lei no 8.666 e pode ocorrer também no âmbito de propostas e lances apresentados em licitação na modalidade de pregão;*

*b) e impossível estabelecer critério único, uniforme e padronizado para determinar a inexequibilidade de uma proposta, inclusive no âmbito de licitação processada na modalidade de pregão;*

*(Grifo nosso)*

*Também vê-se as disposições contidas no artigo 48, II da Lei nº 8.666/93:*

*Art. 48. Serão desclassificadas:*

*[...] II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são*



*compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.*

*1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:*

*a) (...)*

*b) valor orçado pela administração.*

*(Grifo nosso)*

*Segundo o Acórdão 587/2012 - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes:*

*O critério definido no art. 48, inciso II, § 1o, alíneas “a” e “b”, da Lei no 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços*

*(...)*

*(Grifo nosso)*

*Apesar do critério especificado acima ser restrito a obras e serviços de engenharia, conforme cita o Manual de Orientação - Pesquisa de Preços da Secretaria de Controle interno do STJ:*

*...como inexistente norma tratando de critérios para definição de preços inexequíveis para outros objetos, entende-se que este parâmetro pode servir para identificar os valores que se presumem inexequíveis na realização da pesquisa de preços, uma vez que há previsão legal de integração da norma sempre que houver lacuna ou omissão da lei.*

*Ainda, o próprio sistema informa que, caso a empresa não concorde com a exclusão pode reenviar o lance, demonstrando que mesmo que o Pregoeiro excluísse o lance de forma errônea, há possibilidade do lance ser reenviado, e neste caso, a fase de lances continuou aberta por mais 22 minutos após a exclusão do lance, possibilitando que a disputa continuasse e os preços abajassem por conta da disputa.*

*Observa-se também que apesar da licitação ser julgada pelo menor valor global para o lote/grupo, há um critério estabelecido para o aceite da proposta relativo a cada item em específico dentro do grupo no item 1.2 do Termo de Referência (também consta no item 7.4 do Edital):*

*1.2. Os valores máximos admitidos por item são os Valores de Referência estabelecidos a partir de pesquisa de preços que instruem os autos. O custo total estimado para a aquisição do quantitativo total do objeto deste Termo de Referência e de R\$ 15.924.618,71 (quinze milhões novecentos e vinte e quatro mil seiscientos e dezoito reais e setenta e um centavos)...*

*Portanto, a presunção de inexequibilidade se deu em função da diminuição do valor do item para 48% do valor estimado e não em relação ao percentual da licitação como um todo, posto que, apesar do julgamento ser pelo valor global para o grupo, esse valor advém da soma dos valores para cada item, os quais, inclusive, tem um critério de preço máximo estimado, e esse valor global não pode ser utilizado de forma diferente do que consta na proposta do licitante, com distribuição dentre os itens, pois seria isso considerado jogo de planilha.*

*Outro ponto a ser informado é que durante a fase de lances não é visível ao pregoeiro a quem pertencem os lances, impossibilitando também a análise de forma geral quanto ao valor global ofertado por determinada empresa a partir dos lances para os itens, ficando visível apenas após o encerramento da fase de lances.*



*Já em relação ao que foi citado sobre não ter sido excluído o lance maior (e acima do valor estimado), informo que o valor de R\$ 2.894.128,51 não era um lance e sim o valor da própria proposta cadastrada no sistema para este item, e não cabe a exclusão da mesma pois na negociação após a fase de lances, a empresa pode diminuir o valor da proposta, como efetivamente ocorreu.*

*A pregoeira negociou e informou que o valor do item 5 estava acima do estimado para a contratação, mesmo a empresa alegando que seu preço global estava dentro do estimado, conforme pode ser observado na transcrição do chat abaixo:*

*Pregoeiro 26/12/2014 11:37:12 Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - Ok, porém a administração não pode aceitar que nenhum item esteja acima do valor máximo estimado. É necessário que o valor do item 5 esteja dentro do valor estimado, independente do valor global da licitação ser o que importe para a classificação no pregão.*

*05.529.291/0001-23 26/12/2014 11:45:32 Sra. Pregoeira, precisamos fazer uma reunião interna para avaliar essa questão, e a pergunta é, até que horas ou que dia poderemos dar essa resposta?*

