Unidade Auditada: Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos
Exercício: 2013
Processo: 08131.002202/2014-16
Município: Brasília - DF
Relatório nº: 201406753
UCI Executora: SFC/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201406753, 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 de Segurança para Grandes Eventos/SESGE.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 17/03/2014 a 18/04/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 19/11/2013, entre SFC/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública e a Secex/Defesa, foram efetuadas as seguintes análises, com a atenção voltada para a gestão de transferências. gestão de compras/contratações (itens relacionados aos Centros Integrados de Comando e Controle e aquisição de armamentos) e controles internos na área de contratações:

a) 1 (avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada. da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças);

b) 2 (avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA como de responsabilidade da UJ auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão);

c) 5 (avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres);

d) 6 (avaliação da gestão de compras e contratações); e

e) 11(avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada).

Não compuseram o escopo o exame dos itens 3 (indicadores), 4 (gestão de pessoas), 7 (passivos), 8 (gestão de TI). 9 (patrimônio imobiliário) e 10 (renúncias).

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?; (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares. Vale acrescentar que foi adicionado o item 2 no Relatório de Gestão, que trata: 2.1 – Não aplicáveis à SESGE; 2.2 – Sem conteúdo a ser declarado; 2.3 – Principais realizações da gestão 2013 e 2.4 – Principais dificuldades encontradas para a realização dos objetivos em 2013. Em consequência dessa adição o que seria o item 2 da DN TCU nº 127/2013 passou com a numeração 3, seguindo-se a alteração até o item 12.

A partir dos exames referentes ao Processo nº 08131.002202/2014-16 concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013. Além disso, as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013.

Registre-se que no processo de contas do exercício de 2013 a Unidade apresentou as informações a seguir relacionadas em retificação às apresentadas originalmente e em atendimento à Nota de Auditoria 201406753/01:
- data e identificação do servidor responsável pela confecção do Rol dos Responsáveis;
- folhas do documento "Rol dos Responsáveis" numeradas, e rubricadas, além de aposição do carimbo: "em branco".

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no que tange a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Unidade no exercício de 2013, formularam-se as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício, foram cumpridos? (ii) A relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência? (iii) Os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão são suficientes?

Para a verificação da primeira questão de auditoria definida, foi utilizada como estratégia metodológica a análise documental sobre a execução da ação de maior materialidade da Unidade Jurisdicionada. Trata-se da Ação 7U23 - Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a realização dos Grandes Eventos, responsável por 56,4% da execução financeira, por meio da qual foi implementado o Sistema Integrado de Comando e Controle. Esta ação está de acordo com o Objetivo 0832 do Plano Plurianual (Programa 2070) - Implementar o Plano Nacional para a Segurança em Grandes Eventos, dotando as Instituições de Segurança Pública dos recursos necessários para a integração das ações e execução dos projetos, e com a Iniciativa 03EE Adequar os serviços prestados pelos órgãos e outras instituições de segurança pública para o aumento da demanda ocasionada pelos grandes eventos, com prioridade para as sedes da Copa 2014.

Além disso, foram incorporados os resultados das auditorias (inseridas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão) realizadas durante 2013.

Nesse contexto, o resultado dos exames evidenciou a seguinte situação (meta financeira e meta física):

	UG 200248 - Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos				
	Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania				
Ação		Meta Financeira			
	Fixação (Dotação) (R$)	**Descentralização para a UG (R$)**	**Execução (Empenhada) (R$)**	**Liquidada (R$)**	**Liquidada/ Empenhada (%)**
7U23 - Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a realização dos Grandes Eventos	360.190.750,00	299.965.477,08	210.974.561,90	2.731.856,18	1,29%
		Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho:		Providências Adotadas:	
		Término das etapas da execução física de contratos de maior relevância previstos para o exercício financeiro seguinte.		Acompanhamento do cronograma de execução de contratos.	

Fonte: Siafi Gerencial

UG 200248 - Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos				
Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania				
Ação	Meta Física			
	Descrição	**Previsão**	**Execução**	**Execução/Previsão (%)**
7U23 - Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a realização dos Grandes Eventos	Sistema Implementado	82%	70%	85,36%
	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho		Providências Adotadas	
	Meta parcialmente alcançada		Autorização para Créditos Extraordinários a fim suprir insuficiência de recurso e possibilitar o alcance da meta.	

Fonte: SIOP

Por meio da análise dos quadros acima percebe-se que a execução financeira da ação 7U23, segundo o critério da despesa liquidada, atingiu 1,29% de sua previsão. Já quanto à meta física, foi parcialmente atendida. É notório que a execução financeira dessa ação foi bastante baixa, por isso foi necessária a análise pormenorizada das despesas vinculadas a esta ação no campo Informação deste relatório.

Em resumo, nota-se que o total de empenhos da ação foi de R$ 210.974.561,90. Deste valor, R$ 190.461.502,36 referem-se a duas contratações: R$ 165.196.091,50 para implantação de soluções e infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação para os Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), e R$ 25.265.374,10 para a adequação da infraestrutura dos ambientes de apoio para os CICC. De acordo com a análise dessas contratações no campo mencionado, concluiu-se que a baixa execução financeira da ação 7U23 ocorreu porque suas principais contratações foram efetivadas no segundo semestre de 2013 e por possuírem prazos de execução maior do que 6 meses.

É importante ressaltar a relevância da análise desses contratos para a avaliação do atingimento das metas da ação em comento. Isso ocorre porque o alcance do objetivo da ação, Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a realização dos Grandes Eventos, executado pela SESGE ocorre prioritariamente com a aquisição e disponibilização de infraestrutura para os órgãos de segurança dos Estados e das forças federais. Por isso, nota-se a correlação direta da execução física com a emissão de notas de empenho: Valores de Empenhos emitidos em relação à descentralização orçamentária para a SESGE é de 70,33%, e a execução física da ação foi de 70%.

Em relação à coerência da relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto, tem-se que as duas principais contratações descritas acima corresponderam a 90,27% do total de empenhos para a ação 7U23 e que estão diretamente relacionadas com a Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a realização dos Grandes Eventos, ou seja, com a finalidade da ação.

Quanto aos Controles Internos, a análise detalhada foi realizada no campo Informação deste relatório, no qual foi concluído que foram definidos de forma suficiente aqueles relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos. Entretanto, a efetividade desses controles está relacionada diretamente com o controle da gestão de compras, já que o alcance dos objetivos da Unidade depende fundamentalmente de suas aquisições, como já descrito neste trabalho.

2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, consideram-se as seguintes questões de auditoria: os Controles Internos Administrativos relacionados à gestão das transferências da UJ estão instituídos de forma a identificar (i) o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos, (ii) dificuldades na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais, (iii) gargalos na análise à prestação de contas dos convenentes ou contratados? (vi) As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são consideradas razoavelmente suficientes?

No exercício auditado, a Unidade possuía 58 instrumentos de transferência voluntária vigentes no valor aproximado de 356 milhões, dos quais 16 eram convênios e 42 eram termos de execução descentralizada. Na gestão de 2013 foram firmados 31 instrumentos, formalizados unicamente por meio de termos de execução descentralizada. O quando abaixo demonstra os valores pactuados (incluída a contrapartida) e o quantitativo de instrumentos vigentes, por beneficiário.

Beneficiário	Quant. TV	Valor Global (R$)	%
DPRF	11	100.114.168,66	28,943%
DPF	22	96.729.245,96	27,965%
SENASP	5	61.837.913,20	17,878%
RFB	1	39.000.000,00	11,275%
SSP/RJ	3	20.457.088,94	5,914%
ABIN	2	13.519.670,00	3,909%
SSP/SP	2	2.979.510,00	0,861%
Sec. Est. Def. Soc. MG	1	1.962.000,00	0,567%

SSP/BA	1	1.460.100,00	0,422%
SSP/RS	1	1.228.080,00	0,355%
Sec. de Def. Social de PE	1	1.120.750,00	0,324%
SSP/DF	1	1.074.750,00	0,311%
SSP/PR	1	798.080,00	0,231%
Sec. da Seg. Púb. e Def. Soc. Do CE	1	783.037,20	0,226%
SSP/AM	1	736.842,11	0,213%
Sec. da Seg. Púb. e da Def. Social do RN	1	730.220,00	0,211%
SSP/MT	1	698.107,12	0,202%
SDC/RJ	1	652.832,40	0,189%
ESAF	1	13.458,24	0,004%
Total Geral	**58**	**345.895.853,83**	**100%**

Fonte: Relatório de Gestão 2013

Transferências concedidas

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pela UJ, durante a gestão 2013, por meio do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG). Utilizou-se amostragem não probabilística para selecionar dois processos de formalização de convênios para avaliação.

Transferências	Quantidade	Valor envolvido (R$)*
Realizadas no exercício	31	134.061.052,49
Avaliadas na auditoria	2	19.507.338,94
Em que foi detectada alguma desconformidade*	1	1.074.750,00
* O valor mencionado na última linha corresponde ao volume transferido e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		

Fonte: Relatório de Gestão da UJ

Na amostra selecionada foram identificadas falhas na formalização de convênio para a capacitação dos profissionais de segurança pública para atuação em grandes eventos. Ressalta-se que os resultados dos exames foram decorrentes de amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das transferências realizadas pela Unidade no exercício em análise.

Fiscalização física e presencial das transferências concedidas

Situação das transferências	Quantidade
Vigentes no exercício	58
Com previsão de fiscalização	13
Fiscalizadas de forma física e presencial	12

Fonte: Informações prestadas pela UJ.

Durante os exames, observou-se que a Unidade executou 92% do planejamento para fiscalização "in loco" do objeto dos convênios celebrados. A SESGE informou que não

possui uma rotina pré-estabelecida para as fiscalizações de transferências voluntárias para toda a Secretaria, sendo que cada Diretoria adota seus procedimentos para priorização das fiscalizações das transferências voluntárias relativas às suas atribuições. Na Diretoria de Operações – DIOP, a priorização é efetuada "com base na compatibilidade entre o cronograma estabelecido no Plano de Trabalho do Termo de Execução Descentralizada - TED e o calendário, verificando aqueles que se encontram mais discrepantes em relação ao previsto e acudindo providências para as ações corretivas/preventivas". Na Diretoria de Projetos Especiais – DIPRO, as fiscalizações são priorizadas considerando-se o valor do repasse e o grau de execução do plano de trabalho. No caso da Diretoria de Inteligência, a fiscalização e o acompanhamento ocorrem a partir das informações apresentadas em relatórios pelo beneficiário.

Prestação de Contas e Avaliação das prestações de contas

Não foram identificados convênios na situação a aprovar e a comprovar com prazos vencidos, vez que ainda se encontram em fase de execução.

No que concerne aos termos de execução descentralizada, segundo informação consignada no Relatório de Gestão pela Unidade, existem 3 (três) prestações de contas referentes ao exercício de 2012 em fase de complementação de informações. Quanto ao exercício de 2013, existem 8 (oito) prestações de contas em fase de diligência e/ou aguardando a homologação do fiscal.

Controles Internos Administrativos da Gestão de Transferências (estrutura de pessoal e tecnológica)

A Unidade não possui normativo interno específico definindo a estrutura administrativa, hierarquia dos servidores, atribuições e competências para gestão de transferências voluntárias. Os responsáveis pelo controle e acompanhamento são designados pela autoridade máxima da UJ, por meio de portaria. As demais atividades relacionadas à gestão de transferências são desempenhadas pela Coordenação-Geral de Administração, Licitações e Contratos, vinculada à Diretoria de Logística da Unidade. Conforme informações prestadas pela SESGE, verificou-se uma quantidade insuficiente de pessoal nesta área, que é composta em maioria por servidores cedidos de outros órgãos da administração pública. Quanto aos recursos materiais disponíveis (computadores, espaço físico, mobiliário, equipamentos de cinefotografia/locação/mediação, recursos financeiros para diárias e passagens), estes foram considerados razoavelmente suficientes.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

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

Para a avaliação dos controles internos administrativos no quesito licitações foram analisados três processos licitatórios realizados pela Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE no exercício de 2013 envolvendo a gestão de compras e contratações de acordo com as diretrizes a seguir: regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Para seleção do escopo do trabalho de auditoria foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pela SESGE no exercício em análise. A citada amostra representa 6,22% dos recursos contratados no exercício.

A quantidade e o montante contratados pela Unidade no exercício de 2013, estão demonstrados a seguir:

Licitação – Geral

Quantidade total Processos Licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios (R$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R$)	Quantidade em que foi detectada alguma desconformidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma desconformidade
17	54.738.795,46	3	36.937.428,16	3	36.937.428,16

Fonte: SIASG-DW

Conforme as evidências coletadas constataram-se falhas no Pregão Eletrônico nº 07/2013, que envolveram falhas no planejamento, na pesquisa de preços, na sessão do pregão e na contratação para implantação da solução de Vídeo Wall do Sistema Integrado de Comando e Controle.

Ainda, no Processo nº 0831.002118/2013-11, referente ao Pregão Eletrônico nº 10/2013/SESGE/MJ - SRP (sistema de registro de preços) ficaram evidenciadas fragilidades nos procedimentos de pesquisa para formação do preço de referência.

Para finalizar a amostra escopo do trabalho, no Processo nº 08131.000147/2012-68 de contratação efetuada para fornecimento de combustíveis para a frota de veículos oficiais da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – SESGE/MJ, Contrato nº 02/2012, ficou evidenciada falha na formalização do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 02/2012, bem como na fiscalização da execução contratual.

Dispensa de Licitação

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R$)	Quantidade em que foi detectada alguma desconformidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma desconformidade
9	442.660,15	1	399.108,00	1	399.108,00

A desconformidade detectada na dispensa de licitação foi referente ao Processo nº 08131.005020/2013-16, para locação e montagem de grades de isolamento. Foi identificada a emissão de empenhos *a posteriori.*

Inexigibilidade de Licitação

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R$)	Quantidade em que foi detectada alguma desconformidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma desconformidade
4	38.153.669,20	1	84.240,00	1	42.100,00

A desconformidade detectada na inexigibilidade de licitação foi referente ao Processo nº 08131.001971/2012-35, tendo como evidência a desproporcionalidade entre o número de vagas de garagem locadas e a quantidade de veículos oficiais existentes, sendo que nos atos administrativos decorrentes não foi observado o Princípio da Segregação de Funções, sendo que um mesmo agente público autorizou, aprovou e ratificou a dispensa da licitação por inexigibilidade.

Compras sustentáveis

Para análise das compras sustentáveis e seus critérios de sustentabilidade ambiental, não foi definida uma amostra específica. Isso porque a sua verificação foi executada sobre os critérios presentes nos Termos de Referência, Edital e Contratos, dos processos selecionados para análise dos procedimentos licitatórios como um todo. Por meio dessa análise, entre os processos auditados foram encontrados critérios ou cláusulas sobre a sustentabilidade citada. Portanto, pode-se concluir que a SESGE fez menção expressa a IN nº 1/2010 - SLTI/MPOG, sendo assim, foram considerados critérios de sustentabilidade nas aquisições de bens e serviços, examinados.

Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras

A avaliação quanto à estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada com vistas a garantir a regularidade das contratações foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 11 – avaliação dos controles internos deste relatório.

Em resumo, por meio dos procedimentos de auditoria aplicados e nas análises dos processos de aquisições, observou-se que, na média, os componentes ambiente de controle e monitoramento estão comprometidos em termos de fragilidade. Consequentemente, comprometendo também, a suficiência dos componentes avaliação de risco e informação/comunicação.

Cabe o registro da reincidência de fragilidades nos controles internos administrativos da SESGE. Sobre as semelhantes falhas consignadas no Relatório de Auditoria e referentes às contas do exercício de 2012, a Unidade informou que as falhas incorridas relacionam-se ao fato de a Unidade ter sido criada recentemente e que possui um prazo determinado para sua extinção, em 2017, associada a dificuldade de estruturação organizacional e organização de recursos humanos adequada.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: Os controles internos administrativos instituídos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação de todas as áreas de gestão Auditadas, com ênfase nas compras, e dos principais macroprocessos finalísticos. A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos emitiu-se uma opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento.

Como parâmetros da avaliação, é necessário se considerar os objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA 2014, publicado na Portaria n° 94, de 28 de agosto de 2012:

1- Propiciar a realização harmoniosa e pacífica dos jogos, mediante a integração das estruturas e processos já aprovados em grandes eventos, tais como o Carnaval, Réveillon, Festivais de Música (Rock in Rio, Festival de Verão, FIFA Fan Fest), Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos Rio 2007;
2- Possibilitar a prestação de uma segurança pública eficaz, baseada nos princípios da proporcionalidade, da discrição e do respeito aos Direitos Humanos;
3- Implementar medidas de ação sistemática contra desordeiros;
4- Prevenir e combater a violência, a criminalidade em geral, o turismo sexual e a prostituição infanto-juvenil, especificamente;
5- Garantir o funcionamento seguro e contínuo da rede de mobilidade urbana;
6- Garantir os primeiros socorros às pessoas feridas;
7- Alcançar um grau máximo de harmonização das normas de segurança nos Estados Federados, visando à padronização dos serviços de segurança pública ofertados aos visitantes.
8- Realizar investimentos que representem avanços tecnológicos duradouros para a área de segurança pública.

O alcance desses objetivos depende diretamente do sucesso da integração das forças de segurança dos estados e da adequação de suas infraestruturas. Nesse aspecto, deve-se sublinhar a relevância da análise da gestão de compras da SESGE para a avaliação do atingimento dos objetivos estratégicos, já que os equipamentos a serem utilizados nos estados são adquiridos pela Unidade Jurisdicionada e a eles entregues, de acordo com encargos próprios.

O primeiro item a ser avaliado quanto ao Controle Interno, com ênfase na gestão de compras, segundo a metodologia do COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, é o Ambiente de Controle. Neste quesito é fundamental a análise da Política de Capacitação da Unidade que assegure a qualificação dos servidores que trabalham na área da gestão de compras e contratações. Assim, foi constatado que os servidores e colaboradores da SESGE, por esta estar vinculada ao Ministério da Justiça, devem observar a Política de Desenvolvimento de Pessoas instituídas pela Portaria 2.716 de 05/08/2013 e o Plano Anual de Capacitação-PAC, ambas do Ministério da Justiça.

O principal objetivo deste programa de capacitação é aprimorar a formação profissional dos servidores e o desenvolvimento das competências necessárias ao exercício de suas funções, por meio de cursos e atividades de interesse comum a diversos cargos e ambientes organizacionais. Contudo, é necessário ressalvar a aplicação integral desse plano, pois maioria dos servidores da Secretaria é são provenientes de diversas instituições de vários Estados da Federação. Como exemplo de capacitação em que servidores da SESGE participaram, pode-se enumerar: Gestão do Patrimônio no Serviço Público, Curso de Modelagem e Gestão de Processos, Semana Nacional de Estudos Avançados sobre Sistema de Registro de Preços, Workshop Gestão Patrimonial e Fórum Brasileiro de Controle Interno e Auditoria da Administração Pública.

Ainda sobre a capacitação dos servidores, é válido citar que o recrutamento da SESGE/MJ é técnico e curricular para atuação na área de gestão de compras e contratações, conforme Oficio Circular n° 201/2011 - GAB/SESGE, expedido para as Secretarias de Segurança das Unidades Federativas. Neste documento é solicitada a indicação de servidores já capacitados para atuarem em áreas específicas, correspondente as sua experiência profissional.

Quanto à avaliação de risco, é preciso mencionar as falhas detectadas nas Auditorias de Acompanhamento de Gestão, detalhadamente descritas nesse relatório, em síntese relacionadas a fragilidades, o que provoca um risco relevante nas atividades de planejamento das licitações, como pesquisas de preço e avaliação de propostas. Por isso, é recomendável que a Unidade direcione parte de seus recursos de controle para a mitigação dessas fragilidades.

Neste contexto das atividades de controle, principalmente da gestão de compras, está previsto que os colaboradores/servidores participem desde a convocação e coordenação de audiências públicas para elaboração de Termos de Referência/Projeto Básico de maior complexidade, bem como supervisionem e revisem os procedimentos seguintes que irão refletir nas contratações, inclusive com integração das comissões de recebimento e fiscalização documental e in loco de diversos contratos. O setor responsável por este processo, Coordenação-Geral de Administração, Licitação e Contrato - possui a competência para proporcionar as condições logísticas e contratuais para implementação da integração das forças de segurança pública envolvidas nos Grandes Eventos e órgãos de interesse, com o objetivo de viabilizar, por meio de convênios e termos de cooperações, parcerias, objetivando capacitações diversas e repasses financeiros com o foco na integração, equiparação de condições técnicas, operações e aquisições estratégicas, contando com instituições envolvidas na Segurança Pública voltada aos Grandes Eventos e a construção de seu legado.

Finalmente, em relação ao componente monitoramento, a SESGE tem na sua estrutura a Assessoria de Acompanhamento e Avaliação - AAA, à qual compete:

"I - assessorar o Secretário nos assuntos relativos ao Sistema de Controle Interno e ao Sistema de Controle Externo, ressalvadas as competências do Assessor Especial de Controle Interno;
II - manter-se atualizado em relação às normas e diretrizes da Administração Pública Federal correspondente ao Sistema de Controle Interno e ao Sistema de Controle Externo, transmitindo-as e orientando os dirigentes da Secretaria quanto a seu cumprimento, ressalvadas as competências do Assessor Especial de Controle Interno;
III - orientar os dirigentes da Secretaria em relação às normas e diretrizes da Administração Pública Federal correspondente ao Sistema de Controle Interno e ao Sistema de Controle Externo, ressalvadas as competências do Assessor Especial de Controle Interno;
IV - acompanhar o atendimento das determinações da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC e do Tribunal de Contas da União - TCU por parte das unidades da Secretaria, assessorando-as, inclusive

quanto ao cumprimento de prazos, ressalvadas as competências do Assessor Especial de Controle Interno;
V - atuar de forma preventiva junto aos dirigentes, com o objetivo de evitar impropriedades na execução dos recursos orçamentários e financeiros destinados à Secretaria; e,
VI - desempenhar outras atribuições de assessoramento que lhe forem determinadas pelo Secretário."

Com isso, verifica-se que a SESGE possui uma unidade, diretamente ligada à autoridade máxima da Secretaria, para monitorar o atendimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU). É importante mencionar que as interlocuções com esta Assessoria foram um importante auxílio no processo de monitoramento das recomendações deste órgão de controle.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Para fins de a avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) Estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo processo relativo ao controle de recomendações emanadas pela CGU? (ii) A unidade jurisdicionada mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo? (iii) Em caso quantidade superior a 25% de recomendações não atendidas, há um plano de contingência para sanar recomendações?

A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos possui em sua estrutura uma área específica com a atribuição de acompanhar e monitorar o atendimento das recomendações exaradas pela CGU, qual seja, a Assessoria de Acompanhamento e Avaliação - AAA, diretamente subordinada à sua autoridade máxima, que tem por competência, segundo o art. 3º do Regimento Interno da SESGE, instituído por meio da Portaria MJ nº 2164:

> *Art. 3º - À Assessoria de Acompanhamento e Avaliação compete:*
> *I - assessorar o Secretário nos assuntos relativos ao Sistema de Controle Interno e ao Sistema de Controle Externo, ressalvadas as competências do Assessor Especial de Controle Interno;*
> *II - manter-se atualizado em relação às normas e diretrizes da Administração Pública Federal correspondente ao Sistema de Controle Interno e ao Sistema de Controle Externo, transmitindo-as e orientando os dirigentes da Secretaria quanto a seu cumprimento, ressalvadas as competências do Assessor Especial de Controle Interno;*
> *III - orientar os dirigentes da Secretaria em relação às normas e diretrizes da Administração Pública Federal correspondente ao Sistema de Controle Interno e ao Sistema de Controle Externo, ressalvadas as competências do Assessor Especial de Controle Interno;*
> *IV - acompanhar o atendimento das determinações da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC e do Tribunal de Contas da União - TCU por parte das unidades da Secretaria, assessorando-as, inclusive quanto ao cumprimento de prazos,*

ressalvadas as competências do Assessor Especial de Controle Interno;

A Unidade possui apenas uma recomendação pendente de atendimento, relacionada à ausência de elaboração de documentos referentes à gestão da Tecnologia da Informação, a qual está sendo monitorada via Plano de Providências Permanente. Inexistem recomendações quanto à instauração de TCE e à apuração de responsabilidade por parte da Unidade.

Do total de ordens de serviços homologadas, verificou-se que a quantidade de recomendações não atendidas representa 14% do total de recomendações exaradas pela CGU, estando o percentual, portanto, dentro da faixa em que os controles internos são considerados suficientes.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não foram identificadas, no exercício de 2013, determinações expedidas pelo TCU à Unidade com determinação expressa para que o Controle Interno se manifeste nas Contas da Secretaria Extraordinária para Segurança para Grandes Eventos.

2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

Brasília/DF, 03 de Julho de 2014.

Achados da Auditoria - nº 201406753

1 PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DO PLANEJAMENT

1.1 APOIO A REALIZACAO DE GRANDES EVENTOS

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da ação de governo 14VN - Apoio à Realização de Grandes Eventos.

Fato

2125 - Programa de gestão e manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão			**Total das Despesas Empenhadas do Programa na UG:** R$ 66.391.354,78	
Ação: 14VN – Apoio à Realização de Grandes Eventos				
Destaque (R$)	**Despesas Empenhadas (executadas)(R$)**	**Despesas Liquidadas (R$)**	**Meta Financeira (R$)**	**Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa na UG (Representatividade)**
66.391.354,78	59.398.354,78	8.534.783,31	100%	89,47%

Essa ação possui como produto "Iniciativa apoiada", que se constitui em apoio à modernização das forças de segurança pública e de defesa do território e patrimônio nacionais, e da infraestrutura de espaços públicos, por meio de aquisição de equipamentos, uso de tecnologia, realização de cursos para os profissionais que atuarão nos grandes eventos, implantação de centros de operações e melhoria de espaços públicos. Além disso, a coordenação e supervisão, estimulando a integração entre os órgãos federais, estaduais e municipais.