*Pregoeiro 26/12/2014 11:48:17 Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - Para o envio da proposta o máximo de tempo que podemos aguardar é 2h.*

*05.529.291/0001-23 26/12/2014 11:55:33 Sra. Pregoeira, ao darmos os nossos lances concentramos nossos lances em um item para ficarmos abaixo do valor global. Para que possamos chegar dentro do valor de referência no item 5, teremos que reajustar nosso valor no item 1, por exemplo, que foi o item que mais baixamos nosso preço.*

*05.529.291/0001-23 26/12/2014 11:58:41 Se concordar, subiremos nosso valor do item 1(VAN), que ainda assim, ficará abaixo do valor de referência e abaixo do segundo melhor preço oferecido. E no item 5 será enquadrado para dentro do valor de referência.*

*Pregoeiro 26/12/2014 12:01:38 Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - Não é possível fazer alteração de proposta com aumento de valor de qualquer dos itens. A administração não aceita esse tipo de alteração.*

*Pregoeiro 26/12/2014 12:03:37 Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - O senhor pode diminuir o valor para pelo menos o valor estimado para o item 5? Caso contrário sua proposta não poderá ser aceita.*

*05.529.291/0001-23 26/12/2014 12:07:21 Estamos avaliando.*

*05.529.291/0001-23 26/12/2014 12:11:03 Sra. Pregoeira, poderemos dar essa resposta as 13:30h? Pois é o horário de retorno do almoço da diretoria.*

*Pregoeiro 26/12/2014 12:16:22 Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - Sim, até as 14h então aguardamos a resposta.*

*Pregoeiro 26/12/2014 12:16:28 Interromperemos a sessão para o almoço.*

*Voltamos as 14h. Pregoeiro 26/12/2014 14:04:10 Boa tarde Senhores, retornamos às atividades*

*Pregoeiro 26/12/2014 14:04:49 Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - Boa tarde Senhor fornecedor, qual a resposta quanto ao preço do item 5?*

*05.529.291/0001-23 26/12/2014 14:10:34 Sra. Pregoeira, para o item 5 chegaremos no valor de referência, ou seja, R\$ 2.655.894,80*

*Pregoeiro 26/12/2014 14:15:59 Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - ok. Solicito o envio da proposta com o valor negociado e com indicação de marca/modelo e demais especificações necessárias como consta no Edital e seus anexos.*

*Tendo em vista os fatores expostos, não há que se falar em exclusão de um lance abaixo do valor e não exclusão de lance que estaria acima do valor estimado. A exclusão foi feita pela solicitação da própria empresa alegando erro no lance, juntamente com a avaliação da pregoeira por haver uma presunção de inexequibilidade.*



*Por fim, a pregoeira estava em seu primeiro ano operando pregões e possuía conhecimento da legislação, porém não detinha ainda tamanha experiência. Porém, baseando-se na legislação vigente e visando a melhor escolha para a administração, tomou a decisão em questão. Mesmo os mais experientes pregoeiros encontram dificuldade no julgamento da inexequibilidade, por tratar-se de uma questão complexa para ser avaliada, ainda mais em momentos de um encerramento aleatório, levando a necessidade de uma decisão instantânea e de uma ponderação rápida acerca dos prejuízos que podem se dar à Administração Pública.*

*Particularmente quanto a este objeto, conforme informado na justificativa do processo, era de extrema importância o sucesso em sua aquisição, por envolver metas de Segurança para os Jogos Olímpicos RIO2016.*

*Ainda, já houvera uma licitação no ano anterior, que tivera problemas e acabou por não ser entregue o objeto, e todos esses fatores contribuíram para a decisão tomada. Sabe-se que permeando este vasto terreno da licitação e dos pregões, existem muitos aspectos ainda sem consenso e muitas questões complexas na prática, e o que pode ser dito a respeito do que está sendo questionado sobre este processo é que não ocorreu qualquer tentativa por parte da pregoeira de fraudar a licitação ou mesmo de um conluio com as empresas, e sim a tentativa de condução do certame de forma acertada e objetivando uma contratação econômica, efetiva e segura para a Administração.*

*Achado da auditoria quanto à negociação após a fase de disputa de lances:*

*A negociação limitou-se a reduzir o valor do item 5 (R\$ 2.894.128,51) ao valor máximo admitido (R\$ 2.655.894,80), de tal forma que a proposta do licitante atendesse os requisitos do edital. O sistema não registrou mensagens de questionamento dos valores dos demais itens, que, inclusive tiveram lances melhores, ofertados por outros licitantes.*

*Segundo a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002:*

*Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: (...)*

*XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade; (...)*

*XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender as exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;*

*XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;*

*Porém, segundo a jurisprudência atual, constitui poder-dever da Administração a tentativa de negociação para reduzir o valor final, conforme previsto no art. 24, § 8º, do Decreto nº 5.450/2005, com o objetivo de maximizar o interesse público e obter-se a proposta mais vantajosa. Dessa forma, pode ser demonstrado abaixo que houve por mais de uma vez a tentativa da pregoeira de negociar a diminuição do valor do último lance, e cumpriu-se, portanto os requisitos estabelecidos no Edital e na lei:*



*Pregoeiro 26/12/2014 11:21:22 Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC - Bom dia Senhor fornecedor, vamos iniciar nossa negociação? Vamos melhorar seu último lance?*

*05.529.291/0001-23 26/12/2014 11:23:57 Bom dia, Sra. Pregoeira. Esse é nosso último lance que inclusive está abaixo não somente do valor de referência, mas também do valor inicialmente proposto por nossa empresa.*

*Pregoeiro 26/12/2014 11:27:17 Para POLSEC INDUSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANC – Senhor fornecedor, o valor do item 5 de referência é: 2.655.894,8000, seu último lance está acima do valor de referência para este item e não poderá ser aceito. Informe ainda que em sua proposta para este objeto, os valores cotados foram menores dos que aqui ofertados.*

*A pregoeira solicitou que o licitante melhorasse seu último lance, porém o licitante informou que não poderia diminuí-lo e que o lance ofertado estava abaixo, não somente do preço de referência, mas também do valor inicialmente proposto.*

*A pregoeira alertou o licitante que o valor do item 5 estava acima do máximo admitido e que administração não poderia aceitar nenhum item acima desse valor, porém houve tentativa de negociar não apenas o item 5, mas a proposta inteira, ao informar o licitante que na pesquisa de mercado, este ofertou preço inferior ao de sua atual proposta, conforme dito no chat pela pregoeira e transcrito acima. Porém a resposta da empresa foi:*

*05.529.291/0001-23 26/12/2014 11:34:19 Uma vez que nossos insumos são importados, o aumento do dólar está impactando no valor final da nossa proposta, e dessa forma baixamos o valor de outros itens para ficar dentro do valor global do grupo. Como pode ser observado chegamos a um valor abaixo do valor de referência proposto no grupo.*

*Quanto ao fato do julgamento da licitação ter sido pelo valor global do lote/grupo, em detrimento do julgamento por item, conforme informação constante no preâmbulo do Edital, tem-se que ocorreu um erro material no preâmbulo do Edital, e que em nenhum momento houve questionamento das empresas quanto a este fato. Posto que há várias outras menções à forma de apresentação da proposta e ao fato da solução ser licitada em Lote, como a própria justificativa do objeto demonstrando ser uma solução, a qual não caberia licitar os itens separadamente, mostram que houve o entendimento por parte dos licitantes da forma como seria feito o julgamento, tanto que não houve nenhum recurso ao final da sessão alegando descumprimento do critério de julgamento, e não houve prejuízo para nenhum licitante, bem como para a Administração.*

*Vejam abaixo algumas referências que tratam da forma de aquisição como uma solução única, sem julgamento por item:*

*- Item 5.4 do TR*

*Todos os itens que compõem a SOLUCAO INTEGRADA DE INTELIGENCIA DE SINAIS, deverão ser adquiridos em um lote único, devido a necessidade de integração dos equipamentos, pois estes possuem funcionalidades e protocolos específicos de comunicação, possibilitando a garantia da interoperabilidade total do projeto.*

*- Item 1.2 do Edital*

*A licitação será dividida em grupos, formados por um ou mais itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, facultando-se ao licitante a participação em quantos grupos forem de seu interesse, devendo oferecer proposta para todos os itens que o compõem.*

*- Tabela de itens do objeto, mostrando seu agrupamento em Lote:*





quatro mil seiscentos e dezoito reais e setenta e um centavos), sendo elaborado quadro sintético a seguir:

VALORES DE REFERÊNCIA				
Lote	Item	Qtd.	Valor Unitário	Valor Total
1	1	13	563.646,33	7.327.402,29
	2	13	172.818,83	2.246.644,79
	3	13	151.333,83	1.967.339,79
	4	13	127.966,67	1.663.566,71
	5	13	204.299,60	2.655.894,80
	6	1	63.770,33	63.770,33
<b>VALOR TOTAL</b>				<b>R\$ 15.924.618,71</b>

Observa-se que inclusive no sistema, a forma de cadastro que proporcionou às empresas cadastrarem suas propostas foi com o julgamento por valor global do Grupo.