Para atingir essa finalidade, pela ação 14VN, será realizada a aquisição de 12 Kits Antibomba Tipo 2; aquisição de 12 Unidades de Delegacias Móvel ; aquisição de unidades de Perícia Móvel; Aquisição de Tecnologia Não Letal; Aquisição de SCANNER's ; Aquisição material de Campanha; aquisição de 12 Lanchas de Alumínio; além de aquisições diversas de acordo com as atribuições constitucional de cada força policial; Qualificação os operadores de segurança pública, com ênfase à segurança com cidadania para os Grandes Eventos; Aquisição de unidades móvel de resgate (equipadas); Implantação de 2 Centros Nacionais, 11 Centros Regionais e 27 Centros Móveis nas cidades sedes dos jogos da COPA 2014, dotados de sistemas diversos, equipamentos de Tecnologia da Informação e software de integração de Telecomunicações; Dotação de recursos para organizações militares que promovem as atividades de apoio à realização dos Jogos Mundiais da FIFA – COPA 2014 e da Copa das Confederações.

No que se refere a processos licitatórios, houve o empenho n° 2013800325 inscrito na Ação 14VN e que teve por objeto a aquisição de instrumentos de menor potencial ofensivo, conforme processo n° 08131.006505/2013-27. Como ocorreu um processo de

inexigibilidade para objeto similar no exercício de 2012, aquisição de armamento menos letal, firmado com o mesmo Contratado, contido no processo n° 08131.000528/2012-47, a avaliação de compras foi realizada neste processo, que teve o empenho inscrito na Ação 14LH do programa 2070. Tal Ação foi extinta no exercício de 2013 e possuía como produto "Instituição equipada" e como finalidade dotar as forças de segurança pública de meios adequados para execução de atividades afetas aos Grandes Eventos.
Os exames realizados foram voltados para a verificação do processo licitatório citado, sendo que a profundidade contemplou, principalmente, os seguintes elementos:

- Identificação do Contratado (nome/razão social e CPF/CNPJ);
- Motivo da contratação;
- Modalidade, objeto e valor da contratação;
- Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;
- Regularidade do processo avaliado.

1.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de estudos técnicos preliminares para o mapeamento de soluções tecnológicas em armamentos menos letais, ausência de justificativas para as especificações dos armamentos que compuseram o Termo de Referência, aquisição de todos os itens por meio de inexigibilidade de licitação, sem a verificação da possibilidade de aquisição por meio de procedimento licitatório.

Fato

A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE/MJ - celebrou o Contrato nº 11/2012 com a Empresa Condor S/A Indústria Química (CNPJ: 30.092.431/0001-96), no valor de R$ 49.482.270,73 (quarenta e nove milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, duzentos e setenta reais e setenta e três centavos), para aquisição de armamentos menos letais, por meio da Inexigibilidade de Licitação nº 04/2012, processo nº 08131.000528/2012-47, com fulcro no inciso I, art. 25, da Lei nº 8.666/1993, produtor exclusivo.

Da análise, evidenciou-se a ausência, nos autos do processo, de estudos técnicos preliminares para mapeamento das soluções tecnológicas em armamentos menos letais disponíveis no mercado nacional, ausência de justificativas para as especificações dos armamentos que compuseram o Termo de Referência da contratação, aquisição de todos os itens por meio de inexigibilidade de licitação, sem a verificação da possibilidade de aquisição por meio de procedimento licitatório.

A aquisição de armamentos não letais incluiu diferentes produtos, tais como: granadas diversas, munições de borracha, munições lacrimogêneas, armamentos lançadores, espargidores de agente de pimenta, dispositivos elétricos incapacitantes e Kits Operacionais Especiais Não Letais KOEs (compostos por uma seleção de armamentos menos letais acondicionados em uma maleta de transporte).

Pesquisa realizada pela equipe de auditoria comprovou que pelo menos mais seis empresas nacionais fabricam artefatos menos letais semelhantes ou similares à maioria dos itens que compuseram o Termo de Referência da Contratação. Dessa forma, não

ficou demostrado que as especificações dos armamentos foram precedidas de estudos técnicos que tenham considerado as demais soluções tecnológicas disponíveis no mercado, haja vista que o segmento de produção de armamento menos letal não exclusivo de uma única empresa no país.

Causa

Deficiências nos procedimentos operacionais da Unidade durante a fase de planejamento da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201212637/05, item 34, a SESGE informou por meio do Ofício nº 17/2013 - DILOG/SESG/MJ, de 07/01/2013, o que segue:

"De acordo com o levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho, foi verificado que quase a totalidade das organizações policiais utilizam produtos similares aos especificados no termo de referência."

As situações de emprego do material não letal em vista da necessária proteção para os Grandes Eventos são importantíssimas. Diferentes tipos de armamentos e munições menos letais, diferentes tipos de granadas explosivas lacrimogêneas e de efeito moral e suas respectivas tecnologias, com especificações técnicas diferentes, sendo utilizados para o mesmo objetivo e em estados diferentes com forças policiais diferentes, traria grandes prejuízos finalísticos, haja vista a dificuldade de padronização de treinamentos e capacitação, impossibilidade de criação de tropas de ação interestaduais, como a Força Nacional, por exemplo e etc. Logo, os objetos não foram individualizados em razão de marca ou utilização de especificação técnica dirigida a qualquer empresa que seja, mas trata-se de respeitar o padrão técnico utilizado por todas as corporações policiais militares em todo o Brasil, as quais já estão treinadas nestes equipamentos, bem como viabilizará perfeita integração de Forças Interestaduais no Planejamento Operacional da Diretoria de Operações, unificando o mais que possível as mesmas ferramentas de trabalho.

Neste sentido, vale trazer a baila que a composição do Grupo de Trabalho contou com a participação de policiais de carreira e especializados na temática, com mais de 10 anos de experiência no efetivo emprego destes produtos, pinçados de diferentes Estados da Federação, sendo detentores de amplo conhecimento sobre o assunto. São eles: W. W. S. – Tem Cel da PMSC, C.W.V.A – Cap PMPE, C.S.S. – Cap PMES, M.S.M. – Tem PMDF, R.M.B. – agente DPF."(Abreviação nossa)

Posteriormente, a Unidade encaminhou, por meio do Of. 1017/2013-GAB/SESGE/MJ, a nota Técnica 49/2013 do Grupo de Trabalho – Armamentos não letais, a qual apresenta esclarecimentos quanto às constatações evidenciadas pela equipe de auditoria.

Quanto às recomendações, em reposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou o ofício nº 455/2014-AAA/GAB/SESGE/MJ, o qual informa o seguinte:

"Em resposta ao Ofício n° 931/2014, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE) informa que acolhe as recomendações estruturantes constantes no Relatório Preliminar de Auditoria n° 201316802, bem como já incluiu nos seus procedimentos de aquisição as principais diretrizes dessas recomendações. Fato esse evidenciado quando de nova contratação, em dezembro de 2013, de armamento menos letal.

Com relação à recomendação de compor os autos do processo com as justificativas das especificações que fundamentaram a contratação por inexigibilidade de licitação, informo que a Nota Técnica n° 49/2013 já está incluída no processo n° 08131.000528/2012-47."

Análise do Controle Interno

Os autos do processo de contratação se iniciam com o Memorando nº. 069/2012 - SESGE/MJ, de 09/04/2012 - encaminhado ao Diretor de Logística da SESGE/MJ, por meio do qual foi apresentada planilha contendo os quantitativos, especificações técnicas e valores de referência dos armamentos não letais a serem destinados aos estados sedes dos jogos da COPA de 2014 e Grandes Eventos. O documento ainda esclarece que as especificações técnicas foram baseadas no projeto de aquisições de armamento não letal efetuado pela SENASP/MJ, pautado no Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack.

O memorando encaminha planilha com armamentos não letais que remetem às especificações dos produtos fornecidos pela empresa Condor S/A Indústria Química. A descrição utiliza a nomenclatura comercial adotada pela empresa, bem como os códigos referenciais utilizados pelo fabricante.

Por meio da Portaria nº 78, de 02 de julho de 2012 (fls. 11/12 dos autos) foi designado Grupo de Trabalho (GT) para estudos técnicos e prospecção de tecnologia para definir especificações de armamento não letal e elaboração de Termo de Referência. Ao final dos estudos, o GT apresentou relatório com Termo de Referência (fls. 27/44).

No relatório apresentado não há evidências de que o Grupo de Trabalho realizou estudos técnicos para a prospecção de soluções tecnológicas em armamentos menos letais. Não ficou demostrado que as especificações dos armamentos precederam estudos técnicos voltados para o mapeamento das soluções disponíveis no mercado. Não há justificativas, nos autos, que fundamentam as especificações do objeto e que esclareçam por que as demais soluções tecnológicas disponíveis no mercado não atendem as necessidades da administração.

Baseado na contratação da SENASP/MJ e nos produtos fornecidos pela empresa Condor S/A Indústria Química, o conjunto de armamentos foi redefinido para compor o novo Termo de Referência. Inicialmente a contratação previa a aquisição dos Kits Táticos Operacionais KTO II e KTO IV e das pistolas elétricas. Os kits KTO II e KTO IV são formados por uma seleção de armamentos não letal elaborada pela Condor S/A. O GT redefiniu a composição desses Kits, formando dois novos Kits voltados para atender as necessidades de enfrentamento com uso gradativo da força a curta e longa distância. Os novos Kits propostos foram denominados de KOE I (Kit Operacional Especial Não Letal I – Curta Distância) e KOE II (Kit Operacional Especial Não Letal II – Longa Distância). Todos os armamentos não letais selecionados para formar os

novos Kits pertencem ao catálogo de produtos fornecidos pela Condor S/A Indústria Química. A aquisição das pistolas elétricas foi mantida e, ainda, foi estabelecida uma quantidade de produtos não letais a serem adquiridos separadamente para a recomposição dos Kits, quando estes materiais forem sendo utilizados em ação. Por fim, o Relatório informa que foi feito contato com a empresa Condor S/A Indústria Química para obtenção de valores iniciais de referência para os novos Kits sugeridos.

Salvo as maletas que acondicionam os Kits, os demais itens são armamentos não letais especificados como produtos de fabricação e comercialização controlada pelo Exército Brasileiro. O art. 190 do Regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), aprovado pelo Decreto nº 3.665/2000, restringe a importação de produto controlado fabricado no país por indústria considerada de valor estratégico pelo Exército. Com a restrição da legislação, apenas as empresas nacionais estariam, em tese, aptas a fornecer os objetos da contratação. Em pesquisa, a equipe de auditoria identificou as seguintes empresas que produzem artefatos menos letais ou de menor potencial ofensivo: a Condor S/A Indústria Química, a Poly Defensor Tecnologias Não Letais, a Índios Pirotecnia, a RJC Defesa e Aeroespacial, a Armaq Industrial, a CBC (Companhia Brasileira de Cartuchos) e a e a Forjas Taurus. A Condor S/A fornece mais de 100 tipos de artefatos pirotécnicos e armamentos não letais, a Poly Defensor possui uma linha de Sprays incapacitantes, a Índios Pirotecnia produz sinalizadores, artefatos pirotécnicos, granadas não letais e cartuchos lacrimogêneos, a RJC Defesa e Aeroespacial fornece espargidores de agente de pimenta e granadas lacrimogêneas, a Armaq Industrial produz espagirdores de agente de pimenta, a CBC fabrica cartuchos de munição de borracha cal.12 e a Forjas Taurus fabrica lançadores de munições. Portanto, o resultado da pesquisa demonstrou que o mercado nacional de armamento menos letal não está restrito a uma única empresa e que há possibilidade de aquisição dos armamentos por meio de licitação pública.

A contratação prevê a aquisição de 18 tipos de armamentos menos letais e todos são de fabricação e comercialização exclusiva da empresa Condor S/A Indústria Química, haja vista o conjunto de especificações estabelecido no Termo de Referência. Ratifica a exclusividade a informação constante no Ofício nº 806 – Sec Reg/Seg Reg 2.2/DFPC/Ministério da Defesa-Exército Brasileiro (fls. 624/625 dos autos).

Os produtos controlados são registrados pela Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados - DFPC- do Exército Brasileiro. Pelos registros da DFPC constantes dos autos, observa-se que os armamentos menos letais possuem várias especificidades, ou seja, são vários tipos de granadas, munições, espargidores, e armamentos lançadores. Em cada tipo de produto, há várias especificações e códigos de referência que individualizam o artefato de forma única. Assim, a empresa, quando manifesta sua intenção de receber o certificado do Exército como produtora e fornecedora de determinado produto controlado, o faz exatamente para aquele produto produzido por ela, com as especificações e inclusive com o nome comercial registrado por ela. É por esta razão que o certificado de registro do Exército indica especificamente o código do produto que só aquela empresa pode produzir e comercializar. Isso não significa, no entanto, que quando uma empresa possui o Termo de Registro para produção de uma determinada granada lacrimogênea, por exemplo, outras empresas não fabriquem, no mercado nacional, o mesmo produto (granada lacrimogênea), resguardados pequenas variações nas especificações, e recebam o certificado de registro do Exército para a produção e comercialização deste produto, que terá códigos referenciais diferentes. Dessa forma, cabe ao comprador, após a elaboração de estudos técnicos preliminares, determinar quais são as necessidades da administração e verificar, dentro dos vários

produtos e soluções disponíveis no mercado, quais serão as características indispensáveis que cada produto a ser adquirido deve possuir, pois na especificação do armamento, o conjunto de características, quando excessivo, conduz o produto a um fornecedor único, impossibilitando a aquisição por meio de licitação pública.

Pesquisa realizada pela equipe de auditoria verificou que vários dos artefatos adquiridos possuem produtos semelhantes ou similares fabricados por outras empresas nacionais, conforme tabela a seguir:

Item	Objetos da Contratação	Produtos Semelhantes	Fabricante
1	Espargidor de Pimenta grande	ESPARGIDOR SPA/ ESPARGIDOR G-PIM/ SPRAY PSI / SPRAY ACDC	POLY DEFENSOR/ARMAQ INDUSTRIAL/RJC DEFESA e AEROESPACIAL
2	Espargidor de Pimenta médio		
3	Granada Explosiva de Efeito Moral c/ Corpo de Borracha	GRANADA DE MÃO OUTDOOR	ÍNDIOS PIROTECNIA
4	Granada Explosiva de Luz e Som	GRANADA LUZ E SOM OUTDOOR/EXPLOSIVA	ÍNDIOS PIROTECNIA
5	Granada Lacrimogênea Tríplice	GRANADA LACRIMOGÊNEA OUTDOOR/EXPLOSIVA GRANADA LACRIMOGÊNEA	ÍNDIOS PIROTECNIA/ RJC DEFESA e AEROESPACIAL
6	Cartucho de Lançamento de Dardos Energizados - 6m	*	*
7	Granada Manual Fumígena Lacrimogênea	GRANADA LACRIMOGÊNEA FUMÍGENA/GRANADA LACRIMOGÊNEA	ÍNDIOS PIROTECNIA/ RJC DEFESA e AEROESPACIAL
8	Cartucho Plástico Cal. 12 com 3 projetis esféricos de borracha	CARTUCHO CBC 12/70 A/M BORRACHA	CBC
9	Cartucho Plástico Cal. 12 com Projétil de borracha de precisão		
10	Granada Indoor Explosiva de Efeito Moral c/ corpo de Borracha	GRANADA EFEITO MORAL INDOOR/EXPLOSIVA	ÍNDIOS PIROTECNIA
11	Granada Indoor Explosiva Lacrimogênea	GRANADA LACRIMOGÊNEA INDOOR/EXPLOSIVA	ÍNDIOS PIROTECNIA
12	Cartucho plástico Cal. 12 com jato direto Pimenta	*	*
13	Lançador de munições 40 mm	LANÇADOR 37/38 mm	FORJAS TAUROS
14	Cartuchos calibre 37/40 com 12 Projetis de Borracha	CARTUCHO PROJETIS DE BORRACHA 37/38, 1 mm	ÍNDIOS PIROTECNIA
15	Cartuchos calibre 37/40 com Carga Múltipla Lacrimogênea	CARTUCHO PROJETIS LACRIMOGÊNEO 37/38,1 mm	ÍNDIOS PIROTECNIA
16	Cartuchos calibre 37/40 com Carga Tripla de Emissão Lacrimogênea		
17	Cartuchos calibre 37/40 mm com Projétil de Impacto Expansível	*	*
18	Pistola Elétrica	*	*

(*) Artefatos, os quais não foram encontrados produtos semelhantes no mercado nacional.

Logo, o mercado nacional para o segmento de armamentos menos letais não está restrito a um único fabricante, as soluções tecnológicas em armamentos menos letais ofertadas pelos demais fornecedores nacionais deveriam ter sido objeto de estudo do Grupo de Trabalho para a fundamentação das especificações do Termo de Referência e instrução dos autos da contratação. Nota-se falha no planejamento da contratação, pois não ficou demonstrada a realização de estudo técnico prévio voltado para definir as especificações dos objetos a serem contratados, pois estas especificações já estavam pré-definidas. Durante a fase de planejamento, não foram levantadas as possíveis soluções em armamentos menos letais disponíveis no mercado nacional, nem verificado quais os armamentos que poderiam ser adquiridos por meio de licitação pública.

Por exemplo, o item 1 da contratação (espargidor de pimenta grande), produto comumente utilizado pelos órgãos de segurança pública, é adquirido desde 2011 pelo estado de São Paulo, que possui o maior contingente de policiais do país, por meio de licitação pública, em cumprimento à regra geral do dever de licitar, garantindo a competitividade e a igualdade entre os fornecedores, conforme observam os pregões eletrônicos, sistema de registro de preços, nº CSMAM-05/30/11, CSMAM-5/30/12, CSMAM-03/30/13 e CSMAM-23/30/13.

Além do cumprimento do dever legal, a realização de licitação assegura vantagens econômicas para administração pública. O último pregão realizado pelo estado de São Paulo, em 06/12/13, pregão nº CSMAM-23/30/13, registrou o preço unitário de R$ 260,00 para a aquisição do espargidor de agente pimenta de uso coletivo, preço 78,09% menor que o contratado pela SESGE, conforme tabela a seguir:

	Produto	**Empresa Contratada**	**Quant.**	**Valor Unt.**	**Diferença Percentual**
SÃO PAULO	Espargidor de agente de pimenta de uso coletivo	RJC Defesa e Aeroespacial	5.000	R$ 260,00	78,09%
SESGE	Espargidor de agente de pimenta OC grande	Condor S/A Indústria Química	4.737	R$ 463,05	

Conforme os dados da tabela acima, a aquisição de somente este item por meio de licitação pública, considerando o preço registrado no último pregão realizado pelo estado de São Paulo, possibilitaria uma economia potencial aos cofres públicos federais de R$ 1.028.165,85 (um milhão, vinte e oito mil, cento e sessenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos).

Quanto às manifestações da Unidade, em sua resposta, a SESGE informa que quase a totalidade das organizações policiais utilizam produtos similares aos especificados no Termo de Referência.

Porém, a composição estabelecida pelo GT para a formação do KOE II, por exemplo, utiliza o calibre de 40mm para o Lançador de munições, sendo que de acordo com as cotações que constam do processo, o produto usualmente adquirido pelas forças policiais dos estados é o de 37/38 mm. Somente esta diferença de especificação apresenta uma diferença de preço unitário de 30,8 % em relação ao armamento

Lançador da contratada (Empresa Condor S/A) e de 57,64% em relação ao armamento Lançador de 37/38mm fornecido por outra empresa (Forjas Taurus).

Dessa forma, estão sendo adquiridos alguns armamentos com especificações diferenciadas da contratação realizada pela SENASP/MJ, mas que remetem ao catálogo de produtos fornecidos pela Condor S/A. Não há no processo a argumentação técnica para necessidade de aquisição do Lançador de 40mm em detrimento ao de 37/38mm. Nesse sentido, é essencial a realização de estudos técnicos como pré-requisito para as contratações, haja vista que o mercado é dinâmico e com passar do tempo novos produtos são ofertados e outros fornecedores ascendem no mercado, oferecendo novas tecnologias em armamentos menos letais. Assim, um estudo técnico preliminar com o levantamento das soluções disponíveis no mercado subsidiaria a administração a estabelecer quais os produtos e especificações que melhor atendem a demanda existente; quais os que não atendem; dentre os que atendem, quais os que têm produção controlada e são de fabricação exclusiva de um único fornecedor, quais os que não possuem esta restrição e podem ser adquiridos por meio de licitação pública. A SESGE argumenta, ainda, que utilizar diferentes tipos de armamentos não letais para o mesmo objetivo e em estados diferentes com forças policiais diferentes traria grandes prejuízos finalísticos, haja vista a dificuldade de padronização de treinamentos e capacitação, além da impossibilidade de criação de tropas de ação interestaduais, como a Força Nacional, e informa que os objetos não foram individualizados em razão da marca, mas por tratar de respeitar o padrão técnico utilizado por todas as corporações policiais militares em todo o Brasil.

Porém, até mesmo o uso da padronização deve ser fundamentado por meio da realização de estudos técnicos que estabeleçam as vantagens e os benefícios de sua adoção para a administração. Neste sentido, questiona-se a real necessidade de criação do GT, cujos objetivos iniciais se constituíam basicamente na realização de estudos técnicos e prospecção de tecnologia para definir especificações de armamento menos letal, mas que ao final apresentou Termo de Referência que utiliza as especificações dos produtos de um único fornecedor, o qual foi responsável pelo fornecimento de todo o armamento não letal adquirido pela SENASP/MJ.

Por meio da Nota Técnica 49/2013, de 26/04/2013, a Unidade informou que em relação aos produtos: espargidor de pimenta (grande e médio) e granadas explosivas outdoor/indoor (efeitos moral, luz e som, lacrimogênea) foi exigido, em termo de referência e processo, que todas essas unidades devam possuir um chip de rastreabilidade, pois essa característica foi considerada de extrema importância. Além disso, esclareceu que o Ofício nº 806 - DFPC – informa que somente a Condor S/A Indústria Química pode fabricar e comercializar os produtos controlados especificados pela SESGE que possuem chips de rastreabilidade.

Quanto aos demais produtos que não possuem a exigência do chip de rastreabilidade na especificação, a Unidade apresentou esclarecimentos quanto à munição de borracha calibre .12 fornecida pela empresa CBC e quanto ao armamento lançador de 37/38mm fornecido pela empresa Forjas Taurus. Em relação à munição calibre .12 com 3 (três) projetis de borracha foi informado que é de pleno conhecimento do Grupo de Trabalho que duas empresas são produtoras dessas munições, mas que o GT optou pela munição fabricada pela empresa Condor S/A, por apresentar aproximadamente 20% menos energia, diminuindo o trauma do impacto, conforme quadro comparativo das caraterísticas das munições:

Dados Técnicos das Munições Cal. 12 com 3 projétis de borracha		
Valores/Empresas	CBC	Condor
Peso total dos projetis	12g	12g
Velocidade do projétil	162 m/s	145 m/s
Energia do projétil	157 joules	126 joules

Em relação ao armamento lançador, a Unidade informou que a opção pelo calibre de 40mm ocorreu por questões de avanço tecnológico dentre outros motivos, esclarecendo que o lançador de 40mm possui cano raiado, possibilitando maior precisão quando efetuados disparos e lançamentos e que este calibre também permite a utilização de munições calibre 37/38mm.

Salienta-se que as justificativas para estas especificações não constam dos autos do processo de aquisição dos armamentos e foram apresentadas por meio de Nota Técnica emitida após os apontamentos da CGU. Ademais, ficou demonstrada a importância da realização de estudos técnicos precedentes à especificação do objeto, o qual deve considerar as soluções disponíveis no mercado e estabelecer, sempre com justificativas fundamentadas, as características de cada armamento com base nas necessidades da administração, haja vista que o estabelecimento de um conjunto excessivo de características pode conduzir o fornecimento de um artefato a um produtor exclusivo, impossibilitando a aquisição por meio de licitação pública.

Em relação às recomendações, a Unidade demonstrou que compôs os autos do processo n° 08131.000528/2012-47 com as justificativas das especificações que fundamentaram a contratação por inexigibilidade de licitação, incluindo, nos autos, a Nota Técnica nº 49/2013-GT. Recomendação atendida.

Quanto as demais recomendações, estas serão monitoradas e acompanhadas durante o exercício de 2014, no Acompanhamento Permanente da Gestão (APG) da Unidade, para confirmação do integral cumprimento.

Recomendações:

Recomendação 2: Nas futuras contratações, separar por lotes os itens a serem adquiridos e realizar a contratação por meio de procedimento licitatório sempre que possível, em oposição à contratação por inexigibilidade.

Recomendação 3: Realizar, nas futuras contratações, durante a fase de especificação do objeto, 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.

Recomendação 4: Estabelecer, nas futuras contratações, o conjunto de características indispensáveis de cada produto com as devidas justificativas fundamentadas nas necessidades da administração, de modo a evitar especificações excessivas.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Aquisição de maletas para acondicionamento de armamento menos letal por inexigibilidade de licitação, com a justificativa de produtor exclusivo, havendo outro potencial fornecedor no mercado, descaracterizando a inviabilidade de competição.

Fato

Por meio do contrato nº 11/2012, formalizado no processo nº 08131.000528/2012-47, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE/MJ – adquiriu diversos armamentos menos letais a serem destinados aos estados sedes da Copa de 2014 e Grandes Eventos. Os itens 1 e 2 da contratação referem-se à aquisição de 2242 KOE I (Kit Operacional Especial Não Letal I – Curta Distância) e 449 KOE II (Kit Operacional Especial Não Letal II – Longa Distância).

Os Kits são formados por uma seleção de armamentos menos letais acondicionados em uma maleta de transporte. De acordo com o conjunto de especificações estabelecido no Termo de Referência, todos os armamentos constantes dos Kits são de fornecimento exclusivo da empresa Condor S/A Indústria Química. Com fundamento na inviabilidade de competição, haja vista o fornecimento exclusivo dos armamentos, todos os itens da contratação foram adquiridos por inexigibilidade de Licitação, inclusive as maletas que acondicionam os armamentos.