- Tabela mostrando a composição do Grupo cadastrada no sistema:

**2 - Composição dos Grupos**

Grupo 1			
Nº do Item	Descrição	Quantidade Total	Unidade de Fornecimento
1	AUTOMÓVEL	13	UNIDADE
2	EQUIPAMENTO MONITORAÇÃO ESPECTRO	13	UNIDADE
3	EQUIPAMENTO MONITORAÇÃO ESPECTRO	13	UNIDADE
4	ESTAÇÃO TOTAL	13	UNIDADE
5	CENTRAL MONITORAMENTO	13	UNIDADE
6	Treinamento na Área de Administração	1	serviço

Achado da auditoria quanto à aceitação da proposta

...A empresa Polsec Industria e Comercio de Equipamentos de Seguranca Ltda., vencedora do pregão, na pesquisa de preços, apresentou proposta com o valor global de R\$ 13.554.310,00 com validade de 30 dias, ou seja, válida até 06/12/2014.

...Convém ressaltar, conforme registrado na Ata do Pregão, que o licitante vencedor justificou alguns aumentos por causa da alta do dólar sem apresentar nenhuma comprovação de que esta alta justificaria o aumento substancial de sua proposta, que até 20 dias antes era R\$1,5 milhão inferior. Convém ressaltar que o dólar comercial estava cotado no dia 05/12/2014 (último dia de validade da proposta) a R\$ 2,5916 e no dia 26/12/2014 (data de realização do pregão) a R\$ 2,6723, o que representa uma alta de apenas 3%. Também merece destaque o fato de o pregoeiro ter considerado inexequível o valor de R\$1.299.999,00 para o item 5, desconsiderando que a comissão do pregão considerou no cálculo do preço de referência o valor de R\$1.664.000,00 ofertado pela mesma empresa.

Quanto a questão levantada no trecho transcrito acima, muito há que se analisar, pois não deve-se levar em conta apenas a variação que houve entre o dia 6 de dezembro e o dia 30, mas a proposta foi feita no dia 6 de novembro, e até o dia 6 de dezembro ela seria válida, mas não



*significa que não haveriam prejuízos, ou que a empresa não solicitasse reequilíbrio diante do cenário econômico que estava se iniciando e das mudanças no mercado.*

*Essa análise não foi algo fácil, tendo em vista que a empresa que forneceu um preço na pesquisa de mercado de R\$ 13.554.310,00 e no pregão ganhou com o valor de R\$ 15.057.168,50, no caso de um possível cancelamento do pregão e nova pesquisa de preços, poderia ser que a empresa ofertasse um preço com valor ainda maior e que a licitação fosse relançada com valor ainda superior ao que foi neste certame, posto que houve um aumento significativo do dólar nos próximos meses, dia após dia, e que a inflação aumentou muito. Nesta perspectiva, com tamanha incerteza sobre o que poderia advir com a decisão de cancelar o pregão, procedeu-se da forma como foi, adjudicando legalmente o objeto à empresa que ofertou o menor preço global na licitação, o qual encontrava-se dentro do valor estimado para esta aquisição, e já com empenho reservado, o qual poderia ser perdido no dia seguinte ao virar o ano, e ainda diminuir as chances de uma licitação bem sucedida futuramente.*

*Deve também ser esclarecido sobre essa alegação, que os orçamentos apresentados na pesquisa de mercado não vinculam os particulares que os forneceram, de forma que podem cotar preços diferentes na licitação. Apesar disso, houve diligência por parte da pregoeira em realizar a tentativa de negociação do valor global da proposta por mais de uma vez e inclusive citando o fato da empresa ter ofertado preço na pesquisa de preços com valor inferior.*