Foi evidenciado que as maletas não são armamentos, não são produtos de fabricação e comercialização controlada pela Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC). A produção exclusiva de todos os artefatos da contratação foi confirmada pelo Ofício nº 806 – Sec Reg/Seg Reg 2.2/DFPC, do Ministério da Defesa-Exército Brasileiro (fls. 624/625 dos autos). O documento lista e atesta a produção exclusiva de todos os itens que compõem os Kits KOEs, salvo as maletas de acondicionamento e transporte.

Pesquisa realizada pela equipe de auditoria identificou a empresa Turtle Cases – Ind. Bras. Embalagens Especiais Ltda. (CNPJ: 61.458.519/0001-02), também como potencial fornecedora das maletas. A empresa informou que produz as maletas com todas as especificações do Termo de Referência, apresentando, na ocasião, orçamento descrito para o fornecimento das maletas. Dessa forma, ficou comprovada a possibilidade de aquisição das maletas por meio de licitação pública, tendo em vista a existência de mais de um fornecedor no mercado, o que descaracteriza a inviabilidade de competição.

Causa

O Grupo de Trabalho criado pela portaria nº 78 SESGE/MJ, de 2/7/2012, elaborou o Termo de Referência (TR), o qual concluiu que todos os armamentos, inclusive as maletas que não são produtos controlados, são de produção exclusiva da empresa Condor S/A. O responsável pela Área de Administração, Licitações e Contratos e o responsável pela análise técnica não realizaram as verificações necessárias, que

indicariam que as maletas componentes dos itens KOE I e KOE II não fazem parte da lista de produtos controlados e de fornecimento exclusivo.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201212637/05, itens 36, 37. A SESGE informou por meio do Ofício nº 17/2013 - DILOG/SESG/MJ, de 07/01/2013, o que segue:

"As maletas em referência não são produtos de prateleira, não encontráveis e em qualquer fornecedor no mercado. Tratam-se de maletas desenvolvidas especificamente em tamanho, resistência e estanqueidade para resistir às condições de transporte e armazenagem dos produtos adquiridos, portanto de características exclusivas para a SESGE, evitando problemas com quedas ou impactos que ocorrem nestas operações; afinal, estamos falando de produtos perigosos.

Se comprássemos qualquer maleta no mercado para distribuir os produtos, não poderíamos manter a garantia do fabricante sobre os mesmos, conseguida pelo total da vida útil dos produtos – 5 anos, excepcionalmente para esta compra e seria possível que, em caso de um acidente no transporte ou armazenagem, o fornecedor se eximisse de responsabilidade. Além do mais, se olharmos o preço das maletas dos KTO,s II e IV, estes sim Kits comprados anteriormente pela Administração Pública, chegaríamos a um valor de respectivamente, R$ 1.718,28 e R$ 3.063,99, compatíveis com os preços cobrados pelas maletas em questão.

No caso em tela vale considerar, ainda, que tais bens serão adquiridos com características técnicas exclusivas para o armamento menos letal especificado para os grandes eventos, as quais propiciarão vantagens técnicas ímpares, haja vista o objetivo finalístico Grandes Eventos, o que carecerá de infraestrutura operacional diferenciada."

"Conforme justificamos no item anterior, é verdade que as maletas em questão não são itens de comercialização controlada; entretanto, são feitos sob medida pelo fabricante sua constituição visa preservar a garantia e a incolumidade física de pessoas e produtos.

Para manter a garantia integral dos produtos comprados, não poderíamos comprar outra maleta no mercado de forma separada, pois além de estarem fisicamente divididas internamente com a utilização de revestimentos especiais e com espaços justapostos para acondicionarem firmemente os diversos equipamentos, referidas maletas não poderiam ser fornecidas por outra empresa, em razão da necessidade de intercompatibilidade de todas essas variáveis técnicas acima expostas. Em suma, trata-se de maletas exclusivas pelas suas especificidades.

Um outro fator técnico ponderado para fins de individualização do objeto, está correlacionado com a manutenção da garantia imposta à contratada, pois, conforme o caso, colocaríamos em risco tal vantagem, em razão de possível alegação de que, caso adquiríssemos uma maleta comum, estas não possuiriam as qualidades técnicas mínimas necessárias para manter a garantia de todos os produtos, face condições de armazenamento inadequadas para prover a mobilidade com segurança.

Considerando tais variáveis, não fazia sentido comparar o preço das maletas adquiridas com o preço de outras existentes comercialmente no mercado. A Administração, para melhor se cientificar dos valores, efetuou a comparação com o preço das maletas fornecidas para os KTO's II e IV, objetos adquiridos por outros Órgãos da Administração Pública e considerados compatíveis aos preços praticados nesta contratação. Assim, foi verificada uma variação inferior a 10 % nos dois casos.

Para o correto, seguro e adequado acondicionamento, manuseio e mobilidade de produtos explosivos, de altíssima periculosidade, a Administração jamais poderia deixar de considerar os aspectos técnicos que guardassem perfeita compatibilidade técnica entre as maletas e os produtos a serem nas mesmas. Como já dito, não se trata de produto pronto e existente. Trata-se de produto desenvolvido exatamente para acondicionar o KIT definido tática e operacionalmente voltado para utilização em oportunidades de grandes aglomerações urbanas e compatíveis com os Grandes Eventos."

Com relação à proposta apresentada pela empresa Turtle Cases cujo valor unitário para compra em escala seria de R$ 765,00 para aquisição de 2242 unidades da maleta para o Kit KOE I e de R$ 949,50 para aquisição de 449 maletas para o Kit KOE II, a partir da qual a contratação por inexigibilidade poderia gerar um potencial sobrepreço total de R$ 3.588.234,89 (167,5% do valor total do item), em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201212637/07 item 46, a Unidade apresentou a seguinte manifestação, por meio do of. 117/2013 – GAB/SESGE/MJ, de 21/01/2012.

"*Para melhor responder este item da SA, necessário, primeiramente, embora os produtos citados sejam maletas, trata-se de maletas com finalidades totalmente distintas.*

As Maletas indicadas por esse Órgão, na realidade, são confeccionadas em materiais totalmente diferentes dos materiais utilizados pela Contratada. Primeiramente, o material utilizado para sua confecção é o Polímero - polipropileno, ABS e poliéster,

De acordo com a descrição técnica obtida da maleta indicada e constante do sitio da empresa na Internet, toda a linha "Hand", "Flight 06" e "Flight 10" são maletas confeccionadas em madeira compensada com um revestimento laminado meramente decorativo. Sendo de aplicações várias, podendo armazenar desde instrumentos musicais à armamento.

No caso de armamento, vale considerar que tratam-se, a grosso modo, de peças de aço, as quais uma vez desmuniciadas, são meros objeto metálicos de peso e não oferecem risco algum aos usuários. Daí a razão de que tais maletas não são confeccionadas em materiais que gozem de mais tecnicismo em sua qualidade.

Os KIT KOE I e II pelos materiais os quais são compostos, carregam produtos explosivos e, por esta razão referidas maletas, de acordo com a natureza dos objetos que deverão estar acondicionados adequadamente, devem garantir uma proteção também adequada. De acordo com informações técnicas, as maletas indicadas por esse Órgão, não possui especificações semelhantes. Polímero é tecnicamente muito mais seguro, considerando as funcionalidades exigem a confecção dos referidos KITs.

Em anexo, seguem Relatório - Testes de Transportabilidade de Kits Operacionais Especiais - n° IPED 011-12, emitido em 13 de julho de 2012, emitido por Pedro Luiz

Schneider - Engenheiro Metalúrgico, Mestre e Doutor em Ciência dos Materiais que tece exaustivamente aspectos técnicos inerentes às maletas que integram os Kits Operacionais Especiais adquiridos.

> *Assim, a maleta adquirida pela SESGE (da empresa CONDOR) é específica, feita em polímero (material mais resistente proveniente da aglomeração de monômeros, o que confere várias características como resistência, flexibilidade e leveza), além do revestimento em espuma de polietileno (dentre suas características: resistente a altas temperaturas, alta resistência à tensão e compressão, baixa densidade em comparação com metais e outros materiais, impermeável, baixa reatividade e atoxidade), fazendo jus a certificação da ABIMDE - Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança como fornecedora EXCLUSIVA do Kit Tático Operacional especificados no Termo de Referência.*

A Administração para ser satisfeita finalísticamente, necessitou adquirir Kits Operacionais Especiais, face diferentes cenários operacionais. Assim, considerando os grandes eventos, os quais teremos invariavelmente constantes aglomerações de pessoas, em diferentes espaços físicos, o que aduz vários teatros de atuação finalísticos para todo o aparato policial, os equipamentos explosivos, por dever, jamais poderiam ser manipulados e mobilizados sem o adequado acondicionamento.

Por esta razão, os KITs KOE I e II são considerados objetos exclusivos devidamente controlados pelo Exército Brasileiro, o qual, sabemos, elege critérios eminentemente técnicos e suficientes para autorizar a produção e comercialização no território nacional de tal tipo de produto.

Na composição dos custos das maletas, deve-se levar em consideração, além das características técnicas já argumentadas nesta exposição e no Relatório supra mencionado, outros custos tais como o frete, os quais envolvem custos muito além do mero transporte, mas sim, custos que visam ao atendimento das normas legais acerca de transporte e acondicionamento de materiais explosivos e congêneres."

As maletas adquiridas pela SESGE não são produtos que possam ser adquiridos em qualquer lugar pela Administração Pública e que se chegou a estes produtos em decorrência da especificação de KITS que surgiram da uma necessidade da SESGE, tendo em vista o material disposto dentro da mesma e a sua função de "paiol" ambulante.

Consta no contrato firmado Contrato n° 11/2012, que determina na Cláusula Segunda que:

"2.1 - ITEM 1 - KOE I - KIT OPERACIONAL ESPECIAL NÃO LETAL I - CURTA DISTÂNCIA: Maleta rígida em polímero com alça e fecho de segurança com cantoneiras em metal, perfil de fechamento em alumínio 70mm anodizado preto, dobradiças e fechos de metal, acabamento intemo em espuma de Polietileno expandido no fundo e forração na tampa com espuma P.U perfilada na tampa, contendo os seguintes produtos:

2.2 - ITEM 2 - KOE II - KIT OPERACIONAL ESPECIAL NÃO LETAL II - LONGA DISTÂNCIA: O Kit Operacional Especial Não Letal de Longa Distância oferece excepcional flexibilidade às forças de segurança, às unidades especiais de choque e

afins, com características de pronto emprego mesmo longe da base. Destina-se, também, às unidades fixas, tais como delegacias e destacamos, por facilitar o manuseio, o armazenamento e o transportes das munições e por protege-las da ação do tempo armazenamento e o transporte das munições e por protege-las da ação do tempo. Maleta rígida em polímero, com alça e fecho de segurança com cantoneiras em metal, perfil de fechamento em alumínio 70mm anodizado preto, dobradiças e fechos de metal, acabamento interno em espuma de Polietileno expandido no fundo e forração na tampa com espuma P.U perfilada na tampa para dar maior segurança e conservação dos equipamentos."

Cabe mencionar, que a empresa pesquisa pela CGU, TURTLE CASES (INDÚSTRIA BRASILEIRA DE EMBALAGENS ESPECIAIS LTDA.), indica como parâmetro para uma suposta cotação de sobrepreço equivalente 167,5%. Porém, o produto adquirido pela SESGE foi desenvolvido e elaborado especialmente para atender especificações definidas no Termo de Referência pelo Grupo de Trabalho.

Ressalta-se, que em Relatório encaminhado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 078 de 02/07/2012, da SESGE, que elaborou o Termo de Referência, fls. 27-30, que definiu:

"Durante os trabalhos o GT analisou vários aspectos técnicos, de segurança e logística, levando em considerações ainda a experiência dos integrantes do Grupo no trato com esse tipo de material (armas e munições não letais), e considera fundamental algumas sugestões para fortalecer o processo de compra e viabilizar a logística de entrega, transporte, armazenamento, recebimento e outros afins: São elas: (...)

- O GT recomenda que a entrega dos materiais seja feita diretamente aos Estados Sede, por questões de logísticas e segurança, em virtude do volume total do material, em razão da necessidade de local adequado para armazenamento até a destinação final (paiol, armazém ou similar descrito pelo R-105V"

Diante da conjetura estabelecida entre os preços das maletas produzidas pela Condor Tecnologia não-Letais e Turtle Cases (Indústria Brasileira de Embalagens Especiais Ltda), considerando-se as dimensões do KOE I, sendo que a primeira é constituída de revestimento de Polímero reforçado de alta densidade, níveis de proteção classe UV-08, Alça Plástica Anatômica reforça em Nylon, revestimento interno formado de bloco de espuma de polietileno expandindo fresado no fundo e manta de espuma de poliuretano perfilada na tampa.

Já a maleta da Turtle Cases tem um revestimento externo com estrutura em alumínio martelado com paredes de madeiras e o revestimento interno em manta de espuma acústica, com fundo em espuma PU, contada a empresa a mesma colocou ainda que não trabalham com cases em polímero.

Dessa forma, simplesmente podemos CONCLUIR que o material que compõe o corpo das maletas é compensado revestido (madeira), cuja resistência mecânica é muito inferior ao polímero de alta resistência utilizada nas maletas Condor, mesmo utilizando-se alumínio martelado com revestimento externo, deve ser considerado ainda que a manta de espuma que serve de forração para a maleta da Turtle Cases não é feita para dar proteção mecânica e sim para proporcionar isolamento acústico.

O próprio Termo de Referência, fls. 46-47, estabelece que todos os encargos ficariam por conta da empresa, por ora contratada, vejamos:

"*5.4 O preço proposto será considerado suficiente e completo, abrangendo todos os encargos (sociais, trabalhista, previdenciários e comerciais, bem como demais encargos Incidentes), os tributos porventura incidentes (impostos, taxas, emolumentos, contribuições, ficais, e parafiscais, etc.), o fornecimento de mão-de-obra especializada, materiais, ferramentas, acessórios, consumíveis e equipamentos, a administração, o lucro, as despesas decorrentes de carregamento, descarregamento, fretes, transportes e deslocamento de qualquer natureza, entrega em depósito da adquirente, correndo tal operação, única e exclusivamente por conta, risco e responsabilidade da empresa vencedora da licitação, bem como qualquer outro encargo ou despesa, ainda que aqui não especificado, que possa incidir ou ser necessária à execução do objeto e licitação.*

5.5 Todos os custos de mão de obra, encargos sociais trabalhistas e previdenciários, tributos, taxas de embarque e quaisquer outros, que incidam sobre a prestação dos serviços a serem executados, ficarão sob responsabilidade da empresa contratada;"

Observa-se, ainda que conforme disposto no Termo de Referência a SESGE exigiu uma garantia de 05 anos, dessa forma a empresa adequou-se ao solicitado, a saber:

"5.6 O prazo de Validade e Garantia mínima é de 05 (cinco) anos. A Garantia será válida e eficaz contra eventuais defeitos de fabricação e/ou produção, desse que respeitadas todas as orientações existentes nas respectivas etiquetas informativas e no Manual de Utilização."

Entendemos que a presente indagação leva-se a considerar os custos e responsabilidade inerente ao produto, que incluem a garantia do produto. Ademais, cabe citar que existem custos envolvidos que, salvo melhor juízo, possivelmente não foram contemplados na oferta da Turtle. Devem ser considerados ainda os custos de acondicionamento interno para mitigar impactos e não deixar os produtos soltos na maleta, entendemos que há ainda o custo de mão de obra especializada na colocação dos produtos dentro da maleta e há ainda o custo do desenvolvimento de engenharia do produto, uma vez que o Kit Operacional Especial foi especialmente projetado, em sua composição, para atender as necessidades que a SESGE identificou como primordiais para a prestação da adequada segurança pública para os grandes eventos, com a utilização de infraestrutura repressiva mais humanizada e adequada a cada incidente operacional, poupando vidas de brasileiros e estrangeiros, haja vista que tais eventos de grande repercussão internacional."

Posteriormente, a Unidade encaminhou, por meio do Of. 1017/2013-GAB/SESGE/MJ, a nota Técnica 49/2013 do Grupo de Trabalho – Armamentos não letais, a qual apresenta esclarecimentos quanto às constatações evidenciadas pela equipe de auditoria.

Quanto às recomendações, em reposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou o ofício nº 455/2014-AAA/GAB/SESGE/MJ, o qual informa o seguinte:

"Em resposta ao Ofício n° 931/2014, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE) informa que acolhe as recomendações estruturantes constantes no Relatório Preliminar de Auditoria n° 201316802, bem como já incluiu nos seus procedimentos de aquisição as principais diretrizes dessas recomendações.

Fato esse evidenciado quando de nova contratação, em dezembro de 2013, de armamento menos letal.

Com relação à recomendação de compor os autos do processo com as justificativas das especificações que fundamentaram a contratação por inexigibilidade de licitação, informo que a Nota Técnica n° 49/2013 já está incluída no processo n° 08131.000528/2012-47."

Análise do Controle Interno

Os Kits Operacionais Especiais Não Letais KOE I e II são compostos por um conjunto de armamentos menos letais de produção controlada, acondicionados em uma maleta de transporte, que possui a seguinte descrição: maleta rígida em polímero, com alça, fecho de segurança, com cantoneiras em metal, perfil de fechamento em alumínio 70 mm anodizado preto, dobradiças e fechos de metal, acabamento interno em espuma de Polietileno expandido no fundo e forração na tampa com espuma P.U perfilada na tampa.

Verifica-se, a partir das especificações da maleta, que esta não se caracteriza como armamento, cuja produção é objeto de controle do Exército Brasileiro, conforme estabelecido no Decreto Presidencial 3.665/2000, o qual aprova o Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Ratifica esta conclusão o Ofício nº 806 – Sec Reg/Seg Reg 2.2/DFPC, do Ministério da Defesa-Exército Brasileiro (fls. 624/625 dos autos) no qual são listados os produtos, que compõem o Termo de Referência da Contratação, e que são de fabricação e comercialização exclusiva da empresa Condor S/A Indústria Química. Conforme se verifica, a maleta de acondicionamento e transporte não faz parte da lista de produtos exclusivos atestada pelo órgão do Exército.

Pesquisa realizada pela equipe de auditoria, a qual se restringiu ao mercado nacional e foi baseada nas especificações constantes do Termo de Referência e nas características das maletas utilizadas pelo fabricante dos demais produtos controlados (empresa Condor S/A), identificou a empresa Turtle Cases como possível fornecedora das maletas. Pelas especificações, as maletas são produzidas exclusivamente para o acondicionamento e transporte de armamentos e artefatos menos letais, com dimensões e materiais predeterminados, ou seja, um produto desenvolvido para atender uma demanda específica. Logo, um fornecedor que somente comercialize um produto já pronto não atenderia a finalidade. Assim sendo, a busca foi realizada no sentido de encontrar um fornecedor que produza as maletas de acordo com as especificações, características, materiais e dimensões definidas no Termo de Referência. Por meio do sítio www.turtlecases.com.br foi feito contato com a empresa Turtle Cases – Ind. Bras. Embalagens Especiais Ltda. (CNPJ: 61.458.519/0001-02), a qual foi questionada se produziria as maletas de acordo com as especificações do Termo de Referência em questão. Em resposta, o fornecedor informou que seu produto atende às especificações e, na ocasião, apresentou orçamento descritivo. O orçamento apresentado foi encaminhado a SESGE, em 14/01/2013, por meio da SA 201212637/07.

Em sua resposta, a SESGE informa que as maletas são desenvolvidas especificamente em tamanho, resistência e estanqueidade para resistir às condições de transporte e armazenagem dos produtos adquiridos.

Fato que não impede que outro fornecedor produza as maletas de acordo com as especificações determinadas. Durante o processo de contratação, dever-se-ia ter realizado cotações com outros fornecedores e analisado a possibilidade de licitar este item em separado, uma vez que a maleta não é um armamento e não se trata de um artefato de produção controlada. Com a licitação, a administração teria um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e respeitaria o princípio da competitividade, consoante à Lei nº 8.666/93.

Também é alegado que a compra em separado das maletas, comprometeria a garantia integral dos produtos dos Kits.

No entanto, significativa quantidade de produtos adquiridos na contratação, não estão acondicionados em maletas. A compra prevê aquisições de produtos sobressalentes para reposição dos Kits, conforme tabela, a seguir, que demonstra os objetos da contratação.

Item	Especificação	Quantidade
1	KOE I - KIT OPERACIONAL ESPECIAL NÃO LETAL I - CURTA DISTÂNCIA	2242
2	KOE II- KIT OPERACIONAL ESPECIAL NÃO LETAL II - LONGA DISTÂNCIA	449
3	ARMA DE LANÇAMENTO DE DARDOS ENERGIZADOS	1788
*4	CARTUCHO PARA ARMAS DE LANÇAMENTO DE DARDOS ENERGIZADOS	17880
*5	ESPARGIDOR DE ESPUMA PIMENTA OC MÉDIO	48175
*6	GRANADA EXPLOSIVA DE EFEITO MORAL	8374
*7	EXPLOSIVA DE LUZ E SOM	8374
*8	GRANADA DE EMISSÃO LACRIMOGÊNEA FUMIGENA TRÍPLICE	8374
*9	ESPARGIDOR DE ESPUMA PIMENTA OC GRANDE	2495
TOTAL		98151

* Itens adquiridos para reposição dos componentes das maletas do KOE I.

Os itens 4, 5, 6, 7, 8 e 9 da tabela acima fazem parte da composição do KOE I e estão sendo adquiridos para reposição daqueles que originalmente virão acondicionados nas maletas. Ao todo, estes itens representam 93.672 unidades que compõem a mesma contratação e não virão acondicionados em maletas e terão a mesma garantia dos demais produtos.

O Termo de Referência prevê a garantia de 5 anos para todos os itens da contração, ou seja, não é o acondicionamento em maletas que assegura a garantia dos produtos. Da mesma forma não foi identificada na proposta da Condor S/A a vinculação da garantia à aquisição das maletas da própria empresa Condor S/A. A SESGE acrescenta que as Maletas cotadas pela empresa Turtle Cases são confeccionadas em materiais diferentes dos materiais utilizados pela empresa contratada, pois o material utilizado para confecção das maletas é o Polímero - polipropileno, ABS e poliéster, e a linha da empresa concorrente "Hand", "Flight 06" e "Flight 10" são maletas confeccionadas em madeira compensada com um revestimento laminado meramente decorativo.

Ocorre que a cotação solicitada pela SESGE foi para uma determinada linha de maletas (Linha Flight-06) que a empresa não fabrica em polímero. Na ocasião o funcionário da empresa Turtle Cases respondeu, equivocadamente, que eles não trabalhavam com o referido produto. Para corrigir esse equívoco o Diretor Comercial da empresa

encaminhou e-mail em 26/02/2013 para a SESGE informando sobre o fato e sobre a possibilidade de a empresa fabricar as maletas com os mesmos materiais e especificações daquelas produzidas pela empresa Condor S/A, apresentando em anexo o folder com a linha de produtos executados em polímero (Linha Handy Poly). Destaca-se que a empresa se colocou à disposição para apresentação de protótipo no intuito de comprovar que seu produto atende a todas as especificações técnicas estabelecidas no Termo de Referência, além de salientar que a empresa existe há 25 anos no mercado, possuindo vasta experiência em projetos especiais e em customização de malas especiais.

Também foi apresentado pela SESGE um Relatório com Testes de Segurança e Transportabilidade de Kits Operacionais Especiais, emitido pela Condor S/A e assinado por seu corpo técnico. O documento apresenta características técnicas que não foram previstas no Termo de Referência, tais como: resistência mecânica, resistência à queda de 12 metros, resistência à queda de 1,2 metro, resistência ao fogo e resistência a alta temperatura. Apesar de estas especificações não constarem do Termo de Referência, documento que vincula à aquisição, a empresa Turtle Cases informou que seu produto também atende a todas estas especificações.

A SESGE informa que a maleta adquirida da empresa Condor S/A é específica, feita em polímero, revestida em espuma de polietileno e faz jus a certificação da ABIMDE (Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança), como fornecedora exclusiva do Kit Tático Operacional especificado no Termo de Referência. Conforme declaração do fornecedor, as maletas da Turtle Cases também possuem estas características e atendem às especificações demandadas pela contratante.

Impende salientar, ainda, que consoante o entendimento da Corte de Contas (Súmula n.º 255/2010 - TCU) é necessário que a administração comprove a veracidade das informações prestadas pela Associação. Observou-se que a SESGE consultou o Exército Brasileiro para confirmar a exclusividade do fornecimento dos produtos a serem adquiridos, porém, conforme o Ofício nº 806 – Sec Reg/Seg Reg 2.2/DFPC, do Ministério da Defesa-Exército Brasileiro (fls. 624/625 dos autos), a maleta não foi declarada como de fornecimento exclusivo pela empresa Condor S/A. Dessa forma, pelo já exposto, está evidenciado que as maletas não são armamentos, não são produtos de fabricação controlada, não obstante a declaração de exclusividade destinada pela ABIMDE para este item.