*Foi citado que não houve uma tentativa de negociação específica para cada item, porém isso não permite inferir que não houve negociação, pois a abordagem se deu de forma diferente, mas houve a tentativa, e apesar de não haver uma diminuição tão significativa, houve sucesso na diminuição do item 5 para o valor estimado, que acabou por reduzir o valor final global.*

*Podem ser observados no trecho abaixo transcrito os critérios estabelecidos no item 7 do Edital para aceitabilidade da proposta:*

#### *7. DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA.*

*7.1. Encerrada a etapa de lances e depois da verificação de possível empate, o Pregoeiro examinara as propostas classificadas em primeiro lugar em cada item quanto ao preço, a sua exequibilidade, bem como quanto ao cumprimento das especificações do objeto, para fim de aceitação.*

*7.2. Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor com valor superior ao preço máximo fixado, ou que apresentar preço manifestamente inexequível.*

*7.4. Os valores máximos admitidos por item são os Valores de Referência estabelecidos em pesquisa de preços com empresas do ramo, que estão discriminados detalhadamente no Termo de Referência, Anexo I deste Edital.*

*(grifo nosso)*

*Ainda, segundo o Decreto 5450/2005:*

*Art. 2 §2o Para o julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.*

*(...)*

*Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinara a proposta classificada em primeiro lugar quanto a compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificara a habilitação do licitante conforme disposições do edital.*



*Portanto, após exposição dos fatores suscitados pelo Relatório de Auditoria e esclarecidos os fatos, demonstra-se que a Pregoeira seguiu a legislação no aceite da proposta, adjudicando o objeto à empresa que forneceu na licitação a proposta de menor valor global, estando ele dentro do valor estimado pela equipe técnica requisitante, e após seguir a boa prática e poder-dever da Administração de tentar negociar o valor obtido.*

## **Análise do Controle Interno**

A Unidade por meio do Ofício nº 32/2016/AAA-/GAB/SESGE-MJ, 20 de julho de 2016, item 2, informou que a servidora pregoeira responsável pelo Pregão nº 30/2014-SESGE não compõe mais o quadro de servidores da SESGE/MJ, encaminhando anexo manifestação da pregoeira.

Impende observar que os exames realizados pela equipe de auditoria tiveram como evidências os autos do processo nº 08131.007582/2014-85 e as informações constantes do sistema de compras governamentais (comprasnet.gov.br) e foram insuficientes para estabelecer a responsabilidade pelas falhas constatadas no pregão nº 30/2014-SESGE/MJ. Dessa forma, a recomendação emanada pelo órgão de controle interno foi a de se autuar processo para apurar responsabilidade quanto ao potencial prejuízo apontado, sem, contudo, identificar responsáveis.

Em relação a manifestação da pregoeira, faz-se as seguintes observações quanto aos achados de auditoria sobre: a Exclusão de lance do item 5, a negociação após a fase de disputa de lances e a aceitação da proposta.

Na exclusão de lance do item 5, é informado que no transcurso da fase aleatória de lances, uma empresa entrou em contato com a equipe e informou que havia cometido um erro na postagem de seu lance e solicitou a exclusão deste lance no valor de R\$ 1.299.999,00, pelo pregoeiro. Porém, observou-se que não há nenhuma evidência desse fato no processo ou no chat de comunicação do pregão.

Justificou-se que a pregoeira passou uma rápida análise quanto à solicitação feita, e ao verificar que o valor do lance correspondia a uma diminuição de 51% do valor estimado para o item (R\$ 2.655.894,8) em um lance apenas, houve uma presunção de inexequibilidade que teve que ser decidida no momento do encerramento aleatório através da ponderação que foi possível fazer num curto período de tempo entre os prejuízos que a Administração poderia sofrer a partir da exclusão do lance ou da sua não exclusão. É dito curto período de tempo porque a fase de lances poderia encerrar a qualquer momento, e porque havia a necessidade de uma decisão instantânea.

Nesse ponto, deve-se considerar que, mesmo o preâmbulo do edital estabelecendo a modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço por item, que foi justificado como erro material pela Unidade, o critério de classificação utilizado foi o de menor preço global.

No menor preço global a diferença da proposta incluindo o lance excluído é apenas 13,96% menor que o preço referencial e superior a 1,07% do preço da proposta da empresa na fase de pesquisa de preços de mercado, conforme planilha abaixo.