Outra consideração relevante que corrobora a fabricação não exclusiva das maletas é o fato de que todos os armamentos não letais que compõem os Kits KOE I e KOE II poderem ser adquiridos separadamente. A Condor S/A possui mais de 100 tipos de armamentos não letais e produtos pirotécnicos em seu catálogo de produtos. Analisando as cotações de preços constantes dos autos, observa-se que todos os itens que compõem os Kits KOE I e KOE II podem ser adquiridos separadamente. Por exemplo, a Polícia Militar do estado da Bahia realizou cotação de preço de 66 produtos junto a Condor S/A (fls.513/523 dos autos). Entre estes produtos, foram cotados por unidade todos os armamentos que compõem o KOE II, conforme tabela a seguir:

ITEM	Referência	Preço R$	Quant.
Lançador de munições 40mm	AM-640	4.183,99	Unitária
Cartuchos calibre 37/40 com 12 Projetis de Borracha	AM-404/12E	127,79	Unitária
Cartuchos calibre 37/40 com Carga Múltipla Lacrimogênea	GL-203/L	210,24	Unitária
Cartuchos calibre 37/40 com Carga Tripla de Emissão Lacrimogênea	GL-203/T	181,92	Unitária
Cartuchos calibre 37/40 mm com Projétil de Impacto Expansível	AM-470	127,79	Unitária

O KOE I é formado por 12 tipos de armamentos distintos. A contratação prevê aquisição de 6 deles em separado, conforme os itens 4,5,6,7,8 e 9 do Termo de Referência. Os demais itens encontram-se cotados por unidades nos diversos orçamentos que instruem os autos. A tabela a seguir apresenta algumas dessas cotações realizadas por órgãos da Administração Pública Federal e por órgãos dos estados federados.

ITEM	Referência	Preço Unit. R$	Cotação
*Espargidor de Agente Pimenta (OC) GRANDE	GL-108/OC MAX	463,05	SESGE
*Espargidor de ESPUMA Pimenta (OC) tamanho médio	GL-108/E OC	146,30	SESGE
*Granada Explosiva de Efeito Moral com Corpo de Borracha de duplo estágio com chip de rastreabilidade	GL-304/I-REF	168,17	SESGE
*Granada Explosiva de Luz e Som de Uso Externo com Corpo de Borracha e Duplo Estágio dotada de EOT com chip de rastreabilidade	GL-307/I-REF	237,90	SESGE
*Granada Lacrimogênia (CS) Tríplice, com chip de rastreabilidade	GL-300/T	188,97	SESGE
*Cartucho de Lançamento de Dardos Energizados - 6m	MSK 106	90,00	SESGE
Granada Manual Fumígena Lacrimogênea Baixa Emissão com chip de rastreabilidade	GL-303/I-REF	183,30	EXÉRCITO
Cartucho Plástico Cal. 12 com 3 Projetis esféricos de borracha	AM-403/C	18,65	PC-DF
Cartucho Plástico Cal. 12 com Projétil de borracha de precisão	AM-403/P	20,33	PM-MT
Granada Indoor Explosiva de Efeito Moral com corpo de Borracha e Duplo Estágio - dotada de EOT com chip de rastreabilidade	GB704/I-REF	139,25	SSP-PI
Granada Indoor Explosiva Lacrimogênea CS com Corpo rígido de Borracha e Duplo Estágio - dotada de EOT com chip de rastreabilidade	GB 705/I-REF	184,79	PM-PA
Cartucho plástico Cal. 12 com jato direto Pimenta	GL-104	57,93	PM-AC

* Itens que compõem o KOE I e que também estão sendo adquiridos em unidades separadas.

As cotações presentes nos autos confirmam que os armamentos não letais pertencentes aos KOE I e II são comercializados separadamente, ou seja, não constituem um todo inseparável. Outra evidência da não vinculação dos Kits Operacionais com as maletas é o fato de que a composição dos Kits pode ser redefinida.

As cotações esclarecem que a Condor S/A comercializa os Kits já formados: KTO I, KTO II, KTO III, KTO IV, Kits que também estão descritos no sítio da empresa:

http://www.condornaoletal.com.br. Analisando as declarações de exclusividade emitidas pela ABIMDE e constantes dos autos, observa-se que a declaração n. 120/12, emitida em 3/8/2012, apresenta como de produção exclusiva da Condor S/A os seguintes Kits: KTO I,II,III e IV, KTO II/A, KTO IV 40mm, KTO II/SP, KLA I e KTO Vtr. Ou seja, até a data de 3/8/2012 os KOE I e KOE II não eram de produção exclusiva da Condor S/A, segundo a declaração da ABIMDE, apesar de estes Kits estarem descritos no Termo de Referência assinado pelo Grupo de Trabalho em 6/7/2012. O sítio da ABIMDE, http://www.abimde.org.br, informa que posteriormente a esta data a associação emitiu a declaração de exclusividade n. 194/2012, na qual constam os Kits KOE I e KOE II, resultado da seleção do Grupo de Trabalho responsável por elaborar o Termo de Referência da contratação. Logo, conclui-se que caso a administração redefina a composição dos Kits já comercializados pela empresa ou decida formar um novo Kit baseado nos mais de 100 armamentos não letais fornecidos pela Condor S/A, chegará a um produto formado por uma seleção de armamentos não letais acondicionados em uma maleta de transporte. Produto que é considerado um todo indivisível pelo fabricante e que posteriormente poderá ser declarado pela ABIMDE como de fornecimento exclusivo.

Dessa forma, apesar dos esclarecimentos apresentados na Nota Técnica 49/2013 do Grupo Trabalho, mantém-se o entendimento da possibilidade de aquisição em separado das maletas que compõem os kits KOEs, tendo em vista os argumentos expostos e a possibilidade de aquisição em separado de todos os demais itens que compõem os kits KOEs.

Por fim, a proposta da empresa Turtle Cases demonstrou ser mais vantajosa economicamente para administração, conforme tabela comparativa a seguir:

CONDOR				**TURTLE CASES***				**DIFERENÇA**
Maleta	Quant.	Preço Unit. R$	Total R$	Maleta	Quant.	Preço Unit. R$	Total R$	Percentual
KOE I	2242	1.906,29	4.273.902,18	KOE I	2242	765	1.715.130,00	149,19%
KOE II	449	3.242,29	1.455.788,21	KOE II	449	949,5	426.325,50	241,47%
TOTAL R$			5.729.690,39	TOTAL			2.141.455,50	167,56%
DIFERENÇA						R$ 3.588.234,89		

* Linha Handy Poly

Quanto às diferenças, a SESGE informa que existem outros custos envolvidos que, possivelmente, não foram contemplados na oferta da Turtle Cases: custos de acondicionamento interno para mitigar impactos e não deixar os produtos soltos na maleta, custo de mão de obra especializada na colocação dos produtos dentro da maleta, custo do desenvolvimento de engenharia do produto e custo de frete.

Em relação ao custo de acondicionamento interno, deve-se salientar que a significativa quantidade de 93.672 unidades de produtos que fazem parte da composição do KOE I serão adquiridos separadamente para reposição, trabalho este a ser exercido pelas forças policiais, as quais se destinarão os equipamentos. Já o custo de desenvolvimento e engenharia é inerente ao produto e está incluso na proposta da Turtle Cases, bem como a garantia de 5 anos.

Em relação ao frete, a empresa Turtle Cases informou que ele pode custar até 20% do produto dependendo da localidade de destino. A Tabela a seguir compara o preço das maletas, considerando os valores com percentual de frete máximo.

CONDOR				TURTLE CASES				DIFERENÇA
Maleta	Quant.	Preço Unit. R$	Total R$	Maleta	Quant.	Preço Unit.+ Frete de 20% R$	Total R$	Percentual
KOE I	2242	1.906,29	4.273.902,18	KOE I	2242	918,00	2.058.156,00	107,66%
KOE II	449	3.242,29	1.455.788,21	KOE II	449	1.139,40	511.590,60	184,56%
TOTAL R$			5.729.690,39	TOTAL			2.569.746,60	122,97%
DIFERENÇA R$			3.159.943,79					

Outro aspecto relevante a ser considerado é que o orçamento apresentado pela empresa Turtle Cases considerou os descontos em razão da escala da contratação, conforme tabela a seguir.

Maleta KOE I		Maleta KOE II	
Quantidade a ser Adquirida	Valor Unitário	Quantidade a ser Adquirida	Valor Unitário
99 a 249	1.020,00	99 a 249	1.055,00
250 a 499	918,00	250 a 499	*949,50
500 a 999	850,00	500 a 999	875,65
Acima de 1000	*765,00	Acima de 1000	791,25

* Preço final de acordo com as quantidades contidas no Termo de Referência.

De acordo com a tabela, as maletas da Turtle Cases possuem uma diferença de 33% para aquisição em escala acima de 1.000 unidades. Tal conduta, usual de mercado mesmo quando se trata de pequenas compras, não foi praticada na aquisição em análise, mesmo considerando a escala de fornecimento e os valores envolvidos. Neste sentido, e a título de exemplo, foram adquiridas 57.143 unidades do item "Espargidor de espuma pimenta OC médio" (8.968 unidades junto ao KOE I e 48.175 em unidades separadas, fora das maletas) pelo mesmo valor unitário (R$146,30) que se pagaria se a compra fosse de apenas uma unidade, conforme as cotações solicitadas pelas forças policiais dos estados, presentes nos autos e descritas na tabela a seguir:

Espargidor de espuma pimenta OC médio		
Estado	**Quant.**	**Preço Unit. R$**
AC	Unitária	146,30
BA	Unitária	146,30
RO	650	146,30
SESGE	57.143	146,30

Todas as cotações datam do ano de 2012 e observam que nos valores orçados já estão inclusos o ICMS e o Frete. Por estas informações, verifica-se que os preços são únicos para todos os orçamentos e coincidem com os valores da contratação em análise. Dessa forma, conclui-se que o valor cobrado pela empresa Condor S/A independe da quantidade a ser adquirida, ou seja, tanto faz a administração adquirir uma única

unidade ou 57.143 unidades. O valor do frete também não influencia no preço, pois os valores orçados para a região norte do país, Rondônia e Acre são os mesmos orçados, por exemplo, para o estado da Bahia, com localização mais próxima ao estado sede da empresa - Rio de Janeiro. Portanto, a contratação não observou o ganho de preço em razão da escala, prática comum no mercado que no caso concreto não foi seguida pela empresa Condor S/A.

Dessa forma, pelo já exposto, ficou comprovada a possibilidade de aquisição das maletas por meio de licitação pública, tendo em vista a existência de mais de um fornecedor no mercado, o que descaracteriza a inviabilidade de competição. Ademais, considerando apenas a proposta apresentada pela empresa Turtles Cases e não considerando a competição com demais fornecedores, a contratação das maletas por licitação pública possibilitaria uma potencial economia aos cofres públicos de aproximadamente R$ 3.159.943,79.

Em relação às recomendações, estas serão monitoradas e acompanhadas durante o exercício de 2014, no Acompanhamento Permanente da Gestão (APG) da Unidade, para confirmação do integral cumprimento.

Recomendações:

Recomendação 1: Nas futuras contratações, realizar ampla pesquisa de mercado; promover audiências públicas; buscar o máximo de fornecedores para os produtos; separar os itens por lotes; e realizar as contratações, sempre que houver viabilidade de competição, por meio de licitação pública, respeitando ao princípio da economicidade e assegurando a competição entre os fornecedores.

Recomendação 2: Aprimorar os controles internos, no sentido de adotar procedimentos para identificar a inviabilidade de competição na aquisição de bens, como condição para efetuar a aquisição por inexigibilidade de licitação.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Locação de grades de isolamento, em caráter emergencial, para uso durante a Jornada Mundial da Juventude.

Fato

Trata-se da análise do processo de Contratação de serviços de locação e montagem de grades de isolamento, em caráter emergencial, para utilização durante os dias 22 a 27 de julho de 2013, na Jornada Mundial da Juventude, realizada na cidade do Rio de Janeiro. A SESGE/MJ celebrou o contrato nº 17/2013, formalizado no processo nº 08131.005020/2013-16, com a empresa L E M Eventos e locações LTDA-EPP no valor de R$ 399.108,00 (trezentos e noventa e nove mil e cento e oito reais), por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, IV da Lei nº 8.666, de 1993.

A dispensa de licitação foi fundamentada na situação emergencial, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, tendo em vista as situações descritas no relatório da Diretoria de Operações (fls. 18/29) e principalmente a decisão do Papa Francisco de não transitar

pelas vias da cidade do Rio de Janeiro em veículo blindado, decisão comunicada às autoridades brasileiras apenas no dia 16/7/2013, fato que motivou a alteração de todo o planejamento de segurança para o evento.

Os autos do processo foram instruídos com projeto básico (fls. 3/70), o qual descreve a necessidade, a importância e o objetivo da contratação para a segurança do evento. Foi estabelecido o quantitativo de gradis de acordo com o percurso a ser percorrido pelo Papa, durante os dias de realização do evento, totalizando 18.960m de grades a serem locados.

A unidade realizou cotação de preços com várias empresas do segmento, porém tendo em vista a iminência do evento e a quantidade alta de gradis necessários, a maioria das empresas respondeu que não poderiam atender a demanda. Duas empresas em situação de regularidade no SICAF apresentaram propostas de preços. A empresa L E M Eventos e Locações apresentou a proposta mais vantajosa para administração e foi contratada.

Ficou evidenciado nos autos a caracterização da situação emergencial que justificou a dispensa da licitação, a razão da escolha do fornecedor, a justificativa de preço, bem como as exigências legais do art. 8º da lei 8.666/93 quanto à comunicação dos atos administrativos à autoridade superior, dentro de 3 (três) dias, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias.

Em relação à aprovação prévia da minuta do contrato pela assessoria jurídica, consoante aos ditames do parágrafo único do art. 38 da lei 8.666/93, evidenciou-se que ela ocorreu somente no dia seguinte ao da data de assinatura do contrato. A Unidade justificou, por meio da Nota Técnica nº 101/2013 (fls. 185/190), que não houve tempo hábil para o envio prévio do processo para manifestação da assessoria jurídica, haja vista a urgência e o pouco prazo para execução de todos os atos para contratação dos serviços.

Quanto à execução dos serviços contratados, observou-se que ela teve início antes mesmo da assinatura do contrato e do empenho da despesa. O contrato foi assinado no dia 23/07/2013, mesma data do empenho da despesa, com prazo de vigência de 23/07/2013 a 21/09/2013. Porém a execução do contrato teve início no dia anterior, 22/07/2013, com a prestação do serviço de locação e instalação de 3.200 m de grade de isolamento. A Unidade esclareceu, por meio da Nota Técnica nº 101/2013, que solicitou a empresa L E M Eventos e Locações que iniciasse o serviço mesmo sem o empenho da despesa, haja vista a urgência e a importância da locação das grades para composição do aparato de segurança que deveria está mobilizado no dia 22/07/2013, data de prevista para a chegada do Papa Francisco ao Rio de Janeiro.

1.1.3 FORMALIZAÇÃO LEGAL

1.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos procedimentos de pesquisa para formação do preço de referência.

Fato

Trata-se do processo nº 0831.002118/2013-11, referente ao Pregão eletrônico nº 10/2013/SESGE/MJ - SRP (sistema de registro de preços), que resultou na celebração do contrato nº 16/2013 com a empresa Comil Ônibus S.A para aquisição de 12 delegacias móveis a serem destinadas aos estados sedes da Copa FIFA 2014 e Grandes eventos, com valor unitário de R$ 1.112.000,00 e valor total de R$ 13.344.000,00.

Dá análise dos autos, evidenciaram-se fragilidades nos procedimentos de pesquisa para formação do preço de referência, tais como: não distinção dos preços dos itens vendidos separadamente dos demais custos dos equipamentos alocados nas delegacias; utilização de critérios distintos para a formação dos preços dos itens; baixa eficácia da pesquisa de preços realizada pela área Técnica da Unidade.

Causa

Deficiência nos procedimentos de formação de preço referencial para compor os editais de licitações.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201316800/04, por meio do Ofício nº 1525/2013– GAB/SESGE/MJ, de 24/10/2013, a Unidade informou o seguinte:

> Item 12: Justificar a ausência, quando da definição do objeto no Termo de Referência, de distinção dos serviços (customização e instalação) e dos produtos empregados na construção da delegacia móvel, passíveis de cotação efetiva no mercado em geral, a exemplo dos itens comuns como forno micro-ondas, cafeteira, frigobar etc.

"*Esclarecemos que se observa nos autos, às fls. n° 260 do processo n° 08131.002118/2013-11, que no corpo da Nota Técnica n° 054/2013 subscrita por um Analista em Tecnologia da Informação e por um Perito Federal em Tecnologia da Informação consta que: "a aquisição do objeto como um todo se justifica através da necessidade de integração e perfeito funcionamento dos equipamentos constantes no anexo B e embarcados no objeto, onde as interligações e cabeamentos entre estes equipamentos são incorporados à estrutura física do veículo, também levando em consideração a preservação do processo licitatório ocorrer sem fracionamento, a ainda pela necessidade de prazos de garantia estendida conforme item 2.9 do TR".*

Informamos que as recomendações dos Órgãos de Controle serão, rigorosamente, observadas nos próximos processos.

Diante do exposto, encaminham-se as cópias dos documentos citados, esclarecendo que a SESGE/MJ tem tomado todas as medidas no seu âmbito, visando atender eficientemente o que estabelece a lei e as orientações dos órgãos de controle."

Item 13: Justificar a elaboração de estimativa de preços, na fase interna da licitação, utilizando preços segundo critérios distintos. Na Planilha estimativa de preços das folhas 327 e 328 dos autos, os itens cotados pela SESGE foram eliminados em sua maioria tendo em vista que foram considerados os preços dos produtos tal como vendidos no mercado, enquanto os demais preços, ofertados pelas empresas, incluíram, além do valor do produto, outros custos tais como o seguro, a garantia estendida e o serviço de instalação, sem distinção do que era produto daquilo que era serviço.

"Esclarecemos que não houve eliminação de itens cotados às fls. 327/328 dos autos. O critério utilizado para elaboração da estimativa de preço foi a média das cotações, excluídos os extremos, ou seja, excluído o maior e o menor preço, inclusive tal fato foi devidamente justificado na nota técnica n° 66/2013-DILOG/SESGE/MJ às fls n° 332/333/334."

Item n° 14 - Justificar a variação do preço unitário de referência das delegacias móveis, considerando o pregão anterior (n 17/2012) com preço estimado de RS 1.164.847,95 e o atual (n" 10/2013) com o preço estimado de R$ 1.493.030,94, haja vista que alguns itens como Televisão de Led, reprodutor "blu ray", porta de acessibilidade, sistema de nivelamento, mastro telescópico, foram suprimidos do atual Termo de Referência.

"Esclarecemos que a variação do preço de referência das delegacias móveis, entre o pregão n° 17/2012 que não logrou êxito e o pregão n° 10/2013, tem justificativa a contento, senão vejamos.

Observa-se que embora tenha ocorrido a supressão dos itens televisão de led, reprodutor bluray, porta de acessibilidade, sistema de nivelamento e mastro telescópico, outros itens foram readequados, como configurações de notebooks, especificações de impressoras laser, referências específicas do servidor de rack 19", conversão dos itens 01 e 02 chassis e motor em único item, de forma que as alterações foram implementadas levando- se em conta a adequação das delegacias à realidade mercadológica atual, sem perder de vista a operacionalidade e o interesse público. Há ainda, que ser levado em consideração, o fracasso do certame anterior, além do que, como é sabido, as tecnologias sofrem aumento constantemente, de forma que deve ser ponderado, a realce, o lapso temporal entre a primeira pesquisa mercadológica, que serviu de base para o valor estimado no primeiro certame outrora fracassado, e a segunda pesquisa, ou seja. quase um ano neste ínterim.

*Assim, o valor referencial reflete a realidade do momento que ocorreu o certame. E o que se depreende do relatório de atividade do grupo constituído para elaboração do termo de referência da delegacia móvel, fls n° 21*122 *dos autos do processo n° 08131.0021 18/2013-11.*

Diante do exposto, encaminham-se as cópias dos documentos citados, esclarecendo que a SESGE/MJ tem tomado todas as medidas no seu âmbito, visando atender eficientemente o que estabelece a lei e as orientações dos órgãos de controle."

Análise do Controle Interno

A delegacia móvel é formada por um conjunto de equipamentos montados em veículo, tipo ônibus rodoviário, adaptado e modificado. O preço unitário de referência estabelecido no edital do pregão para aquisição da delegacia foi de R$ 1.493.030,94. Para compor este valor foi utilizada a cotação apresentada por quatro empresas, bem como uma pesquisa de preços elaborada pela área Técnica da SESGE/MJ.

O método adotado subdividiu a delegacia móvel em 51 itens, os quais foram cotados junto aos fornecedores sem a distinção dos custos do produto (adquirido separadamente no mercado em geral) dos demais custos envolvidos na customização das delegacias. Ou seja, as cotações foram apresentadas considerando os custos finais de cada item, seguindo o conceito de objeto embarcado, sem a descrição, em uma tabela orçamentária, dos demais custos envolvidos.

A Unidade, em sua manifestação, argumenta a necessidade do processo licitatório ocorrer sem fracionamento e também a necessidade dos prazos de garantia estendida nos equipamentos. Porém não se está questionando a aquisição fracionada dos equipamentos, mas a descrição dos custos unitários de cada equipamento, de tal forma que a partir das cotações dos fornecedores a Unidade possa realizar sua própria pesquisa e assegurar precisamente que as propostas estão de acordo com os preços ofertados no mercado.

Quanto à pesquisa de preços, realizada pela área técnica da Unidade, para compor o cálculo do preço de referência, evidenciou-se a utilização de critérios distintos para a formação dos preços dos itens e consequentemente baixa eficácia da pesquisa, haja vista que dos 39 itens cotados, 29 foram excluídos do cálculo da média que resultou o preço referencial.

A pesquisa de preços realizada pela área técnica demonstra uma evolução positiva nos procedimentos internos de formação de preço referencial da Unidade quando comparado ao que foi feito no primeiro pregão, o qual utilizou apenas as propostas dos fornecedores, que por vezes ofertam preços exorbitantes à administração pública. Neste pregão, além da proposta dos fornecedores, a Unidade realizou sua própria pesquisa de preços e cotou 39 itens (de 51) que compõem as delegacias móveis. Porém, os equipamentos foram cotados utilizando critérios distintos, considerando apenas o custo de aquisição do produto, contrariando o conceito de objeto embarcado descrito no Termo de Referência, que envolve outros custos, como seguro, garantia estendida e o serviço de instalação/customização.

Dessa forma, seguindo a metodologia de cálculo que exclui os extremos de menor e maior preço, 29 itens pesquisados foram excluídos do cálculo da média por estarem nos extremos de menor preço. Logo, dos 51 itens que compõem as delegacias, apenas 10 itens, objeto da pesquisa da área técnica, foram utilizados no cálculo final do preço de referência, o que demonstra a baixa eficácia da pesquisa de preços, que utilizou critérios distintos das propostas ofertadas pelos fornecedores.

A título de exemplo, a tabela a seguir lista 10 itens cotados pela Unidade que não fizeram parte da média que determinou o preço de referência, por terem sido excluídos pelo critério de menor preço, mas que a princípio não teriam grandes custos de serviços de instalação/customização e mesmo assim apresentaram grandes variações de preços.

Item	Produto	Preço de Referência	Preço cotado pela Área Técnica
A.5	Extintor de incêndio "abc" de 4 Kg	338,16	89,89
A.17	Estabilizador microprocessador	3.703,80	353,90
A.25	Cadeiras tipo diretor	1.385,19	494,56
A.26	Cadeira tipo atendimento sem braço	996,88	412,72
A.27	Cadeiras de alumínio dobráveis (toldo)	593,31	53,22
A.29	Mesas atendimento	2.036,44	585,41
A.30	Mesa autoridade policial	5.010,62	740,42
A.34	Cadeira longarina	1.147,12	695,10
B.1	Cofre	7.471,59	1.650,00
B.2	Computadores tipo notebook	8.851,48	2.263,53

Considerando que os itens da tabela acima, cotados diretamente pela SESGE, atendem às especificações estabelecidas, bem como, em princípio, apresentam custos adicionais de instalação/configuração percentualmente pequenos se comparados ao valor do produto em si, não poderiam ter sido descartados do cálculo do preço referencial, sob pena de aquisição com prejuízo para a Administração. Nestes casos em que houve tamanha discrepância entre os valores cotados, e considerando que se trata de itens cujos preços são facilmente obtidos no mercado, deveria a Administração ter aprofundado sua pesquisa de modo a fundamentar melhor seus preços de referência.

Observou-se também uma diferença expressiva entre o preço unitário de referência da delegacia móvel, objeto do pregão anterior nº 17/2012-SESGE/MJ, realizado em 31/12/2012, em relação ao preço de referência do pregão atual, pois no pregão anterior

o preço de referência foi de RS 1.164.847,95 e o no atual de R$ 1.493.030,94, variação de mais de 28%, apesar de terem sido suprimidos vários itens do Termo de referência, como Televisão de Led, reprodutor "blu ray", porta de acessibilidade, sistema de nivelamento, mastro telescópico.

Ressalta-se que esta é a terceira tentativa da SESGE/MJ em adquirir as delegacias móveis, cuja aquisição estava prevista para o exercício de 2012, com a expectativa de utilização das delegacias ainda na Copa das Confederações de 2013, realizada no Brasil, o que não ocorreu, haja vista os insucessos dos pregões anteriores. O primeiro pregão realizado pela SESGE utilizou a média aritmética simples das três menores propostas globais para estabelecer o preço de referência, que foi fixado no valor de R$ 1.565.917,66. Porém, durante a realização do pregão, este valor foi considerado pelo pregoeiro como não adequado aos preços de mercado, o que levou a desclassificação das propostas de diversas empresas, mesmo estando os valores inferiores ao preço de referência e de acordo com as regras editalíssimas. Este fato foi objeto de constatação da CGU no Relatório Anual de Contas nº 201306071 – constatação 1.2.3.1 " *Desclassificação de propostas sem motivação prevista no edital licitatório e seus anexos."*

O segundo pregão foi cancelado em virtude de todas as propostas estarem com valores superiores ao preço de referência, que fora reduzido em 25,61%. Estes cancelamentos foram resultados dos desdobramentos de falhas na fase de formação do preço de referência do edital.

Já no pregão atual, observou-se uma evolução positiva quanto aos procedimentos de formação do preço referencial, porque a Unidade não se ateve apenas as propostas dos fornecedores e agregou ao cálculo da média sua própria pesquisa de mercado, mas que ao final pouco contribuiu para a formação do preço de referência final, haja vista a utilização de critérios distintos para formação do preço dos itens. Neste sentido convém ressaltar a necessidade do olhar crítico do gestor em relação às cotações recebidas para formação do preço de referência da Administração, não podendo ser consideradas apenas para o cumprimento de uma exigência legal. O assunto inclusive já foi objeto de análise por parte do Tribunal de Contas da União, que na Ementa do Acórdão 1.108/2007 – Plenário dispôs que: "*Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado".*

Por fim, acrescenta-se que apesar das fragilidades evidenciadas nos procedimentos de formação do preço referencial, as delegacias foram contratadas por um preço unitário de R$ 1.112.000,00, valor bem inferior ao preço referencial, tendo em vista,

principalmente, a grande concorrência deflagrada entre as treze empresas que participaram do pregão eletrônico.

Recomendações:

Recomendação 1: Nas futuras contratações, distinguir em tabelas orçamentárias os custos dos produtos dos demais custos de serviços, de tal forma que a Unidade possa assegurar com maior precisão se os preços ofertados pelos fornecedores estão de acordo com o mercado.

2 Segurança Pública com Cidadania

2.1 Ações Preventivas Associadas à Segurança Pública para Grandes Eventos

2.1.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Impropriedades identificadas no Convênio nº 777058 (capacitação de profissionais de segurança pública para a Copa de 2014).

Fato

Trata-se do Processo nº 08131.002779/2012-66, referente ao Convênio nº 777058, celebrado com a Secretária de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal, publicado no DOU de 02/01/2013, tendo como objeto o desenvolvimento das ações para a capacitação dos profissionais de segurança pública para atuação em grandes eventos, em especial na Copa do Mundo FIFA de 2014. O convênio tem o valor total de R$ 1.074.750,00 (contrapartida de R$ 107.527,26 e vigência de 28/12/2012 a 30/06/2014). Da análise do citado processo e registros no SICONV foram identificadas as seguintes impropriedades:

a) Ausência de documento informando os créditos orçamentários para cobertura dos gastos com o presente convênio. O documento constante da fl. 38 trata de informação dos créditos orçamentários para outro convênio.

b) Ausência no projeto básico/termo de referência, de "elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado" e se for o caso, "considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto", conforme conceitos definidos nos incisos XXI e XXVI do § 2º, art. 1º, da Portaria Interministerial nº 507/2011.

c) Falta de identificação dos custos envolvidos na capacitação, uma vez que, com as informações constantes do Plano de trabalho, não foi possível averiguar a formação dos custos por curso.

Causa

Não observância de dispositivos legais que regem a matéria por parte da SESGE.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade encaminhou suas justificativas por intermédio do Ofício nº 1557/2013-GAB/SESGE/MJ, de 05.11.2013, com seguinte teor:

Para o item "a"
"A informação Orçamentária nº 049/2012 – DILOG/SESGE/MJ de 15/11/2012 na sua introdução, faz menção ao Convênio SESGE-SSP/DF, e ao final, por um equivoco do setor que a produziu, mencionou o Convênio SESGE-SSP/MT. Tal equívoco, em nada prejudicou a liberação dos recursos, uma vez que as informações orçamentárias foram informadas corretamente não comprometendo os atos subsequentes Informo que a Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças – CGPOF, por meio do Despacho nº 402/2013 – CGPOF/DILOG/SESGE/MJ de 18/10/2013, retificou a informação inserida equivocadamente, cujo documento já está inserto nos autos do processo às fls. 168 (Anexo I)".

Para o item "b":
"Conforme informando através do Memo nº 133/2013/DIPRO/SESGE/MJ, o Projeto Básico encontra-se no SICONV onde estão incluídos os planos de Curso (proposta pedagógica). Os valores sugeridos como referência para gratificação referente às atividades educacionais voltadas para grandes Eventos estão estabelecidos na Portaria SESGE nº 103, de 19 de novembro de 2012, Anexo II, em virtude disso, não há pesquisa de mercado. (Anexo II e Anexo IV)."

Para o item "c":
"Conforme informando através do Memo nº 133/2013/DIPRO/SESGE/MJ, segue anexo a Planilha enviada pelo Distrito Federal onde constam as informações detalhadas dos cursos envolvidos nas capacitações.
"O Distrito Federal solicitará ajuste de Plano de Trabalho onde incluirá as informações no Projeto Básico (Anexo V)".

Posteriormente, Unidade apresentou novos esclarecimentos, por meio do Ofício nº 493/2014-GAB/SESGE/MJ, de 20/3/2013, o qual, no ponto 1.3.1.1, informa o que se segue:

Para o item "a"
"Considerando as recomendações da CGU atinentes às impropriedades identificadas no Convênio nº 777058 (capacitação de profissionais de segurança pública para Copa do Mundo FIFA 2014) informo que procedemos à inclusão no SICONV do documento da CGPOF com a indicação dos créditos orçamentários, bem como procedemos à notificação da celebração e da realização da liberação dos recursos do Convênio em tela à Câmara Legislativa."

Para os itens "b" e "c":
"A Portaria SESGE nº 103/2012 está elencada no Preambulo do Termo de Convênio nº 777058/2012 como referência a ser usada pelos Estados na execução do convênio. Os valores estipulados na referida Portaria está dentro da média de valores adotados por alguns Órgãos da Administração Pública Federal, conforme quadro comparativo anexo, baseado em Portarias: do Tribunal de Contas da União (Portaria – ISC nº 6/2008); da Procuradoria Geral da República (Portaria PGR nº 251/2011) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Portaria nº 63/2013). Assim, acredita-se

que esteja demonstrado o valor de mercado pago pela Administração Pública no convênio em tela.
O Governo do Distrito Federal publicou o Decreto nº 33.871, de 23 de agosto de 2012, que dispões sobre o pagamento de Gratificações por Encargo de Cursos ou Concursos aos servidores Públicos do poder Executivo do Distrito Federal, o qual estipula valores maiores que o estabelecido pela Portaria SESGE nº 103, conforme arquivo anexo. Entretanto, o Distrito Federal não está utilizando os valores estabelecidos pelo Decreto nº 33.871, por ultrapassar os fixados pela Portaria SESGE nº 103.
Ressalta-se que as ações de capacitação previstas no convênio tratam de cursos específicos da área de segurança pública, que não são oferecidos por instituições de ensino convencional.
Anexo: - Mapa comparativo de valores praticados por hora-aula na Administração Pública Federa;
- Decreto nº 33.871, de 23 de agosto de 2012.
O quadro comparativo dos valores pagos pelos diversos órgãos públicos foi inserido no SICONV em todos os convênios de capacitação".

Análise do Controle Interno

Considerando os termos das justificativas apresentadas, têm-se os seguintes comentários:

a) Em que pese a informação da Unidade, alegando que retificou o documento e que o encaminhou no Anexo I de seu Oficio, ele não foi identificado na documentação enviada, e também não foi inserido no SICONV. Assim, até a comprovação definitiva da indicação do crédito, mantém-se a ressalva.

Relativamente aos esclarecimentos prestados pela Unidade, quando do recebimento do Relatório Preliminar, observou-se que foram adotadas as medidas necessárias para regularizar a impropriedade e a documentação objeto da ressalva foi inserida no SICONV. Contudo, a Unidade deverá aprimorar seus controles internos para evitar a repetição da falha.

"**b"** e **"c")** As justificativas apresentadas pela Unidade não são suficientes para elidir a questão. O valor informado na Portaria SESGE nº 103/2012 e a planilha apresentada pela Convenente não explicam ou justificam a necessidade de contratação de Coordenadores, supervisores e monitores. Também não constam esclarecimentos sobre a quantidade de horas/aulas alocadas, em especial àquelas categorias em que foram alocadas horas/aulas em maior quantidade que as horas/aulas do curso.

A alegação da Unidade da não comprovação dos preços de mercado não prospera uma vez que custos médios em hora/aula dos cursos, de aproximadamente R$ 330,00 deverão ter análise de viabilidade econômica em relação ao valor da hora/aula no mercado.

Para exemplo, observe que existe no mercado Curso de MBA - Gerenciamento de Riscos, com 460 horas/aulas, pelo valor de R$ 3.179,00.

Assim, a aferição de que os cursos estão equivalentes àqueles praticados no mercado não pode ser presumida pela simples alegação que o valor da hora/aula é

aquele constante da portaria editada pelo SESGE, uma vez que este valor não corresponde ao custo efetivo da hora/aula dos cursos apresentados.

Em relação às novas manifestações da Unidade quanto ao Relatório Preliminar de Auditoria, verificamos que não foram apresentados elementos novos ou suficientes para elidir a questão. Importar repetir e frisar que os valores da hora/aula informados na Portaria SESGE nº 103/2012 não são suficientes para justificar os valores totais por Cursos.

Desta forma, continua sem esclarecimento ou justificativas sobre quais os elementos que contribuíram para a formação de custos de cada curso. Exemplo: como foi que se chegou ao valor total de R$ 130.176,00 para o Curso Técnico Explosivista Policial - CTEF, composto de 1 turma de 15 alunos, com carga horaria de 328 horas. Se for considerado somente os valores e parâmetros informados na Portaria SESGE nº 103/2012, sem qualquer outro elemento de composição, o valor do curso não seria superior a R$ 41.000,00 (R$ 125,00 x 328 h/a). Outro exemplo: o Curso de Sistema de Comando de Incidentes, no valor total de R$ 33.128,00, composto de 2 turmas de 60 alunos cada com uma e com 40 horas aula. Calculando-se o valor das duas turmas pelo valor da hora/aula informada na Portaria, o custo do curso não seria superior a R$ 10.000,00 (2 x 40 x R$ 125,00).

Assim, deverá ser apresentado documento que evidencie/justifique a composição dos custos e sua motivação, em especial para aqueles casos em que o curso apresenta quantidade de horas/aulas alocadas para fins de pagamento, em maior quantidade que as horas/aulas do curso, conforme já citado acima. Por este motivo, mantêm-se os termos da recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: a) aprimorar seus controles internos com vistas a evitar as falhas quanto a ausência de documentos ou procedimentos que, por determinação legal ou normativa, devam constar do processo ou do SICONV, inclusive observando-se os prazos e formas estabelecidos.

Recomendação 2: "b" e "c") Compor o processo e o SICONV com documentos contendo os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado e, se for o caso, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o seu prazo de execução.

2.2 IMPLEMENTACAO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA PARA A REALIZACAO DOS GRANDES EVENTOS

2.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da ação de governo 14WH- Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos - Crédito Extraordinário

Fato

Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania			**Total das Despesas Empenhadas do Programa na UG:** R$ 439.599.303,14	
Ação: 14WH- Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos – Crédito Extraordinário				
Provisão (R$)	**Despesas Empenhadas (executadas)(R$)**	**Despesas Liquidadas (R$)**	**Meta Financeira (R$)**	**Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa na UG (Representatividade)**
121.117.447,76	72.813.923,53	37.129.289,62	100%	16,56%

Essa ação possui a finalidade de Implementar o Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos.

Para avaliação da Ação 14WH, no que se refere a processos licitatórios, foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco, com extensão correspondendo a 33,37% do total das despesas executadas com créditos da referida Ação. Os exames realizados foram voltados para a verificação dos processos licitatórios, sendo que a profundidade contemplou, principalmente, os seguintes elementos:

- Identificação do Contratado (nome/razão social e CPF/CNPJ);
- Motivo da contratação;
- Modalidade, objeto e valor da contratação;
- Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;
- Regularidade do processo avaliado.

2.2.2 FORMALIZAÇÃO LEGAL

2.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Falhas no planejamento, na pesquisa de preços, na sessão do pregão e na contratação para implantação da solução de Video Wall do Sistema Integrado de Comando e Controle.

Fato

A SESGE/MJ formalizou, por meio do Processo nº 08131.000438/2013-37, o Pregão Eletrônico nº 07/2013, que trata do registro de preços para aquisição e a implantação de

painéis de vídeo (Video Wall). Em decorrência do certame, vencido pela empresa Helmut Mauell do Brasil Indústria e Comércio Ltda (CNPJ: 62.941.281/0001-34), foi assinado o Contrato nº 05/2013, no valor de R$ 24.301.494,00, para a implantação do sistema de Video Wall nos Centros Integrados de Comando e Controle – CICC, presentes nas cidades que receberão os grandes eventos esportivos, com destaque para a Copa de 2014, quais sejam: Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo.
A solução, contemplando todos os CICC, foi licitada e contratada contendo os seguintes itens, apresentados de forma sintética:

Item	Descrição do Item		Unid.	Qtde.	V. Unit.	Total	Fabricante/ Produto ou Fornecedor
	Resumida	Item TR					
1	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Operação e de Crise	4.2	Unidade	574	15.185,00	8.716.190,00	Samsung/UD 55A
2	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Coordenação	4.3	Unidade	26	25.613,00	665.938,00	Mauell/ME Multiview e.Flat s40
3	Equipamentos para integração dos Painéis Video Wall (por módulo)	4.4	Peça	600	7.196,00	4.317.600,00	Mauell
4	Serviços de Instalação dos Painéis Video Wall (por módulo)	4.5	Peça	600	5.463,00	3.277.800,00	Mauell
5	Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (n° de usuários final)	4.6	Unidade	1560	3.968,00	6.190.080,00	Mauell/Multiview X Omnium HERMES
6	Ferramentas para Controle dos Painéis Video Wall (n° de usuários Administração)	4.7	Unidade	130	1.349,00	175.370,00	Mauell/Multiview X Omnium Client
7	Codificador 04 (quatro) por CICC	4.8	Unidade	52	1.461,00	75.972,00	Matrox/Maevex 5150 Encoder ou Haivision/Makito
8	Transferência de Conhecimento	4.9	Turma	52	16.972,00	882.544,00	Mauell
TOTAL						24.301.494,00	

Da análise efetuada nos autos do referido processo, foram identificadas as seguintes falhas:

<u>Planejamento</u>

a) A ausência, no documento Análise de Viabilidade, folhas 77v a 94v, de informações quanto às soluções disponíveis no mercado, quando da definição e especificação dos requisitos, conforme preconiza o Art. 11, I, b, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010. No documento Análise de Viabilidade da Contratação, acostado ao Processo nº 08131.000438/2013-37, não há vinculação entre as especificações dos componentes da solução com produtos disponíveis no mercado. A título de exemplo, os autos trazem as especificações para os painéis de visualização, com exigências de tecnologia LCD, medida diagonal entre 55 e 60 polegadas, resolução Full HD, dentre outras, sem correlacionar estas especificações com produtos vendidos no mercado. Neste exemplo, a questão que não ficou transparente no processo é quais são os painéis de visualização disponíveis no mercado.

b) O prosseguimento do processo licitatório sem incluir, no documento Análise de Viabilidade, análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção, conforme preconiza o Art. 11, III, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010. A Análise de Viabilidade acostada ao Processo nº 08131.000438/2013-37 não traz comparação de custos das soluções identificadas, da mesma forma que também não menciona quais seriam estas soluções. A única referência financeira apresentada foi um valor de R$ 34.309.470,11 como sendo o total estimado, carente inclusive de demonstração da origem deste valor. A análise de viabilidade é silente quanto aos valores unitários dos itens que compõem a solução.

c) A ausência nos autos de justificativas das especificações técnicas estabelecidas no Termo de Referência, a exemplo das quantidades, dimensões, brilho, resolução e contraste dos módulos dos painéis Video Wall, itens 4.2 e 4.3.

Pesquisa de Preços

d) A ausência, na fase interna da licitação, de pesquisa de preços junto ao mercado em geral, complementar à cotação solicitada às empresas participantes da Audiência Pública, folhas 1000 a 1054, tendo em vista que a Solução do Video Wall contém componentes vendidos no mercado em geral, a exemplo dos itens 4.2 e 4.3 do Termo de Referência.

e) Utilização de inferências, conforme folha 1146, sobre os itens individuais da cotação fornecida pela empresa Nec Latin America S.A, a qual informou apenas o valor global. O resultado foi uma cotação com comparação de preços unitários de apenas duas empresas. A partir das duas cotações que apresentaram valores individuais para cada item, foi atribuído o valor individual para cada item da cotação da empresa Nec Latin America S.A, utilizando-se de cálculos matemáticos, sem que estes valores tivessem sido realmente ofertados pela empresa em sua cotação.

Contratação

f) Ausência de item específico para suporte técnico e manutenção na tabela de composição de preços da solução. Conforme consta da Cláusula Primeira do Contrato, em seu item 1.3. "*O objeto também contempla o suporte técnico e a manutenção da solução, conforme o Acordo de Nível de Serviço (ANS) e prazo descritos no item de Garantia dos Materiais.*". Entretanto, estes serviços não foram apartados em item específico na composição da solução, nem foram calculados os respectivos valores a serem pagos por eles.

g) Previsão de pagamento total da solução mediante o recebimento definitivo dos itens de 1 a 8, e após a transferência de conhecimento ser efetivada e avaliada pela área competente, conforme disposto na Cláusula Terceira do 1º Termo Aditivo, sem previsão de valores a serem pagos pela prestação dos serviços de suporte técnico e manutenção por 24 meses, contrariando o Artigo 62 da Lei 4.320/64.

Sessão do Pregão

h) Ausência de questionamento, diligência ou negociação junto à empresa Helmut Mauell por ter majorado seu item 5 em mais de 300% entre a cotação original e o valor ofertado na licitação. O valor contratado para o item 5 "*Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (n° de usuários final)*" foi de R$ 3.968,00 por unidade, e o valor ofertado pela mesma empresa na fase interna da licitação foi de R$

1.310,00 por unidade, conforme folha 1134. Esta diferença encareceu o contrato em R$ 4.146.480,00.

i) Aceitação de cotações, na fase interna da licitação, bem como de propostas, na sessão do pregão, sem o devido detalhamento dos produtos ofertados pelas empresas, com indicação exata da marca e modelo que os identifique no mercado.

j) Aceitação da proposta vencedora, omissa quanto à indicação exata do produto ofertado no item 7, sem a diligência prevista no item 8.3.3 do Edital, que previa: "*Dentre outros os documentos passíveis de solicitação pelo Pregoeiro, destacam-se os que contenham as características do material ofertado, em compatibilidade com o Termo de Referência, minudenciando o modelo, tipo, procedência, garantia ou validade, além de outras informações pertinentes, a exemplo de catálogos, folhetos ou propostas.*"

Causa

Falhas nos controles internos da Unidade, desde o planejamento até a contratação, quanto à capacidade de detectar se os atos administrativos atendem de fato não só às formalidades como também aos interesses da Administração Pública.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento às Solicitações de Auditoria nº 201316800/05 e 201316800/07, a Unidade apresentou, por meio dos Ofícios nº 1525/2013-GAB/SESGE/MJ e 1556/2013-GAB/SESGE/MJ, os seguintes esclarecimentos:

Planejamento

a) "*Informa o art. 11,1, b, da Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 04/2010:*

> *Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:*
> *I - definição e especificação dos requisitos, conforme os arts. 12 e 13 desta Instrução Normativa, a partir da avaliação do Documento de Oficialização da Demanda e do levantamento de: (...)*
> *b) soluções disponíveis no mercado;*

Em 2012 a SESGE contratou uma consultoria (KPMG) para realizar estudos referentes ao SICC (Sistema Integrado de Comando e Controle). Um dos estudos solicitados à consultoria (chamados de produtos) consistia em analisar as soluções disponíveis no mercado referente a todas as contratações da SESGE, que estavam dentro do escopo de contratação da consultoria. Um dos componentes que faziam parte do escopo da consultaria era a Solução Vídeo Wall. Desta forma a consultoria fez os estudos de análise de mercado referentes à solução Vídeo Wall. Além destes, a consultoria também fez os estudos dos Artefatos preconizados pela IN 04. Os documentos relativos à IN 04 (Solução Vídeo Wall) se encontram no Produto 6 da consultoria KMPG, caderno 17 (denominado: "Artefatos da Instrução Normativa 04 Vol. 1"), da página 123 à página 138 e o estudo de relações disponíveis no mercado encontra-se no Produto 4 da consultoria KPMG, anexo E. Estes documentos suprem as informações relativas ao estudo das soluções disponíveis no mercado sobre a Solução Vídeo Wall. Também nos estudos da KPMG foram realizadas as estimativas de custos, e encontram-se no produto 6 da consultoria KPMG, caderno 19 ("Apêndice 2: Atualização das Estimativas de Custos e de Soluções de Mercado1'), páginas 22 à 26. Vale ressaltar que

além das pesquisas realizadas pela consultoria KPMG, que foram relatados em seus produtos, a CEGE (Comissão Especial de Aquisições e Contratações para Grandes Eventos) realizou o chamamento público N° 01/2012, com o intuito de ouvir as empresas interessadas em fornecer as soluções listadas abaixo. Observemos que a Solução de Vídeowall é parte integrante da Solução de vigilância por câmera. A SESGE se fez presente às apresentações das empresas."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade acrescentou, por meio do Ofício n° 493/2014-GAB/SESGE/MJ, o que segue:
"A SESGE em 2012 contratou a Consultoria KPMG para realizar todos os estudos técnicos necessários para a contratação da Solução de Vídeo Wall. Entre estes estudos foi realizada a modelagem de requisitos mínimos necessários para a solução vídeo wall - ANEXO B - Relatório de Infraestrutura de TIC (Documento Reservado conforme termo de Classificação de Informação em Anexo)
Posteriormente a esse levantamento de modelagem a consultoria realizou o levantamento das tecnologias disponíveis no mercado ANEXO C - Relatório de tecnologias e soluções de integração disponíveis (produto 04) - (Documento Reservado conforme termo de Classificação de Informação em Anexo) em especial às paginas 21 e 22 onde se pode observar claramente que a SESGE/KPMG realizaram estudo técnico da solução de cinco empresas quanto ao atendimento dos requisitos levantados durante a fase de modelagem. Anexo a esse relatório foram levantadas especificações e custos para todas as soluções - ANEXO D (Documento Reservado conforme termo de Classificação de Informação em Anexo) do referido relatório. Neste documento a consultoria realizou uma RFI - Request For Information o que resultou em apenas uma resposta positiva para levantamento de custo das empresas.
Como na primeira pesquisa a KPMG não obteve uma resposta adequada das empresas quanto ao custo de implementação da solução vídeo wall, a SESGE solicitou durante a confecção do produto 06 da KPMG (02 de janeiro de 2013) a atualização das estimativas de custos e soluções de mercado. Outra RFI foi realizada, com cinco empresas, o que resultou na resposta conforme ANEXO E - 2.3.2.6 Produto 6 - Apêndice 2: Atualização das Estimativas de Custos e de Soluções de Mercado, em especial às folhas 22 à 26 do referido documento.
Desta forma, a SESGE cumpriu com suas obrigações legais de realizar a Análise de Viabilidade de Contratação, contendo dentre outras informações, as que tratam das soluções disponíveis no mercado, indicando dentre estas as que atendem às necessidades do Órgão, bem como análise e comparação entre os custos das soluções identificadas.
Considerando que atualmente a licitação já ocorreu e que está em fase final de implementação sugiro a desclassificação dos documentos acima mencionados como reservados e que os mesmos sejam juntados aos autos do processo n° 08131.000438/2013-37 - Solução de Vídeo Wall."

b) "*Conforme comentado nas respostas do item N° 15, a consultoria KPMG também realizou a análise de valores referentes à Solução Vídeo Wall. Desta forma, a análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção, foi elaborada e inserida dentro do processo de planejamento e aquisição pelo Produto 4 da consultoria KPMG, anexo E, e com sua atualização no produto 6 da consultoria KPMG, caderno 19 ("Apêndice 2: Atualização das Estimativas de Custos e de Soluções de Mercado"), páginas 22 à 26."*

c) "*A Solução Vídeowall é um sistema que tem como objetivo principal a exibição de imagens, vídeos, telas de aplicativos e todas as informações necessárias para a criação da consciência situacional dentro do NOC (Network Operation Center ou Sala de Operações), permitindo a rápida troca de informações entre os componentes das diversas instituições que tem assento dentro do Centro Integrado de Comando e Controle. Como o NOC é uma sala que está em contínuo trabalho, ela necessita manter sua iluminação ativa, de forma a permitir que as pessoas possam realizar suas atividades de rotina, como por exemplo, a leitura e produção de textos. Para que o Vídeowall seja efetivo em um ambiente com a iluminação continuamente ativa, é necessário que as taxas de brilho, resolução e contraste sejam compatíveis ao ambiente em que a Solução Vídeowall se fará presente. Para definir as especificações técnicas iniciais na minuta do termo de referência, a consultoria KPMG realizou visitas técnicas a dois Centros de Comando e Controle no Brasil, que já possuíam uma tecnologia de Vídeo Wall recente, sendo eles: COR RJ - Centro Operacional da Prefeitura do Rio de Janeiro e ao Centro de Comando e Controle do Rio de Janeiro. Cabe ressaltar que os ambientes dos CICCs no Brasil são diferentes entre si, alguns com alta taxa de luminosidade externa como é o caso do CICCN localizado em Brasília. A SESGE, partindo da Minuta do Termo de Referência produzido no produto 06 da consultoria KPMG referente ao Vídeo Wall (Caderno 06) optou por realizar uma audiência pública para se certificar que o mercado poderia atender as especificações técnicas solicitadas, verificando inclusive se o Termo de Referência estava regrado conforme os princípios da impessoalidade e moralidade, para garantir que os equipamentos eram adequados à utilização pretendida, visando não restringir ou direcionar o processo licitatório, sempre buscando a lisura do mesmo. A documentação referente à audiência pública pode ser encontrada no processo a partir da página 851. Depois da audiência pública foi emitida a Nota Técnica n° 10/2013 - DILOG/SESGE/MJ que versa sobre as respostas aos questionamentos da audiência pública, onde as empresas realizaram 452 questionamentos. Podemos verificar que na Ata da Audiência Pública referente à Solução Vídeo Wall (p.p.896), estavam representadas 28 empresas/instituições, incluindo a CGU. A partir desta ATA e de outros questionamentos enviados por e-mail, a SESGE produziu a N.T n° 10. Como pode ser observado na N.T. n° 10, apenas dois questionamentos foram feitos no quesito brilho. Ambos os questionamentos foram atendidos e a especificação foi modificada, para atender as necessidades de participação do mercado e garantir a concorrência, sem que as necessidades operacionais e técnicas da SESGE ficassem comprometidas. No quesito contraste apenas um questionamento foi realizado. A SESGE, visando atender a participação de todo o mercado, sem que houvesse prejuízo operacional, também modificou a especificação técnica deste item. O quesito resolução foi especificado para seguir a padronização de imagens do Imageador Aéreo, Centro de Comando e Controle Móvel e da Plataforma de Observação elevada. Todos estes equipamentos possuem imagens em alta resolução (Full HD). Caso a SESGE optasse por flexibilizar esse item, detalhes operacionais poderiam ser perdidos na visualização, tornando os equipamentos móveis subutilizados. Quanto à quantidade e dimensões, foram realizadas visitas técnicas, em cada uma das cidades sedes, para apontar em cada caso a melhor opção de quantidades de altura e comprimento (número de linhas e colunas de módulos) levando-se em conta o local disponibilizado pelos estados para o C1CC. As plantas das localidades foram incluídas no Termo de Referencia, item 4.1.8.*"

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade acrescentou, por meio do Ofício n° 493/2014-GAB/SESGE/MJ, o que segue:
"As justificativas das especificações que definem o objeto e seus elementos técnicos podem ser encontradas nos documentos:

ANEXO B - Relatório de Infraestrutura de TIC (Documento Reservado conforme termo de Classificação de Informação em Anexo).
ANEXO C - Relatório de tecnologias e soluções de integração disponíveis (produto 04) - (Documento Reservado conforme termo de Classificação de Informação em Anexo).
ANEXO - D - referente ao - ANEXO E VÍDEO WALL (Documento Reservado conforme termo de Classificação de Informação em Anexo).
ANEXO E - 2.3.2.6 Produto 6 - Apêndice 2: Atualização das Estimativas de Custos e de Soluções de Mercado.
Considerando que atualmente, já estamos na fase de execução dos projetos e que a classificação foi necessária para preservar o processo licitatório, sugiro a desclassificação dos ANEXOS B. C. D e E deste relatório e que os mesmos sejam juntados aos autos do Vídeo Wall para cumprir a determinação do art. 3° da Lei n°l0.520/2002."