Item	Valor máximo admitido no pregão	POLSEC INDÚSTRIA	POLSEC Pesquisa de preços
1	R\$ 7.327.402,29	R\$ 6.460.156,82	R\$ 6.019.000,00
2	R\$ 2.246.644,79	R\$ 2.246.633,00	R\$ 2.026.310,00
3	R\$ 1.967.339,79	R\$ 1.967.328,00	R\$ 2.249.000,00
4	R\$ 1.663.566,71	R\$ 1.663.557,00	R\$ 1.521.000,00
5	R\$ 2.655.894,80	*R\$ 1.299.999,00	R\$ 1.664.000,00
6	R\$ 63.770,33	R\$ 63.599,00	R\$ 75.000,00
Total	R\$ 15.924.618,71	R\$ 13.701.272,82	R\$ 13.554.310,00

Fonte: Ata do pregão nº 30/2014-SESGE/MJ

\*Lance excluído.

Observa-se ainda que o lance excluído tinha a diferença de apenas R\$ 1,00 da menor proposta registrada para o item 5. O licitante Premier Segurança detinha a melhor proposta para o item 5, porém o licitante Polsec Indústria ofertou um lance melhor com a diferença de apenas R\$ 1,00. A diferença de R\$ 1,00 evidencia que não houve um erro material de digitação ou algo semelhante, mas que o licitante ofertou o lance com intuito de sagrar-se vencedor com uma melhor proposta.

Conforme justificado na manifestação do pregoeiro, a apreciação da exequibilidade de propostas não é tarefa fácil, pois há dificuldades em se fixar critérios objetivos para tanto e que não comprometam o princípio da busca da proposta mais vantajosa para a administração. Dessa forma, é necessário que pregoeiro, auxiliado pela equipe técnica, tome a decisão de exclusão baseado em informações concretas que possam atestar a inexecuibilidade do lance e não decida pela exclusão baseado apenas na presunção de inexecuibilidade e no pedido do licitante por meio de uma ligação telefônica.

Apesar das tentativas da pregoeira, por meio do chat, para que o licitante melhorasse a proposta após a etapa de lances, verificou-se que o resultado final da negociação limitou-se a reduzir o valor do item 5 (R\$ 2.894.128,51) ao valor máximo admitido (R\$ 2.655.894,80), de tal forma que a proposta do licitante atendesse os requisitos do edital.

O sistema não registrou mensagens de questionamento dos valores dos demais itens que, inclusive, tiveram lances melhores, ofertados por outros licitantes, nem questionamentos quanto à proposta de preços do licitante, no valor de R\$ R\$ 13.554.310,00, ofertada no mês anterior a realização da sessão pública.

Quanto aos argumentos de que no caso de um possível cancelamento do pregão e nova pesquisa de preços, poderia ser que a empresa ofertasse um preço com valor ainda maior e que a licitação fosse relançada com valor ainda superior ao que foi neste certame, além da incerteza sobre o que poderia advir com a decisão de cancelar o pregão e da diminuição das chances de uma licitação bem sucedida futuramente, são apenas suposições, não podendo ser consideradas para fins de levar adiante ou não o pregão.

Convém observar que, conforme item 1.1.1.3 desse relatório, a pesquisa de preços que trata da aquisição de Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais (S.E.E.IS), não seguiu os parâmetros de pesquisa definidos no art. 2º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014 e se restringiu a cotação com os fornecedores. O preço de referência, definido também como limite máximo de aceitação das propostas, foi estabelecido pelo cálculo



aritmético da média simples de três cotações apresentadas por fornecedores, destituída de análise crítica dos preços dos itens que integraram as cotações.

A SESGE/MJ já adquiriu equipamentos embarcados de inteligência de sinais por meio do pregão nº 33/2013-SESGE/MJ, cuja sessão pública fora realizada em 31/12/2013 A planilha abaixo compara o objeto das duas aquisições.