Pesquisa de Preços

d) "*Como bem exemplificou a equipe de auditoria, os componentes da solução Video Wall podem ser encontrados no mercado em geral (os monitores). Contudo somente os monitores (telas de 50 a 65" e telas de 70"), não se constituem numa solução única com funcionamento independente para o que almejamos com a referida contratação. A solução contempla além dos módulos (monitores), sistema de sonorização, climatização e softwares de gerenciamento. A integração de tais elementos é que constituem a solução pretendida. Portanto, ainda que tivéssemos os valores das telas, de nada ou muito pouco, contribuiria para a construção de um valor médio para a solução completa que ao final conseguimos contratar com uma economia de 46% (quarenta e seis por cento), conforme quadro abaixo, o que comprovou a eficiência da análise de pesquisa da estimativa de custo citada no item 15.*

PREÇO ESTIMADO GLOBAL	*PREÇO CONTRATADO GLOBAL*	*ECONOMIA*
R$ 49.730.340,62	*R$ 26.723.436,00*	*46,3%*

"

e) "*Quanto à proposta da empresa NEC Latin, após a realização de uma média relativa aos itens das propostas das empresas Mauell e Absolut, a área técnica concluiu o mapa comparativo ao atribuir um percentual representativo de cada item sobre o valor Global.*
Como podemos analisar abaixo os valores em percentual de cada item do edital para as empresas Bilfinger Mauell e Absolut.
Bilfinger Mauell
Tabela por item com representação percentual.

item	DESCRIÇÃO	%
1	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Operação e de Crise (55 a 60pol)	41.77%
2	Módulos dos Painéis Video Wall d3S Salas de Coordenação (70 pol)	3,34%
3	Equipamentos para integração dos Painéis Video Wall (por módulo)	27,17%
5	Serviços de Instalação dos Painéis Video Wall (por módulo)	15,07%
6	Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (nº de usuários final)	4,62%
7	Ferramentas para Controle dos Painéis Video Wall (n° de usuários Administração)	0,73%
8	Codificador 04 (quatro) por CICC	1,04%
9	Transferência de Conhecimento administrador (nº turmas)	1,43%
10	Transferência de Conhecimento operador (nº turmas)	2,85%
11	Transferência de Conhecimento técnico de Manutenção e reparo (nº turmas)	1,43%
	TOTAL	100,00%

ABSOLUT

Tabela por item com representação percentual.

item	DESCRIÇÃO	%
1	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Operação e de Crise (55 a 60pol)	13,85%
2	Módulos dos Painéis Video Wall d3S Salas de Coordenação (70 pol)	1,88%
3	Equipamentos para integração dos Painéis Video Wall (por módulo)	21,64%
5	Serviços de Instalação dos Painéis Video Wall (por módulo)	12,04%
6	Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (nº de usuários final)	47,66%
7	Ferramentas para Controle dos Painéis Video Wall (n° de usuários Administração)	1,67%
8	Codificador 04 (quatro) por CICC	0,07%
9	Transferência de Conhecimento administrador (nº turmas)	0,30%
10	Transferência de Conhecimento operador (nº turmas)	0,59%
11	Transferência de Conhecimento técnico de Manutenção e reparo (nº turmas)	0,30%
	TOTAL	100,00%

Com base na média dos percentuais das duas empresas concluímos o valor do percentual participativo de cada item sobre o valor global da empresa NEC Latin:

item	DESCRIÇÃO	%
1	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Operação e de Crise (55 a 60pol)	28%
2	Módulos dos Painéis Video Wall d3S Salas de Coordenação (70 pol)	3%
3	Equipamentos para integração dos Painéis Video Wall (por módulo)	24%
5	Serviços de Instalação dos Painéis Video Wall (por módulo)	14%
6	Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (nº de usuários final)	26%
7	Ferramentas para Controle dos Painéis Video Wall (n° de usuários Administração)	1%
8	Codificador 04 (quatro) por CICC	1%
9	Transferência de Conhecimento administrador (nº turmas)	1%
10	Transferência de Conhecimento operador (nº turmas)	2%
11	Transferência de Conhecimento técnico de Manutenção e reparo (nº turmas)	1%
	TOTAL	100%

Sendo assim os valores por item da última tabela da empresa NEC Latin loi extraída dos percentuais acima sobre o valor Global da proposta da Nec Tecnologia, R$ 45.061.581,47.

EMPRESA MAUELL

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM RESUMIDA	valor unitário	Unidade	QTD	QTD PARA ADESÃO
1	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Operacão e de Crise (55 a 60 pol)	R$ 31.177,00	Unidade	633	R$ 19.890.926.00
2	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Coordenacão (70 pol)	R$ 65.281,00	Unidade	23	R$ 1.827.865.00
3	Equipamentos para integracão dos Painéis Video Wall (por módulo)	R$ 19 430,00	Unidade	666	R$ 12.940.380.00
5	Serviços de Instalação dos Painéis Video Wall (por módulo)	R$ 10.774,00	Unidade	666	R$ 7 175.484.00
6	Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (nº de usuários final)	R$ 1.310,00	Unidade	1.680	R$ 2.200.800.00
7	Ferramentas para Controle dos Painéis Video Wall (nº de usuários Administração)	R$ 2 .661,00	Unidade	140	R$ 372 540,00
8	Codificador 04 (quatro) por CICC	R$ 6.170,00	Unidade	80	R$ 493.600,00
9	Transferência de Conhecimento administrador (nº turmas)	R$ 43.531,00	turmas	14	R$ 679.434.00
10	Transferência de Conhecimento operador (nº turmas)	R$ 43.531.00	turmas	28	R$ I.35S.86S.00
11	Transferência de Conhecimento técnico de Manutenção e reparo (nº turmas)	R$ 48.531.00	turmas	14	R$ 679.434.00
	VALOR TOTAL	**R$ 47.619.334,00**			

EMPRESA ABSOLUT TECHNOLOGIES

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM RESUMIDA	valor unitário	Unidade	QTD	OTD PARA ADESÁO
1	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Operacão e de Crise (55 a 60 pol)	R$ 12.322.00	Unidade	633	R$ 7.861.435.00
2	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Coordenacão (70 pol)	R$ 38.005,50	Unidade	23	R$ 1.064.154,00
3	Equipamentos para integracão dos Painéis Video Wall (por módulo)	R$ 18.441,30	Unidade	666	R$ 12.231.305,80
5	Serviços de Instalação dos Painéis Video Wall (por módulo)	R$ 10 258,74	Unidade	666	R$ 6.832.320,84
6	Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (nº de usuários final)	R$ 16.098,58	Unidade	1.680	R$ 27.045.614 40
7	Ferramentas para Controle dos Painéis Video Wall (nº de usuários Administração)	R$ 6.775.09	Unidade	140	R$ 940.512.60
8	Codificador 04 (quatro) por CICC	R$ 480,00	Unidade	80	R$ 38.400.00
9	Transferência de Conhecimento administrador (nº turmas)	R$ 12.000,00	turmas	14	R$ 165.000.00
10	Transferência de Conhecimento operador (nº turmas)	R$ 12.000.00	turmas	28	R$ 336.000.00
11	Transferência de Conhecimento técnico de Manutenção e reparo (nº turmas)	R$ 12.000,00	turmas	14	R$ 165.000,00
	VALOR TOTAL	**R$ 56.744.343.64**			

EMPRESA NEC TECNOLOGIA

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM RESUMIDA	valor unitário	Unidade	QTD	QTD PARA ADESÃO
1	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Operacão e de Crise (55 a 60 pol)	R$ 19.643,75	Unidade	633	R$ 12 532.712.90
2	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Coordenacão (70 pol)	R$ 45.577,63	Unidade	23	R$ 1.287 375.11
3	Equipamentos para integracão dos Painéis Video Wall (por módulo)	R$ 16.515.45	Unidade	666	R$ 10.999.287,95
5	Serviços de Instalação dos Painéis Video Wall (por módulo)	R$ 9.170.96	Unidade	666	R$ 6.107.862,54
6	Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (nº de usuários final)	R$ 7.011,89	Unidade	1.680	R$ 11.779.970,03
7	Ferramentas para Controle dos Painéis Video Wall (nº de usuários Administração)	R$ 3.949,14	Unidade	140	R$ 552.579.41
8	Codificador 04 (quatro) por CICC	R$ 3 109.33	Unidade	80	R$ 248.790,78
9	Transferência de Conhecimento administrador (nº turmas)	R$ 27.726.33	turmas	14	R$ 388.175,69
10	Transferência de Conhecimento operador (nº turmas)	R$ 27.726.83	turmas	28	R$ 776.351,37
11	Transferência de Conhecimento técnico de Manutenção e reparo (nº turmas)	R$ 27.726.83	turmas	14	R$ 388.175,69
	VALOR TOTAL	**R$ 45.061.581.47**			

Desta forma os valores por item da empresa NEC Latin foram extraídos de médias e percentuais relativos a cálculos realizados pela área técnica."

Contratação

f) *"Não foi inserido item específico para suporte técnico e manutenção na tabela de composição de preço, pelo fato de que estes serviços não eram parte da compra da Solução Vídeowall, isto porque a solução foi adquirida com garantia de 24 (vinte e quatro) meses, o que ultrapassa a realização dos Grandes Eventos, terminando após a Copa do Mundo FIFA 2014. Há ainda o Acordo de Nível de Serviços (ANS) que obriga a empresa a manter o funcionamento dos painéis durante o período mencionado. Desta forma fica claro que não se faz necessário contratar serviços contínuos de suporte técnico e manutenção da Solução Vídeowall.*

A Solução Videowall é composta por: módulos (monitores), sistema de sonorização, climatização, softwares de gerenciamento monitores, computadores embarcados e estruturas metálicas. Tais componentes não necessitam de manutenção, pois em caso de falha de algum dos componentes o mesmo deve ser trocado. Sendo assim, a troca é uma condição de garantia e não de manutenção. A existência de pagamento por uma manutenção desnecessária levaria a gastos desnecessários e consequentemente a sobreposição de gastos, o que incorreria em mau uso do erário público.

Quanto à precificação dos valores de suporte técnico e manutenção (Cálculo de valores), como este item não foi objeto de contratação da SESGE, não foi necessário realizar o cálculo dos valores."

g) *Vejamos que prescreve o artigo 62 e 63 da Lei n° 4.320/64:*

> ***Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.***
> *Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*
> *§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:*
> *I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*
> *II - a importância exata a pagar;*
> *III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*
> ***§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços** prestados terá por base:*
> *I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;*
> *II - a nota de empenho;*
> *III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.*

Quando se estabeleceu que o pagamento total da solução estivesse condicionado ao recebimento definitivo apôs a transferência de conhecimento ser efetivada e avaliada pela área competente, deixa-se fixado que o pagamento da despesa será efetuado após a regular liquidação, ou seja, após verificação dos comprovantes da entrega de materiais e da efetiva prestação de serviço, estando os critérios apregoados pela SESGE em conformidade como previsto na Lei artigo 63, inciso III da Lei n°. 4.320, de 1964.

Todo o pagamento referente a Solução Vídeowall se dá apenas depois dos recebimentos provisórios e definitivos, não havendo desrespeito ao artigo apontado na solicitação de auditoria, relembrando que na contratação não foi adquirido suporte, manutenção ou qualquer tipo de serviços continuados, o que existe é uma garantia de 24 (vinte e quatro) meses que deve obedecer o Acordo de Nível de Serviços (ANS).

Conforme pode ser observado na tabela abaixo retirada do 1º Termo Aditivo do Contrato 05/2013 - Solução Vídeowall, inexiste a aquisição de suporte e manutenção. A resposta ao item 22 dessa Solicitação de Auditoria, também informa os motivos da não contratação desses itens.

ITEM	Descrição do Item		UNID	QTDE
	Resumida	Item do TR		
1	Módulos dos Painéis Vídeo Wall das Salas de Operação e de Crise	4.2	Unidade	574
2	Módulos dos Painéis Vídeo Wall das Salas de Coordenação	4.3	Unidade	26
3	Equipamentos para integração dos Painéis Vídeo Wall (por módulo)	4.4	Peça	600
4	Serviços de Instalação dos Painéis Vídeo Wall (por módulo)	4.5	Peça	600
5	Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (n° de usuários final)	4.6	Unidade	1560
6	Ferramentas para Controle dos Painéis Vídeo Wall (n° de usuários Administração)	4.7	Unidade	130
7	Codificador 04 (quatro) por CICC	4.8	Unidade	52
S	Transferência de Conhecimento	4.9	Turma	52

Conforme o item 3.1 (transcrito abaixo) do 1º Termo Aditivo do Contrato 05/2013 - Solução Vídeowall, o pagamento seria realizado por itens. Novamente não existe a previsão de contratação de suporte e manutenção.

> *"3.1 O pagamento para os Itens 01. 02. 05. 06 e 07, será individualmente e ocorrerá após o recebimento definitivo do respectivo item. correspondente a cada Solução de Vídeo ali contratado.*

Item	Descrição Resumida do Item
1	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Operação e de Crise
2	Módulos dos Painéis Video Wall das Salas de Coordenação
5	Ferramenta de Captura de Imagens em Estações de Trabalho (n° de usuários final)
6	Ferramentas para Controle dos Painéis Video Wall (n° de usuários Administração)
7	Codificador 04 (quatro) por CICC

> *3.1.1 O pagamento dos itens 03. 04 e 08 será feito em conjunto, somente ocorrerá após recebimento definitivo dos serviços executados em cada* ***Solução de Video Wall*** *contratado e após a transferência de conhecimento ser efetivada e avaliada pela Area competente.*

Item	Descrição Resumida do Item
3	Equipamentos para integração dos Painéis Video Wall (por módulo)
4	Serviços de Instalação dos Painéis Video Wall (por modulo)
8	Transferência de Conhecimento

Diante do exposto, informo que os documentos citados e não encaminhados em anexo são classificados com grau de sigilo Reservado, conforme Termos de Classificações em anexos, tais documentos estão à disposição desse órgão de controle para análise nesta Secretaria esclarecendo que a SESGE/MJ tem tomado todas as medidas, atualmente, no seu âmbito visando atender eficientemente o que estabelece a lei e as orientações dos órgãos de controle.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade acrescentou, por meio do Ofício n° 493/2014-GAB/SESGE/MJ, o que segue:

"A SESGE está promovendo a adequação do 1º Termo Aditivo ao Contrato n° 05/2013 - DILOG/SESGE/MJ para solucionar as incongruências identificadas pela equipe da CGU. Informamos que será padronizado no Acordo de Nível de Serviço – ANS o valor de multa aplicada para a solução vídeo wall para cada CICC. Com isso a equipe técnica diminui o risco de ter a solução indisponível, inclusive durante os períodos críticos de operação.

Informamos que a SESGE não realizou o pagamento dos produtos da solução vídeo wall em momento anterior à prestação do serviço. O pagamento só é efetuado após a consignação dos referidos termos de recebimento definitivos e atesto das notas fiscais pela comissão de fiscalização."

Sessão do Pregão

h) *"O valor obtido na etapa de lances da referida licitação foi aceito tendo em vista as pesquisas de mercado, que apontaram para o mesmo item o valor médio de R$ 8.140,16, conforme Anexo V do Edital (pág. 1250v). Tal diferença representa 51,25 % em cada unidade adjudicada e registrada do item. Os demais foram sobremaneira reduzidos conforme tabela abaixo, tanto na fase interna (pesquisa de mercado) quanto em comparação ao valor médio lançado para a publicação. Segue:*

Item	Pesquisa de mercado HM	Valor médio de referência	Valor adjudicado	Economia %	
				Pesquisa H.M	Valor médio
1	R$ 31.177,00	R$ 21.047,58	R$ 15.185,00	51,29%	27,85%
2	R$ 65.281,00	R$ 49.754,73	R$ 25.613,00	60,77%	48,52%
3	R$ 17.469,00	R$ 18.128,92	R$ 7.196,00	58,81%	60,31%
4	R$ 10.774,00	R$ 10.067,90	R$ 5.436,00	49,55%	46,01%
5	R$ 1.310,00	R$ 8.140,16	R$ 3.968,00	-202,90%	51,25%
6	R$ 2.661,00	R$4.461,74	R$ 1.349,00	49,30%	69,77%
7	R$ 6.170,00	R$ 3.253,29	R$ 1.461,00	76,32%	55,09%
8	R$ 48.531,00	R$ 29.419,28	R$ 16.972,00	65,03%	42,31%
TOTAL	R$46.773.723,00	R$49.730.340,62	R$ 26.723.436,00	42,87%	46,26%

Portanto, é perceptível que a economia feita na aquisição da SOLUÇÃO, uma vez que não foi contratada de forma fracionada, representa o valor de R$ 23.006.904,62 em comparação ao valor médio de referência e uma economia de R$ 20.050.287,00 de sua própria proposta ofertada à título de pesquisa mercadológica."

"Conforme exposto na resposta do item anterior, ratificamos que em comparação ao valor médio de referência (ANEXO V do edital) o valor ofertado na ocasião da disputa não se apresentou inadmissível ou incongruente com os valores de mercado, ao contrário, representou com relação a este uma redução de 51,25%, o que eqüivale a uma economia de R$ 4.172,16 por unidade, ou R$ 7.009.228,80 no total de unidades registradas."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade acrescentou, por meio do Ofício n° 493/2014-GAB/SESGE/MJ, o que segue:

"Solicitamos à empresa a comprovação por meio de notas fiscais dos valores do item 5. A mesma enviou as notas relacionadas no ANEXO - A.

Pode-se observar que a empresa faz as suas vendas por solução de vídeo wall, não ficando consignada nas notas a distinção dos objetos da contratação. Ou seja, a empresa, por prática comercial, vende uma solução de vídeo wall, onde embute nos módulos os custos de todos os outros itens da SESGE (3 a 8).

A SESGE foi pioneira em descriminar os itens que compunham a solução vídeo wall. Logo, não foi possível verificar, a partir dessas notas, o valor individual do item 5 – "Multiview X Omnium HERMES", por não haver notas disponíveis para essa verificação. Contudo, é possível uma análise matemática quando cotejadas as notas enviadas pela Helmut Mauell (ANEXO A) e o contrato da SESGE. Na tabela 01 fica evidente que os valores individuais por módulo são muito discrepantes quando comparados à licitação da SESGE. Nos documentos discriminatórios das notas ficais é evidente que os valores foram embutidos nos módulos, pois em todas as notas de serviço a discriminação do item consta "prestação de serviços de engenharia, ativação, integração, treinamento e transferência de tecnologia".

Assim, se fôssemos comparar apenas o valor do módulo da SESGE (item I) ficaria demonstrado que o valor pago é comumente o disponível no mercado para o referido equipamento. Constatação essa também corroborada pela CGU em seu relatório, página 15:

> *"Não há que se falar aqui em prejuízo ou superfaturamento, tendo em vista que o módulo contratado para o item 1 foi o modelo SAMSUNG UD55A, pelo valor de 15.185,00, portanto inferior a média identificada na internet para o mesmo modelo, qual seja R$ 16.394.17".*

Com relação a tabela 02, foram normatizados os valores dos módulos pelo valor da SESGE e embutido nos outros itens os valores restantes desta normatização. Não é possível dividir os valores por item, mas é possível identificar claramente que a SESGE para os itens de 3 a 8 pagou um valor inferior a todos os outros contratos, comprovando a economicidade e ganho em escala na contratação.

Na tabela 03 pode-se observar estatisticamente (%) a diferença entre os contratos. Tomando-se por base o valor do maior contrato (Agencia Regulatória) (dos itens 3 a 8) tem-se que o valor da SESGE é 60,31% menor que a referência. Quando comparado ao valor médio das notas apresentadas (considerando a média aritmética dos valores das três notas) o valor da SESGE é 40,09% menor que a referência. E se comparado ao menor valor identificado (contrato COMOPNAV) o valor dos itens 3 a 8 da SESGE continua sendo menor em 13,24%.".

i) *"Optou-se por contratar uma solução de vídeo Wall. Por isso, os equipamentos ofertados individualmente pelas empresas, seja na fase interna ou na fase de disputa, deveriam corresponder ao melhor funcionamento da solução, uma vez que não podem, tampouco há razão para funcionarem de forma individualizada. Portanto, o equipamento a ser ofertado poderia ser diversos, da forma que melhor atendesse o Projeto Executivo a ser realizado pela contratada. Sua especificação na proposta final serviria apenas como parâmetro no momento da avaliação, pela área técnica, da proposta técnica da empresa a avaliar a qualidade do produto a ser empregado na solução."*

j) *"Os aparelhos MATROX e HAIVISION foram os indicados pela empresa Helmut Mauell. Quanto à configuração de proposta alternativa, o objeto do certame é painel de Video Wall, não monitores, codificadores e demais componentes, no edital não indicada a obrigatoriedade de utilização de uma só marca ou modelo de qualquer dos*

seus itens. O que ocorre de fato é que a empresa indica que poderá utilizar um ou outro, ou ainda os dois, a depender do projeto executivo. Desta forma não se configura escolha, isto além de não existir diferença entre os valores dos itens propostos. Fica a critério do projeto executivo indicar qual dos dois ou mesmo se os dois serão utilizados. Diante disto, a área técnica analisou, julgou e aceitou a proposta da empresa."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade acrescentou, por meio do Ofício n° 493/2014-GAB/SESGE/MJ, o que segue:
"Cabe informar que os produtos do contrato, correspondente ao item 07, ofertados pela empresa na fase licitatória foram o Matrox Maever 5150 Encoder e Haivision Makito, que pelas especificações técnicas atendiam o que fora solicitado na licitação. Entretanto, já na fase de execução, a SESGE realizou testes técnicos dos equipamentos (fls 2975 a 2979) e identificou que seria necessária a troca dos mesmos por outro equipamento. A ATA de 24 de junho de 2013 já informava que o equipamento Matrox apresentava aquecimento incompatível com o equipamento (fls. 2935 a 2936). Então a empresa ofertou o equipamento Z3 - MVPR - 02 (fls 2966 a 2979). Este último foi analisado pela SESGE e consignado na nota técnica nº 005/2014 da CGTIC (fls. 2934) que substituiu o equipamento. Desta forma o produto do item 07 ficou sendo o codificador Z3 - MVPR - 02 da empresa Z3 Technology LLC. Os manuais do referido codificador foram juntados aos autos (folhas 2937 a 2965), conforme recomendação da CGU.

Análise do Controle Interno

Planejamento
a) A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. A referida norma apresenta de forma detalhada o processo de contratação, donde se destaca a fase de planejamento, e dentro desta a etapa que trata da análise de viabilidade da contratação. Conforme reproduzido pelo próprio gestor em suas manifestações, a definição e especificação dos requisitos devem considerar o levantamento de soluções disponíveis no mercado. Apesar da manifestação da Unidade Gestora, de que os estudos foram realizados como produtos de consultoria contratada para tal fim, não os apresentou para esta equipe de auditoria. Ademais, não faz sentido o processo autuado para a licitação conter um documento intitulado Análise de Viabilidade, em atendimento à IN 04, sem que este documento contenha os conteúdos indicados pelo processo de contratação definido pela norma. Não se trata de mera formalização documental, de cunho burocrático, mas de procedimentos de trabalho, ou seja, atos administrativos, que servirão para dar segurança aos gestores públicos sobre as decisões que irão tomar.
Em resposta ao Relatório Preliminar a SESGE reiterou que os estudos foram feitos e se encontram nos documentos reservados, sobre os quais esta equipe de auditoria não emitiu opinião por não ter analisado o conteúdo. Acrescenta-se ainda que, ao sugerir a desclassificação dos documentos como reservados e que os mesmos sejam juntados aos autos do processo a Unidade estaria suprindo a lacuna apontada, desde que contenham os tópicos relatados. De qualquer forma, a recomendação do Controle Interno visa as futuras contratações na gestão de tecnologia da informação a serem realizadas pela SESGE/MJ.

b) Conhecidas as soluções disponíveis no mercado, é mandatório por força do art. 11, II da IN 04, a identificação daquelas que atendam aos requisitos, e logo em seguida a

tarefa disposta no inciso III, qual seja, a comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas.

c) Em complemento às análises dos itens anteriores, os autos do processo licitatório devem deixar claro primeiramente as soluções disponíveis no mercado, dentre estas quais atendem aos requisitos da Administração, estando estes requisitos suportados pelas devidas justificativas de necessidade. Conforme estabelece a Lei nº 10.520/2002, em seu art. 3º, a definição do objeto deve ser precisa, suficiente e clara, vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição, sendo que sua justificativa deve constar dos autos. A justificativa contida no item 3 do Termo de Referência restringiu-se à motivação para aquisição da solução de Video Wall. Entretanto, não é qualquer solução de Video Wall que atenderia às necessidades da Administração contratadas por meio desta licitação. A SESGE/MJ definiu solução de Video Wall contendo: módulos conforme especificações do item 4.2 e 4.3; equipamentos para integração, conforme especificações do item 4.4; ferramentas de captura de imagens conforme item 4.6; ferramentas para controle dos painéis, conforme item 4.7 e codificador conforme item 4.8. Não é possível concluir que estas exigências não são excessivas, irrelevantes ou desnecessárias se não estiverem devidamente justificadas pelo administrador público. A Unidade apresentou esclarecimentos quanto aos itens exemplificados no questionamento, entretanto, estas justificativas, bem como as relacionadas às demais especificações do Termo de Referência, devem compor os autos, conforme estabelece a legislação. Ademais, a realização de audiência pública, na busca de interação com as empresas, é um ato administrativo positivo, entretanto, sua simples realização e esclarecimento de questionamentos pontuais não exime a Unidade das justificativas necessárias à instrução do Termo de Referência.
Em resposta ao Relatório Preliminar a SESGE informou que as justificativas também constam dos produtos da consultoria, para os quais sugere a futura juntada aos autos aqui discutidos. De igual forma, a recomendação do Controle Interno permanece para as futuras contratações da Unidade.

Pesquisa de Preços

d) Ao comparar outras licitações realizadas pela SESGE/MJ, mais especificamente às que tratam da aquisição de delegacias móveis e da aquisição dos Centros Integrados de Comando e Controle Móveis, com a aquisição da solução de Video Wall, verificou-se um ponto positivo bastante expressivo desta em relação àquelas, qual seja, a distinção dos itens que compõem o objeto, separando os produtos dos serviços. Entretanto, apesar desta distinção, a Unidade não identificou os custos de cada item no processo em análise. Não se trata aqui de adquirir os itens da solução em separado, mas de identificar os seus custos. Neste caso, a implantação do sistema de Video Wall da SESGE/MJ é análoga à construção de uma obra. Apesar de se contratar uma única empresa para execução de uma obra, pelo preço global do objeto, é mandamento legal a identificação dos custos unitários de cada item que compõem a obra. Da mesma forma, tendo em vista questões de viabilidade e responsabilidade pelo objeto como um todo, a contratação de uma única empresa para a implantação de toda a solução de Video Wall não está sendo questionada, mas sim a identificação do custo de cada item da solução, exigência imposta pela Lei nº 8.666/93, em seu Art. 7º, § 2º, II.
Conforme determina ainda a Lei nº 8.666/93, em seu Art. 15, §1º, o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. Entretanto, isto não ocorreu no presente certame. Os preços de referência do Pregão 07/2013 foram sustentados com apenas três cotações de empresas participantes da Audiência Pública realizada para discutir com o

mercado o fornecimento da solução, sendo que destas, uma apresentou apenas o valor global, o que resultou em apenas duas cotações efetivas, com preços unitários.
A equipe da CGU realizou pesquisas na internet para o item 1 "*Módulos dos painéis Video Wall das salas de operação e de crise (55 a 60 polegadas)*", que representou, dentre os 11 itens discriminados como componentes da solução, 35,87% do valor contratado. Os modelos pesquisados basearam-se naqueles que foram possíveis identificar na ata do Pregão, tendo em vista que nem todas as empresas identificaram seus produtos na referida sessão, bem como não o fizeram aquelas que apresentaram cotações na fase interna da licitação.

SAMSUNG UD55A			
Empresa (Site)	**Valor**	**Frete***	**Total**
http://www.gogeek.com.br/monitor-samsung-ud55a-led-lfd-led-55in-1920x1080-8ms-hdmi-lh55cpplbhlzd.html?gclid=CILEnLzyjLoCFc-Y4AodFn8Aeg	16.279,78	0,00	16.279,78
http://www.techclube.com.br/monitor-lfd-samsung-55in-ud55a-lh55cpplbb-zd	15.317,67	0,00	15.317,67
http://www.e-staff.com.br/produto_info.php?id_produto=3351	17.329,99	75,56	17.405,55
http://loja.tray.com.br/loja/produto.php?loja=319714&IdProd=2473&parceiro=4795	16.541,17	32,50	16.573,67
		média	16.394,17
LG 55WV70			
Empresa (Site)	**Valor**	**Frete ***	**Total**
http://www.techclube.com.br/monitor-lg-55wv70b-led-ips-55in-1920x1080-fullhd-hdmi-55wv70bs-s-awz	11.367,51	0,00	11.367,51
http://www.gogeek.com.br/monitor-lg-55wv70b-led-ips-55in-1920x1080-fullhd-hdmi-55wv70bs-s-awz.html?TAGID=48121529&utm_source=buscape&utm_medium=buscape&utm_campaign=buscape	12.077,84	0,00	12.077,84
http://loja.tray.com.br/loja/produto.php?loja=319714&IdProd=1542&parceiro=4795	12.271,77	32,50	12.304,27
http://www.e-staff.com.br/produto_info.php?id_produto=4289	12.868,04	75,56	12.943,60
http://rocketinformatica.com.br/monitor-profissional-lg-55wv70b-55-led-ips-full-hd-1920x1080-widescreen-1172.html	13.595,66	347,24	13.942,90
http://www.digitalcompras.com.br/loja/produto.php?loja=75947&IdProd=5596&parceiro=5857	13.647,70	0,00	13.647,70
https://www.balaodainformatica.com.br/produto/59267/?cat_id=4&cpc=0,65&parceiro=buscape&utm_source=buscape&utm_medium=buscape&utm_campaign=buscape	13.688,83	16,15	13.704,98
http://www.starhouse.com.br/loja/produto.php?loja=289123&IdProd=25842&parceiro=9518	13.691,33	0,00	13.691,33
http://lupusnetshop.com.br/monitor-profissional-lg-55wv70b-5led-ips-full-hd-1920x108widescreen-13110.html	13.915,10	206,52	14.121,62
http://distribuidoraitalia.com.br/produto/MONITOR-PROFISSIONAL-LG-55WV70B-55-LED-IPS-FULL-HD-1920X1080-WIDESCREEN.html#	13.999,00	0,00	13.999,00
		média	13.180,08
AOC PDL5510XL			
Empresa (Site)	**Valor**	**Frete***	**Total**
http://www.pcleve.com.br/product_info.php/products_id/2791?osCsid=ugmh03v3sibg6dnaah7ljdiqe0	13.999,00	0,00	13.999,00

Na cotação disposta nos autos, foram identificados apenas dois valores para o item 1, quais sejam R$ 31.177,00 e R$ 12.322,00. Com apenas dois valores, e sendo estes com uma diferença expressiva, é difícil estabelecer um valor médio com segurança. Entretanto, com uma simples pesquisa na internet, seriam obtidos 15 valores distintos, os quais dão maior margem de confiabilidade para identificar o valor médio praticado

pelo mercado, bem como para constatar que destes valores, o de R$ 31.177,00 destoa dos demais, sendo mais prudente desconsiderá-lo no cálculo pretendido, ou ainda dar a oportunidade para que a empresa revisasse seu preço tendo em vista os demais referenciais obtidos. Considerando-se os 15 valores da internet e o valor de R$ 12.322,00, obtém-se um valor médio de R$ 13.981,15, bem abaixo do valor de R$ 21.047,58 utilizado como referência no pregão. Sob o aspecto da economicidade cabe considerar ainda o ganho de escala, o qual não foi refletido nas pesquisas de internet apresentadas. Ou seja, da referência originada na internet, baseada em apenas uma unidade do produto, há que se esperar um desconto motivado pela venda das 638 unidades previstas no contrato.
Não há que se falar aqui de prejuízo ou superfaturamento, tendo em vista que o módulo contratado para o item 1 foi o modelo SAMSUNG UD55A, pelo valor de R$ 15.185,00, portanto inferior à média identificada na internet para o mesmo modelo, qual seja R$ 16.394,17. Verifica-se, no entanto, a necessidade de uma análise criteriosa por parte do gestor em relação às cotações recebidas a título de preço referencial, pois neste caso específico, uma rápida pesquisa na internet demonstraria o valor distorcido apresentado pela empresa para aquele item. Tal procedimento evitaria a utilização de um referencial equivocado de preço por parte da Administração, com potencial aquisição de itens com sobrepreço.

e) A utilização de inferência para identificação de preços de mercado não encontra respaldo na legislação. A pesquisa deve ser realizada com a obtenção de preços reais junto ao mercado justamente porque sua função é identificar os preços praticados no mercado. A empresa Nec Latin apresentou o valor global da solução, mas não precificou seus itens. Desta forma, não é possível realizar a comparação entre os itens da empresa com os itens dos outros fornecedores. Ademais, a inferência realizada baseou-se na média dos percentuais participativos de cada item das outras duas empresas, o que resulta indiretamente numa média daqueles valores. A consequência disto é que estes valores obtidos pelas médias, ao invés de permitir identificar valores absurdos, acaba por validá-los. Pode ser citado como exemplo o item 1, módulos de 55 a 60 polegadas, o qual foi cotado a unidade por R$ 31.177,00 pela empresa Mauell, e por R$ 12.322,00 pela empresa Absolut. O valor unitário inferido para a empresa Nec Latin foi de R$ 19.643,75. A consideração deste valor no cálculo da média de mercado leva ao entendimento de que a precificação está respaldada em três cotações, quando na verdade foram duas. E pior que isso, faz o valor de R$ 31.177,00 não parecer tão exorbitante quanto realmente é.
Cabe lembrar que a jurisprudência do TCU é no sentido de que, antes da fase externa da licitação, há que se fazer pesquisa de preço para obtenção de, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos. (Acórdão nº 1.547/2007 - Plenário)
Acrescenta-se ainda o fato de que as empresas não identificaram em suas cotações os produtos que iriam fornecer, ou seja, não fica claro qual é o módulo que custa R$ 31.177,00 ou qual é a ferramenta de captura de imagens que custa R$ 16.096,58 por usuário. A ausência destas informações só interessa às empresas, que vão para a licitação com grande margem frente aos preços cotados pela Administração Pública. O resultado é a redução em 50% no valor de um item, como se fosse um ganho expressivo, quando na verdade expõe a falha da cotação que sustentou o certame.

Contratação

f) Na fase interna da licitação a empresa Bilfinger Mauell orçou o fornecimento e a instalação do Video Wall em R$ 36.291.489,00 e o suporte técnico e manutenção da solução em R$ 9.850.044,00, totalizando R$ 46.141.533,00. Conforme consta da Nota Técnica nº 036/2013-CGTI/SESGE/MJ, de 02/04/2013, foi considerado para o cálculo

da média de mercado o valor global apresentado pela empresa. O que se observa é que a SESGE intitula como garantia por 24 meses aquilo que a empresa considera suporte técnico e manutenção. Tanto é assim, que a empresa, na citada cotação, apresenta o preço mensal para suporte técnico e manutenção da solução de cada Centro Integrado de Comando e Controle, os quais somados representam R$ 9.850.044,00. Neste sentido, não estamos falando na existência de pagamento por uma manutenção desnecessária, mas sim na discriminação, dentro da solução contratada, do suporte e manutenção necessários ao funcionamento da solução por 24 meses. Ou seja, o suporte e a manutenção estão embutidos no total contratado, mas não foram discriminados no contrato.

g) A essência do gerenciamento de nível de serviço é vincular o pagamento do fornecedor ao alcance de metas de qualidade acordadas previamente. Neste sentido, quanto menor a qualidade do serviço prestado, maior é o desconto aplicado no pagamento efetuado. Desta forma, não é razoável desassociar a prestação de um serviço mensurado por meio de um "*Acordo de Nível de Serviço*" de seu pagamento, ou seja, não faz sentido ter um acordo de nível de serviços, sem condicioná-lo a pagamento. Corrobora com este entendimento as próprias cláusulas do contrato em questão. A Cláusula Quarta do 1º Termo Aditivo inclui no contrato original, subitens que tratam da garantia e do Nível de Serviços, dentre as quais destacam-se as reproduzidas a seguir:

> "*11.34.2.3 O fornecedor deverá apresentar o índice de disponibilidade do sistema de Video Wall de cada CICC, utilizando a regra descrita anteriormente. O descumprimento do ANS por indisponibilidade será avaliado individualmente e a penalidade será acumulativa e* ***aplicada sobre o valor total da fatura referente a todos os CICC****. Exemplificando, caso dois CICC sejam penalizados por descumprimento de ANS de disponibilidade, sendo a multa de 20% da fatura para cada um, será* ***descontado*** *40%* ***do valor referente ao mês onde houve o descumprimento****.*"
>
> "*11.35 O descumprimento do ANS implicará na aplicação de multas ou penalizações. Essas multas serão progressivas de acordo com a sua reincidência consecutiva. A tabela a seguir ilustra o* ***percentual de desconto a ser aplicado sobre a fatura mensal dos serviços quando do descumprimento dos parâmetros de ANS.***"

Conforme se observa das Cláusulas Terceira e Quarta do 1º Termo Aditivo, as disposições da contratação em tela são contraditórias, devendo ser ajustadas à realidade da execução contratual em curso.

O grande risco que a Administração Pública assume ao pagar pela solução tão logo seja entregue e o pessoal treinado é não dispor de meios eficazes para garantir o cumprimento do Acordo de Nível de Serviços. Ao gerenciar a disponibilidade da solução por meio do que se chamou "Garantia" ao invés de "Manutenção", a Administração Pública corre o risco de ter a solução indisponível, inclusive nos períodos críticos, definidos no item 11.31.4.1. À SESGE/MJ não interessa apenas a aquisição de uma solução de Vídeo Wall, mas sim a disponibilidade desta solução no período dos grandes eventos, sendo assim, o serviço que irá prover esta disponibilidade não pode ser definido como simples garantia e seu pagamento antecipado contraria o art. 62 da Lei nº 4.320/64.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria a Unidade informa que está promovendo as adequações necessárias. Desta forma, permanece a recomendação até a efetiva implementação.

Sessão do Pregão

h) Normalmente as empresas apresentam na cotação da fase interna valores superiores aos realmente praticados de modo que tenham margem de desconto para utilizarem na sessão do pregão. Observa-se, portanto, que ao praticar na sessão do pregão valor

superior àquele ofertado na cotação, a empresa se aproveitou da falha da pesquisa de preços realizada pela Administração Pública. Conforme apontado anteriormente, o valor de referência se baseou em apenas dois valores colhidos no mercado. Tal como no item 1, a média do item 5 foi calculada entre dois valores muito diferentes, quais sejam, R$ 1.310,00 e R$ 16.098,58, ou seja, uma diferença superior a 1.000%. Uma pesquisa de mercado ampla visa coibir exatamente estas situações, e proporcionar um parâmetro seguro para a licitação. Partindo de uma pesquisa bem elaborada, onde os preços de mercado são claramente identificados, o item ofertado na sessão do pregão, inferior ao de referência, torna-se legítima proposta vantajosa à Administração Pública, tornando o certame coerente com seus princípios.

Conforme se extrai dos comentários à lei de licitações e contratos administrativos, de autoria de Marçal Justen Filho, muito bem colocados ao comentar o art. 3º da Lei nº 8.666/93:

> "*É imperioso ter em vista que a realização das formalidades próprias à licitação não satisfaz, de modo automático, os interesses protegidos pelo Direito.*"
>
> *"Por isso, será reprovável a adoção de procedimentos que, embora absolutamente conformes ao texto legislativo, produzam o sacrifício dos interesses estatais ou gerem resultados absurdos.*".

Isto porque, além do texto legal e das cláusulas editalícias do procedimento licitatório, sustentados pelo princípio da legalidade, há que se observar também o princípio da razoabilidade. Se a empresa apresentou na fase interna uma cotação de R$ 1.310,00 para cada usuário da ferramenta de captura de imagens, não é razoável pagar R$ 3.968,00.

Neste sentido, o próprio edital previa a adoção de medida complementar, a qual não foi utilizada:

> "8.3.2 *Mesmo que todos os valores de itens e componentes atendam aos valores máximos admitidos referidos no item 7.2.1, o Pregoeiro poderá fazer diligências bem como solicitar aos proponentes comprovações no sentido de assegurar-se de que os valores são condizentes com os valores de mercado.*"

Importante lembrar que o poder atribuído ao administrador público é acompanhado do dever de agir na busca do interesse público pretendido, não sendo passível de renúncia como é para o cidadão comum.

Não se trata de desclassificação da empresa, uma vez que venceu o certame segundo as regras publicadas no edital, mas sim do dever da Administração em negociar a redução do valor do item ao preço que ela mesma apresentou à Administração em momento anterior, tendo em vista a incoerência deste novo valor.

Tal negociação não foi feita logo após a sessão de lances, que seria o momento apropriado, restando à Unidade Gestora a tentativa de comprovar que tais valores não são distorcidos da realidade do mercado, o que fez por recomendação do Controle Interno no decorrer da presente auditoria. Conforme resposta ao Relatório Preliminar, na medida de suas possibilidades, a SESGE demonstra que sua contratação global é mais econômica do que outras da mesma empresa, por meio de notas fiscais apresentadas por esta. Quanto ao item específico, não ficou demonstrada sua adequação, tendo em vista que as notas fiscais não discriminam o valor da licença em questão, prejudicando a transparência da contratação. Por outro lado, considerando a complexidade do objeto, há que se reconhecer a dificuldade da Unidade em identificar tais valores unitários, para os quais não foi possível concluir se estão na média do mercado, bem como também não é possível apontar sobrepreço com as informações de que dispõe o Controle Interno. Desta forma, resta a recomendação para situações análogas em futuros processos licitatórios.

i) A Unidade justifica o não detalhamento e identificação exata dos produtos componentes do objeto licitado pelo fato de ter optado por contratar uma solução de vídeo wall. Entretanto, a identificação dos produtos ofertados pelas empresas não é uma

opção dentro da estratégia adotada, mas sim uma necessidade inerente ao procedimento licitatório.
Quando se trata de produto, as especificações constantes de um Termo de Referência se restringem a nortear os requisitos mínimos que o produto deve atender, mas não são capazes de indentificá-lo. Desta forma, desde a fase de planejamento, posteriormente na pesquisa de mercado e por fim na contratação de fato, é necessário identificar produtos reais, disponíveis no mercado, indicando os que atendem às necessidades da Administração Pública. Na pesquisa de mercado realizada na fase interna, as empresas simplesmente apresentaram preços para um produto indeterminado. O resultado, conforme já discutido, é que não ficou claro qual é o módulo que custa R$ 31.177,00 ou qual é a ferramenta de captura de imagens que custa R$ 16.096,58 por usuário. Da mesma forma, na sessão do pregão, em vários itens as empresas também apresentaram preços para produtos indeterminados, sem identificação exata. Referências como "*Conforme Edital*", "*Software*", "*Monitor e Vídeo*", "*Receptor*", ou simplesmente a indicação da marca, como "*Samsung*", "Barco", "Eyevis", não indicam o produto exato. A indicação exata de um produto necessita no mínimo de identificação da marca de do modelo.

j) O que está em discussão não é a possibilidade da empresa utilizar alternativamente um produto ou outro conforme convier quando da instalação da solução. O apontamento refere-se à identificação do produto. Matrox é uma marca e Haivision também, não são produtos específicos, assim como Samsung pode ser uma máquina de lavar roupa, ou um telefone, ou ainda uma TV.
Em atendimento à solicitação de auditoria, foram encaminhados os manuais de usuário para os produtos, sendo estes: Matrox Maevex 5150 Encoder e Haivision Makito.
Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade mencionou a utilização de outro produto em virtude dos testes técnicos realizados, bem como a juntada dos respectivos manuais aos autos do processo.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover, nas futuras licitações, a identificação exata dos produtos cotados na fase interna, bem como exigir das empresas licitantes a identificação dos produtos ofertados na sessão do pregão.

Recomendação 2: Promover, nas futuras licitações, ampla pesquisa de mercado na fase interna da licitação de modo a identificar com segurança os valores praticados no mercado, afastando assim o risco de contratações antieconômicas para a Administração Pública.

Recomendação 3: Promover a identificação, devidamente fundamentada e formalizada nos autos do Processo nº 08131.000438/2013-37, dos serviços e seus respectivos valores, correspondentes ao suporte técnico e à manutenção da solução de Video Wall por 24 meses, promovendo, por meio de Termo Aditivo ao Contrato nº 05/2013, a adequação do cronograma de pagamento aos períodos em que os serviços forem realmente prestados, abstendo-se de realizar pagamento em momento anterior à prestação do serviço.

Recomendação 4: Compor os autos do processo licitatório, na fase preparatória do pregão, não só com a justificativa da necessidade da contratação, mas também com as justificativas das especificações que definem o objeto acompanhadas dos indispensáveis

elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiadas, conforme determina o art. 3º da Lei nº 10.520/2002.

Recomendação 5: Compor os autos do processo licitatório, quando da contratação de soluções de tecnologia da informação, com a Análise de Viabilidade da Contratação, contendo entre outras informações, as que tratam das soluções disponíveis no mercado, indicando dentre estas as que atendem às necessidades do Órgão, bem como análise e comparação entre os custos das soluções identificadas, conforme determina o art. 11 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010.

2.3 IMPLEMENTACAO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA PARA A REALIZACAO DOS GRANDES EVENTOS

2.3.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.3.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da ação de governo 7U23 - Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pelo SESGE. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 95,04% do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado abaixo:

Programa -descrição	Ação (projeto/atividade/ Op Especiais) - descrição	Finalidade	Forma de implementação/ detalhamento	Representati-vidade em relação ao programa
2070 - Segurança Pública com Cidadania	7U23- Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos	Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos	Execução Nacional	68,24%
2070 - Segurança Pública com Cidadania	14WH- Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos – Crédito Extraordinário	Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos	Execução Nacional	27,55%
2125 - Programa de gestão e manutenção do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão	14VN – Apoio à Realização de Grandes Eventos	Apoio à modernização das forças de segurança pública e de defesa do território e patrimônio nacionais, e da infraestrutura de espaços públicos, por meio de aquisição de equipamentos, uso de tecnologia, realização de cursos para os profissionais que atuarão nos grandes eventos, implantação de centros de operações e melhoria de espaços públicos. Além disso, coordenação e supervisão, estimulando a integração entre os órgãos federais, estaduais e municipais.	Aquisição de 12 Kits Antibomba Tipo 2; aquisição de 12 Unidades de Delegacias Móvel ; aquisição de unidades de Perícia Móvel; Aquisição de Tecnologia Não Letal; Aquisição de SCANNER's ; Aquisição material de Campanha; aquisição de 12 Lanchas de Alumínio; além de aquisições diversas de acordo com as atribuições constitucionais de cada força policial. Implantação de 2 Centros Nacionais, 11 Centros Regionais e 27 Centros Móveis nas cidades sedes dos jogos da COPA 2014, dotados de sistemas diversos Telecomunicações.	100%

2112 - Programa de gestão e manutenção do Ministério da Justiça	2000 – Administração da Unidade	Constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas, a ação compreende: serviços administrativos ou de apoio; manutenção e uso de frota veicular; manutenção e conservação de bens imóveis próprios da União, cedidos ou alugados; despesas com tecnologia de informação e comunicações, sob a ótica "meio.	Execução Nacional	100%

Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania			**Total das Despesas Empenhadas do Programa na UG:** R$ 439.599.303,14	
Ação: 7U23- Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos				
Provisão (R$)	**Despesas Empenhadas (executadas)(R$)**	**Despesas Liquidadas (R$)**	**Meta Financeira (R$)**	**Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa na UG (Representatividade)**
299.965.477,08	210.974.561,90	2.731.856,18	100%	16,56%

Essa ação possui a finalidade de Implementar o Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos.

Para avaliação da Ação 7U23, no que se refere a processos licitatórios, foi avaliado o Projeto Básico de Construção do Sistema Integrado de Comando e Controle - SICC. Em decorrência da licitação que teve por base este Projeto Básico, foi contratada a implantação do Sistema pelo valor de R$ 243.920.204,00, dos quais foram empenhados R$ 165.196.091,50 na Ação 7U23, ou seja, 56,40% do total das despesas executadas com provisões da Ação.

2.3.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.3.2.1 INFORMAÇÃO

Análise de Projeto Básico de construção do Sistema de Integrado de Comando e Controle - SICC.

Fato

No período de 25/02/2013 a 28/06/2013, por determinação da Ordem de Serviço nº 201306228, foi realizada auditoria no Processo de nº 08131.000661/2012-01 que abrange o projeto básico de construção do Sistema Integrado de Comando e Controle – SICC, bem como dos objetos decorrentes do Contrato n.º 06/2012/SESGE/MJ, no valor de R$ 9.944.000,00, cujo escopo é a elaboração do projeto básico de construção dos Centros Integrados de Comando e Controle - CICC, celebrado com a Empresa KPMG e Consultoria Ltda, no qual foram analisados os seguintes produtos:

- Produto 1 - Relatório de situação das instituições federais, estaduais, municipais e outras a serem integradas;
- Produto 3 - Relatório de infraestrutura de TIC, compreendendo software, hardwares e enlaces de dados, necessária para implantação da solução integradora do SICC;
- Produto 4 - Relatório das tecnologias e soluções de integração disponíveis para utilização no SICC, necessário para a implantação da solução integradora; e
- Produto 6 - Relatório de anteprojeto(s) básico(s) e/ou Termo(s) de Referência(s) para licitação do SICC.