Item	Quant	Descrição	Valor Registrado no pregão nº 33/2013 R\$	Valor de referência - pregão nº 30/2014 R\$	Diferença R\$
1	13	Equipamento Embarcado de Inteligência de Sinais Base Rodante (Kit VAN)	5.183.315,58	7.327.402,29	2.144.086,71
2	13	Kit para Unidade Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão – Duas Rodas. (Kit Motocicleta)	1.565.416,66	2.246.644,79	681.228,13
2	13	Kit para Unidade Móvel de Monitoramento, Armazenamento e Transmissão – Quatro Rodas. (Kit Automóvel)	1.469.455,00	1.967.339,79	497.884,79
4	13	Repetidora de Sinais COFDM – Repetidora (Kit Repetidora)	1.614.166,66	1.663.566,71	49.400,05
Total			9.832.353,90	13.204.953,58	3.372.599,68

Fonte: Ata do pregão nº 33/2013 e nº 30/2014

Dessa forma, caso a Unidade tivesse utilizado os valores registrados no pregão nº 33/2013-SESGE/MJ na composição do preço de referência, em conformidade com os ditames da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, o preço final de referência seria menor do que a média aritmética simples das três cotações dos fornecedores que foram utilizadas como preço de referência no pregão nº 30/2014-SESGE/MJ.

Portanto, mantém-se a recomendação para autuação do processo de apuração da responsabilidade, haja vista que vários agentes participaram da condução do pregão, não só o pregoeiro.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Autuar processo para apurar responsabilidades quanto ao potencial prejuízo apontado.



## 2 GESTÃO OPERACIONAL

### 2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Ausência de substituto formalmente constituído para suprir a ausência do titular

#### Fato

Em análise ao Rol de Responsáveis elaborado pela Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos evidenciou-se a ausência de servidores legalmente designados para a substituição de titulares da Unidade anteriormente mencionada, conforme demonstrada no quadro a seguir:

Função Gerencial	Período
Secretário Extraordinário - SESGE	24/06/2015 a 28/06/2015
Diretor de Operações (DIOP) – SESGE	15/06/2015 a 22/06/2015
Diretor de Operações (DIOP) – SESGE	28/09/2015 a 30/09/2015
Diretor de Inteligência (DINT) – SESGE	19/12/2015 a 31/12/2015
Diretor de Inteligência (DINT) – SESGE	19/02/2015 a 10/04/2015
Diretor de Inteligência (DINT) – SESGE	14/12/2015 a 31/12/2015
Diretor de Inteligência (DINT) – SESGE	09/07/2015 a 16/07/2015
Diretor de Administração (DIAD) – SESGE	12/01/2015 a 14/01/2015
Diretor de Administração (DIAD) – SESGE	27/04/2015 a 30/04/2015

Fonte e-contas

A Unidade foi instada a se pronunciar sobre os fatos apontados, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600111-16 e, por meio do Ofício nº 28/2016/AAA – SESGE/GAB SESGE/SESGE-MJ, de 16/06/2016, apresentou o seguinte esclarecimento:

Função Gerencial	Período	Justificativa
Secretário Extraordinário - SESGE	24/06/2015 a 28/06/2015	O Secretário encontrava-se em viagem internacional e o Substituto em férias.
Diretor de Operações (DIOP) – SESGE	15/06/2015 a 22/06/2015	O Titular encontrava-se em férias e o Substituto em viagem internacional
Diretor de Operações (DIOP) – SESGE	28/09/2015 a 30/09/2015	O Titular e o Substituto encontravam-se em viagem internacional.
Diretor de Inteligência (DINT) – SESGE	19/12/2015 a 31/12/2015	Ocorreu alteração no período de férias do Titular. O Diretor da DINT encontrava-se em exercício no período de 19/12/2015 a 31/12/2015. Será



		feita inserção do período no e-contas.
Diretor de Inteligência (DINT) – SESGE	19/02/2015 a 10/04/2015	No Sistema e-contas a data informada está correta: 19/02/2015 a 01/04/2015.
Diretor de Inteligência (DINT) – SESGE	14/12/2015 a 31/12/2015	Houve erro na informação da data do substituto. Será feita correção no Sistema e-contas. Onde se lê 14/12/2015 a 31/12/2015, leia-se: 14/12/2015 a 18/12/2015.
Diretor de Inteligência (DINT) – SESGE	09/07/2015 a 16//07/2015	O Titular encontrava-se em viagem internacional e o Substituto em férias.
Diretor de Administração (DIAD) – SESGE	12/01/2015 a 14/01/2015	O Titular e o Substituto encontravam-se em férias.
Diretor de Administração (DIAD) – SESGE	27/04/2015 a 30/04/2015	O Titular e o Substituto encontravam-se em férias.

Da análise da manifestação apresentada verificou-se que dos 9 (nove) apontamentos feitos, em um deles a Unidade inseriu corretamente os períodos de substituição e em outros dois os períodos foram retificados no sistema e-contas do TCU. Entretanto, nos outros 6 (seis) apontamentos ocorreu falha, no sentido de não ter sido designado substituto para o titular para os cargos de Diretor de Operações, Diretor de Inteligência, Diretor de Administração e Dirigente Máximo.

Cabe apontar que o caput do artigo 38 da Lei nº 8.112/90, dispõe o seguinte:

*“Os servidores investidos em cargo ou função de direção ou chefia e os ocupantes de cargo de Natureza Especial terão substitutos indicados no regimento interno ou, no caso de omissão, previamente designados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade”.*

Assim, nas situações em que a Unidade não designou substitutos a seus titulares faz-se necessário a observação da norma regente dessa matéria para que não haja descontinuidade nos serviços, bem como sejam resguardados os atos praticados pelos dirigentes da Unidade.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201600111

**Unidade Auditada:** Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE

**Ministério supervisor:** Ministério da Justiça

**Município (UF):** Brasília/DF

**Exercício:** 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 pelos responsáveis das 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, 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. Foram registradas as seguintes constatações, para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Falhas na classificação dos lances do pregão, exclusão de melhor lance, e negociação e aceitação de proposta com valores superiores a cotação de preços apresentada pelo mesmo fornecedor na pesquisa de preços de mercado (1.1.4.1).

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 seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), agosto de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria e anexos, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

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



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201600111

**Unidade Auditada:** Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE

**Ministério Supervisor:** Ministério da Justiça

**Município/UF:** Brasília/DF

**Exercício:** 2015

**Autoridade Supervisora:** Alexandre de Moraes – Ministro de Estado da Justiça e Cidadania

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Unidade acima referida, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo do trabalho de Auditoria foram contemplados aspectos sobre a verificação do planejamento das ações e aquisições da SESGE/MJ para garantir a segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016; a regularidade das declarações de inexigibilidade para produtos controlados pelo Exército; e a observância da IN SLTI 5/2014 na pesquisa de preços.

A SESGE/MJ executa políticas públicas ligadas ao Programa 2070 - Segurança Pública com Cidadania, sendo responsável pela execução da Ação Orçamentária 7U23 – Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos. As principais realizações da Unidade no exercício de 2015 correspondem ao planejamento da segurança dos jogos e ao o fortalecimento dos Órgãos de Segurança Pública, Defesa, Inteligência, Defesa Civil e Gerenciamento de Trânsito, nos três níveis de Governo.

Em relação ao planejamento da segurança dos jogos verificou-se que a SESGE/MJ, no âmbito de sua competência, concorreu para a elaboração e aprovação dos principais documentos previstos no Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (PESI), cumprindo a meta estabelecida no PESI quanto a elaboração do plano integrado da segurança pública e defesa civil até data de novembro de 2015.

A avaliação do planejamento da Unidade para os Jogos Rio 2016 também consistiu na fiscalização de um evento teste. Dentre os 5 eventos selecionados para os testes de segurança, o evento teste de ginástica, realizado na região da Barra no período de 16 a 22 de abril de 2016, foi selecionado para receber fiscalização “in loco”. O resultado da fiscalização deu origem à Nota de Auditoria nº

201600111, a qual foi encaminhada à Unidade com os principais apontamentos verificados pelo controle.

Quanto à Avaliação da gestão de compras e contratações, verificou-se que as pesquisas de preço foram realizadas em conformidade com os procedimentos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, com ressalva ao processo que trata da aquisição de Solução Integrada com Equipamentos Embarcados de Inteligência de Sinais. Neste processo também foram constatadas falhas na classificação dos lances do pregão e na aceitação das propostas. Por outro lado, na análise do processo referente à aquisição de Solução de Aeróstato (Balão cativo) com monitoramento Persistente de Grandes Áreas, os exames evidenciaram melhorias nos procedimentos de controle da Unidade, na gestão de compras e contratações e no que tange ao planejamento na fase interna da licitação, quando comparados aos exames realizados anteriormente na Unidade.

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 conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, agosto de 2016.