Como resultado desse trabalho, foi constatada a insuficiência de medidas para garantir a continuidade e a efetividade dos investimentos realizados nos Centros Integrados de Comando e Controle. Essa constatação foi baseada em duas questões centrais:

a) Ausência de requisitos dos sistemas legados

Para o pleno atendimento dos requisitos operacionais, todas as informações, instituições, tecnologias e processos operacionais devem estar integrados. A importância da integração a ser realizada é vista, portanto, de forma explícita no Termo de Referência. Essas dimensões de integração, em especial a externa, também foram objeto de ênfase nas apresentações e reuniões feitas pela SESGE com a finalidade de apresentar o projeto tanto para esta Controladoria como para demais interessados. Além disso, pode se destacar que a integração com sistemas externos (legados) é uma das principais dimensões que viabilizam o pleno atendimento do SICC.

Entretanto, não foram definidos o escopo, a complexidade e o rol de sistemas legados que serão integrados. Para superar a indefinição desses requisitos, a SESGE estipulou uma quantidade máxima de 26.000 (vinte e seis mil) horas

para serem usadas conforme a necessidade de realizar as integrações que forem autorizadas.

Assim, devido à arquitetura descentralizada do SICC, na qual é preconizada a replicação dos sistemas e hardware para cada CICC autônomo, a continuidade de implantação do SICC se torna peça fundamental para a eficácia e efetividade de todo o volume de recursos públicos que serão utilizados.

Uma vez que não haja continuidade e, consequentemente, a não realização das integrações sistêmicas necessárias, essa arquitetura descentralizada se mostrará ineficiente, pois toda a estrutura projetada para cada CICC será subutilizada, tendo em vista que foi desenhada visando à dimensão Integração Externa.

b) Continuidade da solução

Não foi apresentada à equipe de auditoria qualquer garantia de que os CICC serão mantidos em funcionamento pelos entes federados e de que todas as ondas de integração serão executadas. Se analisarmos apenas os equipamentos de informática adquiridos podemos encontrar facilmente um órgão com uma necessidade de um equipamento similar, mas se observarmos os Software adquiridos/desenvolvidos e os procedimentos de atuação em incidentes elaborados, percebe-se que este investimento só tem utilidade para os CICC.

Esta análise aponta que um grande risco do projeto é o seu exíguo tempo de execução. Assim, são necessárias definições estratégicas a respeito da possibilidade do contrato não ser concluído até a data da COPA de 2014. E ainda, tendo em vista que as integrações previstas não serão realizadas na sua totalidade, é necessário definir e acordar junto aos entes estaduais e municipais quais serão as medidas a serem tomadas para a continuidade de implantação dos CICC e da execução dos seus trabalhos.

Como consequências dessa análise, foram realizadas as seguintes recomendações:

1- A SESGE deve criar um catálogo dos entes e seus respectivos sistemas e bases de dados que já autorizaram a utilização dessas informações. E para cada sistema registrado observe o seu valor agregado e base de dados para o CICC respectivo, como critério de priorização das integrações a serem realizadas, além das já previamente priorizadas.

2- A SESGE deve providenciar um plano de ação para o tratamento dos entes que não autorizaram a abertura e/ou acesso às bases de dados ou sistemas, abrangendo, quando necessário os agentes políticos responsáveis pela tomada de decisão.

3- A SESGE deve que elaborar um plano de transição dos CICCR para cada unidade regional, detalhando: o patrimônio; os procedimentos de manutenção; os recursos necessários para utilização; os recursos previstos que não foram implantados; e a situação operacional de todos os recursos disponíveis.

4- A SESGE deve controlar, nos termos legais, a execução das 26.000 (vinte seis mil) horas, previstas no Edital 06/2013/SESGE/MJ, estabelecendo previamente os produtos a serem entregues, a qualidade exigida e o prazo para a entrega em cada demanda. Para as próximas contratações, a SESGE deve se conformar às exigências legais para a utilização da métrica homem-hora, observando as restrições da IN04/2010/SLTI/MP e recomendações para uso de métricas objetivas, como visto na Portaria n.º 31 SLTI/MP/2010.

É preciso se ressaltar que o Projeto Básico ora analisado foi utilizado para a contratação do fornecimento de soluções contemplando bens e serviços e na implantação de soluções, sistemas bens e infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação para os CICC. Tal contrato foi celebrado com o Consórcio Brasil Seguro, que possui como líder a empresa Módulo Security Solutions S.A, em 17/09/2013, com o valor de R$ 243.920.204,00.

3 PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA JUSTICA

3.1 ADMINISTRACAO DA UNIDADE

3.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 2000 - Administração da Unidade.

Fato

2112 - Programa de gestão e manutenção do Ministério da Justiça			**Total das Despesas Empenhadas do Programa na UG:** R$ 13.390.868,61	
Ação: 2000 – Administração da Unidade				
Provisão (R$)	**Despesas Empenhadas (executadas)(R$)**	**Despesas Liquidadas (R$)**	**Meta Financeira (R$)**	**Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa na UG (Representatividade)**
13.390.868,61	12.356.615,15	10.351.038,59	100%	92,28%

A ação 2000 possui como finalidade constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas, compreendendo: serviços administrativos ou de apoio; manutenção e uso de frota veicular; manutenção e conservação de bens imóveis próprios da União, cedidos ou alugados; despesas com tecnologia de informação e comunicações, sob a ótica "meio", que incluem o desenvolvimento de sistemas de informações, aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos e administrativos de apoio, desde que voltados à administração geral de cada Órgão; capacitação de servidores em temas e ferramentas de uso geral; despesas com viagens e locomoção, incluindo aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins; realização de estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão,

formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas; demais atividades-meio necessárias à gestão e à administração da unidade.

Para avaliação da Ação 2000, no que se refere a processos licitatórios, foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco, com extensão correspondendo a 1,13% do total das despesas executadas com créditos da referida Ação. Os exames realizados foram voltados para a verificação dos processos licitatórios, sendo que a profundidade contemplou, principalmente, os seguintes elementos:

- Identificação do Contratado (nome/razão social e CPF/CNPJ);
- Motivo da contratação;
- Modalidade, objeto e valor da contratação;
- Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;
- Regularidade do processo avaliado.

3.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Desproporcionalidade entre o número de vagas de garagem locadas e a quantidade de veículos oficiais existentes, sendo que nos atos administrativos decorrentes não foi observado o Princípio da Segregação de Funções.

Fato

Trata o Processo nº 08131.001971/2012-35 da contratação de forma direta para locação de 12 (doze) vagas de estacionamento para os veículos da Diretoria de Operações/SESGE/MJ, na Cidade do Rio de Janeiro/RJ, tendo como fato motivador, conforme consignado no Memorando nº 043/2012 – DIOP /SESGE /MJ, 27/09/2012, a necessidade de zelar pelos bens públicos.

O Projeto Básico às fls.03/11 foi elaborado e aprovado em 27/09/2012 contendo pleito original para a locação de 12 vagas de garagem.

Em ato contínuo o processo evoluiu na esfera administrativa da SESGE sendo procedido o enquadramento da despesa no *caput* do art. 25, da Lei nº 8.666/93, ou seja, quando não há possibilidade de competição, sendo confirmado pelo Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça.

A proposta da empresa contratada, Terminal Garagem Menezes Cortês S.A., CNPJ 02.664.042/0001-52 estabelecia o valor mensal da vaga em R$ 585,00 que multiplicada por 12 vagas perfazia o montante de R$ 7.020,00 mensal e R$ 84.240,00 anual.

Da análise das peças insertas no processo foram constatadas as seguintes inadequações: falta de identificação dos veículos da Unidade que deveriam confirmar o número de vagas pleiteadas e contratadas, provocando a realização de despesa antieconômica e sem amparo legal.

Registre-se que a Unidade, por solicitação da equipe de auditoria forneceu a relação dos seis veículos lotados na Diretoria de Operações/SEGES/MJ na cidade do Rio de Janeiro, cujas placas transcreve-se a seguir: JKA-9473; JKA-9543; JKA-9623; JKA-9563; JKA-9438 e JKA-9823.

Foi evidenciado no Contrato nº 20/2012, decorrente da Inexigibilidade de Licitação nº 10/2012, a permissibilidade de utilização de vagas a veículos particulares, conforme Cláusula Segunda: DA DESTINAÇÃO DAS VAGAS, item 2.1, que assim dispõe: "As vagas objeto da presente locação destinam-se ao estacionamento dos veículos do LOCATÁRIO, assim como dos veículos que este credenciar, de propriedade dos Membros e Servidores da Diretoria de Operações da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça". (fls. 146)

Finalmente, evidencia-se a ausência de segregação de função pelos dois atos praticados por mesmo servidor, no caso, o Secretário Extraordinário da SESGE para aprovação da contratação direta e para dar cumprimento ao contido no artigo 26 da Lei nº 8.666/93, no que se refere à ratificação.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316800/003, a Unidade foi instada a se pronunciar quanto aos fatos apresentados pela equipe de auditoria, que se manifestou por meio do Ofício nº 003/2013-AAA/SESGE/MJ, de 07/10/2013, da seguinte forma: "Trata-se o presente de resposta a Solicitação de Auditoria sob o nº 201316800/003, especificamente aos itens que citamos:

> **"Item nº 06 – Justificar a contratação de 12 vagas de garagem ao custo mensal de R$ 7.020,00, quando estão destacados para a cidade do rio de Janeiro somente 6 veículos da SESGE/MJ, de placas JKA-9473, JKA-9543; JKA-9623; JKA 9438 E JKA-9823.**

A contratação inicial foi prevista para 12 vagas de garagem, considerando a existência de 06 (seis) veículos já localizados no Rio de Janeiro e, conforme Plano de Trabalho haveria a necessidade do aumento da frota a ser disponibilizada a DIOP/SESGE/MJ, o que se comprovou na solicitação para a aquisição dos veículos, em 23 de abril de 2013, constante do processo nº 08131.002507/2013-47, Nota Técnica nº 062/2013 – Transporte/DILOG/SESGE/MJ, (fls. 37), bem como Termo de Referência, (fls. 106), tudo em anexo, o que demonstra o interesse público da contratação em zelar pelos bens públicos, bem como, atender as necessidades operacionais e legais da prestação do serviço público da DIOP/SESGE, sendo inviável a locação de garagem no limite idêntico do quantitativo da frota, assim procedeu esta Secretaria em conformidade com planejamento como evidenciado acima.

É estratégica a localização da sede da Diretoria de Operações na cidade do Rio de Janeiro-RJ, pois o Rio de Janeiro se apresentou como sede da Copa das Confederações FIFA 2013, Jornada Mundial da Juventude e será uma das sedes da copa do Mundo FIFA 2014 e a sede oficial Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, sendo desta forma o centro focal de ações de planejamento tático e operacional dos Grandes Eventos.

Para tanto há necessidade de tratativas diversas com as mais variadas forças de segurança e instituições envolvidas, a saber, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiro Militar, Defesa Civil, e órgãos afins, que ocorreram e ocorrem na sede da DIOP/SESGE/MJ, como citado no Memorando nº 043/2012-DIOP/SESGE/MJ, ofício 57/2013-DIOP/SESGE/MJ, Ofício Circular nº 09/2013-GAB/SESGE/MJ.

> **Item nº 07 – Justificar, fundamentando na legislação vigente, a contratação, pelo Poder Público, de vagas de garagem a veículos particulares, conforme estabelecido pela Cláusula Segunda – DA DESTINAÇÃO DAS VAGAS, do Contrato nº 20/2012, que assim dispõe: "As vagas objeto da presente locação destinam-se ao estacionamento dos veículos do LOCATÁRIO, assim como dos veículos que este credenciar, de propriedades dos Membros e Servidores da Diretoria de Operações da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça", (fls. 146), tendo em vista que o fato motivador para a contratação foi zelar por bens públicos, conforme (fls. 01) Memorando nº 043/2012-DIIOP/SESGE/MJ. 27/09/2013, que assim dispõe: "Faz-se necessária disponibilização de garagens destinadas a zelar pela guarda, posse e utilização dos veículos daquela, cabe ressaltar que é dever da administração e não faculdade, zelar pelos bens públicos".**

No tocante ao apontamento constante do item 7, especificamente a contratação de vagas de garagem a veículos particulares, imprescindível ressaltar que a contratação em momento nenhum visou a atendimento a interesse particular, ou beneficiar particulares e sim o pleno atendimento ao interesse público, conforme consta na cláusula citada "a locação destina-se ao estacionamento dos veículos do LOCATÁRIO", após essa condição, estabelece outras condições de utilização secundárias de utilização de veículos credenciados de propriedade dos membros e servidores da DIOP/SESG/MJ.

Ratificamos assim, que as utilizações das vagas de garagem se destinam a veículos da frota das SESGE/MJ, que as vagas excedentes ao número de veículos da Diretoria estavam dentro do planejamento vislumbrando as aquisições futuras, ao crescimento da frota destinada para a DIOP na cidade do Rio de Janeiro, bem como, foram destinadas ao uso de veículos oficiais de autoridades de órgãos públicos quando em visita àquela Diretoria. Contudo, possibilitou-se que depois de credenciados os veículos, no caso de vagas não estarem sendo utilizados por viaturas oficiais, estando assim ociosas, fossem utilizadas pelos membros e servidores da DIOP/SESGE.

Assim a contratação de 12 vagas de garagem, Contrato nº 20/2012, celebrado entre a SESGE/MJ e a Empresa Terminal Garagem Menezes Cortês S.A., processo nº 08131.001971/2012-38, são destinadas a zelar pela guarda, bem como de veículos utilizados no interesse do serviço, sejam bens públicos, frota exclusiva da SESGE/MJ, viaturas oficiais de outras instituições ou veículos credenciados. No caso destes últimos, um tentáculo a fim de tornar a prestação do serviço dos servidores e membros da DIOP mais eficiente, tendo em vista numerosos deslocamentos de servidores, autoridades e colaboradores eventuais, com o objetivo de participarem de reuniões e eventos em nome da DIOP/MJ.

Considerando o acima manifesto baseou-se esta Secretaria também no princípio da razoabilidade, cuja finalidade é averiguar se determinada decisão contribui efetivamente para um satisfatório atendimento dos interesses públicos.

> **Item 08 – Justificar, fundamentado na legislação vigente a escolha da modalidade de inexigibilidade de licitação ancorada no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93, ao invés do inciso X, do artigo 24 da mesma lei, tendo em vista, conforme consignado na Nota Técnica nº 33/2012 – SESGE/MJ de 19/10/2012 (fls. 49/51):"...*ressaltando que o Centro da Cidade do Rio de Janeiro existem raros estabelecimentos comerciais destinados à prestação do serviço de estacionamento, sobretudo com qualidade e que atenda às necessidades mínimas da Diretoria de Operações...*"**

A escolha da modalidade com fundamento no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, ocorreu após consulta e verificação de outras possíveis empresas que poderiam apresentar-se como concorrentes, entretanto as mesmas não atendiam requisitos mínimos estipulados, tais como funcionamento vinte e quatro horas, finais de semana e feriados, bem como, estar localizada dentro do raio de 500 metros em relação à Sede da DIOP, o que é fundamental para operacionalidade do serviço, inexistindo assim concorrentes para com a contratada, razão pela qual se optou pela fundamentação no caput do artigo 25, da Lei nº 8.666/93, sendo o ato administrativo motivado pela inviabilidade de competição, como pugnou o Projeto Básico da contratação em tela.

Sendo submetida à Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça – CONJUR/MJ que ao analisar o processo em tela, sugeriu no Parecer nº 1414/2012/COLIC/CGLEG/CONJUR-MJ/CGU/AGU (fl. 66 verso), especificamente no item 11, que segundo as prescrições legais fosse ajustado o Preâmbulo e na Cláusula Décima Terceira, retificando o fundamento legal da contratação direta no artigo 25, caput da Lei nº 8.666, de 1993, em face à inviabilidade de competição, bem como tendo em vista a inexistência de estabelecimentos que atendessem às necessidades específicas do objeto a ser contratado.

O caput do artigo 25 e o inciso X do artigo 24, ambos da Lei nº 8.666/93, figuras jurídicas que tratam de possibilidades de contratação direta pela Administração, fazem distinção apenas no tocante às motivações que originam a aplicação de cada instituto, bem como alguns procedimentos que antecedem a contratação, cumprindo esta SESGE com todos os procedimentos legais e orientações dos órgãos de Controle no tocante aos atos que antecedem a excepcionalidade da contratação por inexigibilidade de licitação.

> **Item 09 – Justificar, fundamentando da pertinente legislação e Portaria de Nomeação, a autorização para a contratação e a respectiva ratificação de inexigibilidade nº 10/2012 pelo Secretário da SESGE.**

O art. 26 caput da lei nº 8.666/93 trata da necessidade de justificativa e ratificação por parte da Autoridade Superior. No processo em debate, o Secretário Extraordinário, à época, Sr. Valdinho Jacinto Caetano, nas fls. 68, em Despacho nº 427/2012, reconhece,

autoriza e justifica a contratação pretendida, bem como assina Termo de Ratificação de Inexigibilidade de Licitação nº 10/2012, com base nos argumentos apresentados pela área técnica demandante (DIOP) em Projeto Básico, fls. 03 a 06 e demais documentos que constam nos autos.

A competência legal para proceder tais atos são provenientes da Portaria de nº 2.499 de 1º de novembro de 2011, que delega a competência de ordenador de despesas ao Secretário de Segurança para Grandes Eventos – SESGE e da Portaria nº 109 de 14 de fevereiro de 2012, que nomeou o Secretário Extraordinário a época, o então Sr. Valdinho Jacinto Caetano.

Salientamos ainda que o contrato em tela esta sendo reavaliado, em especial, relativo ao quantitativo do objeto contratado, conforme manifestação do Fiscal do Contrato contido no Memorando nº 096/2013 – DIOP/SESGE/MJ.

Diante do exposto, encaminham-se as cópias dos documentos citados, esclarecendo que a SESGE/MJ tem tomado todas as medidas no seu âmbito, visando atender eficientemente o que a lei e as orientações dos órgãos de controle."

Em consequência da manifestação apresentada pela SESGE, faz-se o seguinte comentário:

No Projeto Básico constante dos autos do processo não ficou comprovada a real necessidade da quantidade de vagas de garagem para aluguel compatível com a frota existente na Diretoria de Operações da SESGE na Cidade do Rio de Janeiro-RJ. Em que pese a Unidade ter informado que havia um planejamento para aquisição de mais 6 (seis) veículos para a Administração, tal demanda somente ficou materializada em abril/2013 (Processo nº 08131.002507/2013-47), portanto 4 meses após a celebração do contrato, sendo que até a presente data não se efetivou. Assim a definição de Projeto estabelecido pelo art. 6 da Lei nº 8.666/93, especificamente em seu inciso IX, onde é mencionado que o Projeto deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado que possibilite a avaliação do orçamento detalhado do custo global do serviço, fundamentado em quantitativos propriamente avaliados, restou prejudicada. Acrescenta-se que a manifestação da Unidade no sentido de que havia a possibilidade de acréscimo na frota, também não se concretizou.

Cabe registrar que a SESGE forneceu a relação dos veículos localizados na Diretoria de Operações na Cidade do Rio de Janeiro, cuja informação menciona, apenas, a existência de 6 (seis) veículos pertencentes ao acervo patrimonial da Unidade, evidenciando, desta forma, a real necessidade da Administração reside na locação de 6 vagas de garagem e não 12.

A previsão estabelecida na Cláusula Segunda do Contrato para o custeio pela Administração do aluguel de vagas de garagem para veículos particulares vai de encontro aos princípios da administração pública (Moralidade Administrativa, da Economicidade, da Legalidade e o da Razoabilidade), considerando, ainda, a manifestação da Unidade de que tal contrato objetivou zelar pelos bens públicos. Importante mencionar que a Unidade se referiu ao interesse público e, no caso, a guarda de apenas bens públicos deverá sofrer proteção, não sendo cabível a guarda de bens particulares.

No que se refere a ausência de segregação de funções, a Unidade afirma que o Secretário à época do fato, **reconhece, autoriza, justifica e ratifica os atos da contratação,** situação que evidencia a ausência de segregação de funções.

No caso em questão, necessário se faz esclarecer a respeito de segregação de funções e de autoridade superior. Preliminarmente a segregação de funções é um princípio que deriva do Princípio da Moralidade (CF/88, art. 37, *caput*) que assim se entende: a administração deve atuar com moralidade, isto é de acordo com a lei. Tendo em vista que tal princípio integra o conceito de legalidade, decorre a conclusão de que ato imoral é ato ilegal, ato inconstitucional e, portanto, o ato administrativo estará sujeito a um controle do Poder Judiciário.

Hely Lopes Meirelles entende que tendo por base a "boa administração", o Princípio da Moralidade relaciona-se com as decisões legais tomadas pelo agente de administração pública, acompanhado, também, pela honestidade. Confirma o tema, (2000, p. 84):

> *"É certo que a moralidade do Ato Administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima".*

Assim fica clara, a importância da moralidade na administração pública, onde o agente administrativo ético que usa da moral e da honestidade, consegue realizar uma boa administração, consegue discernir a licitude e ilicitude de alguns atos, além do justo e injusto de determinadas ações, podendo garantir um bom trabalho.

O princípio da segregação de funções (seção VIII, item 3, alínea IV, IN/SFC nº 1/2001) estabelece que: a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

No que se refere à autoridade superior, a hierarquia administrativa que a lei de licitações impõe em seu art. 26 pode ser entendida como uma distribuição das competências nas instâncias do próprio Órgão, originalmente a autoridade superior em uma pasta ministerial é o ministro de estado, porém dada as diversas atribuições inerentes ao cargo, este delega ao secretário executivo competências para atos que são necessários para a correta evolução dos atos necessários a boa administração pública.

Para esclarecer a situação transcreve-se o conceito legal de ordenador de despesas, constante do § 1° do art. 80 do Decreto-lei n° 200/67, do seguinte teor:

> *§ 1° - O ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da união ou pela qual esta responda."*

Diante dessa conceituação legal abrange, inequivocamente, além de outros, os atos de formalização de dispensa ou inexigibilidade de procedimento licitatório. Reporta-se, após, ao art. 26 da Lei n° 8.666/93, que determina que a dispensa e a inexigibilidade de licitação deverá ser comunicada à autoridade superior, para ratificação.

Consoante à conceituação legal, os atos de formalização de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como os relativos à adjudicação e homologação do procedimento, atribuição originária da função de ordenador de despesas, a "autoridade superior" a que se refere o precitado art. 26, não pode ser o próprio ordenador de despesas, pois não é cabível que o mesmo sirva de "autoridade superior" a si próprio, ainda que tenha delegado funções a preposto, que, no caso, atua em seu nome.

Há que ser, portanto, considerada como "autoridade superior", para os efeitos do art. 26, qualquer autoridade pertencente à mesma estrutura, situada hierarquicamente acima do ordenador de despesas.

Em tese, esta autoridade, quanto ao que dispõe o referido art. 26, não poderia fazê-lo, pois estaria a ratificar o seu próprio ato, diante do imperativo da necessária segregação de funções que se impõe no caso, na forma da lei. Todavia, caso aquela competência originária constasse regimentalmente da esfera de ação de alguma subunidade da unidade poderia promover a ratificação, num contexto de controle administrativo previsto em lei. Assim, somente ao superior hierárquico do ordenador de despesas do Órgão compete ratificar as decisões em questão.

Diante de todo o exposto, a questão poderia ter uma solução normativa calcada em instrumento de delegação de competência, na busca de agilidade administrativa, que se promova adequação no instrumento regimental disciplinador da SESGE, conferindo a subunidade organizacional autonomia para a produção dos atos licitatórios e contratuais, aí incluídos as dispensas e inexigibilidades de licitação, acima dos quais estará, com independência para o exercício sobranceiro da autotutela, para o exercício do que determina o art. 26 da Lei n° 8.666/93.

Assim, é importante a SESGE observar e adotar as boas práticas administrativas, no sentido de atentar para o Princípio da Moralidade, no que diz respeito à segregação de funções de modo a evitar que o mesmo servidor execute diversas etapas inerentes a despesas. A SESGE deverá adotar os mecanismos de controles internos que possam melhor definir a sua governança corporativa, isto é, conjunto de processos, políticas, regulamentos internos que regulam a maneira como a Unidade é administrada. Como não existiu esse mecanismo no processo em questão, a sua inexistência não foi suficiente para mitigar os atos, aqui questionados, **praticados por mesmo servidor**.

Importante consignar que a manutenção dessa contratação nos parâmetros pactuados, incorre a administração na execução de despesas antieconômicas no mínimo em 50% do valor do contrato.

De todo o exposto conclui-se que a continuidade do contrato, nos termos em que foi estabelecido, pode configurar prejuízo ao erário, com consequente responsabilização do gestor responsável.

Causa

Foram identificadas as seguintes causas:

- Falha no planejamento do objeto a ser contratado e que deu origem ao Termo de Referência com quantitativo superior ao necessitado pela Unidade;

- assinatura de aprovação da inexigibilidade de licitação e ratificação dessa inexigibilidade pelo mesmo servidor.

Manifestação da Unidade Examinada

Após a Reunião Conjunta de Busca de Soluções, a Unidade acerca da situação se pronunciou da seguinte forma: “Ofício nº 493/2014-GAB/SESGE/MJ, de 20/03/2014 -
O Contrato teve seu término em 06/01/2014, uma vez que não foi prorrogado, entretanto cumpre ressaltar:

Em 08/10/2013 foram feitas tratativas com a Contratada no intuito de reduzir o objeto do Contrato nº 20/2012 – SESGE/MJ em 66,66% (sessenta e seis vírgula sessenta e seis por cento), que corresponde a 8 (oito) vagas de garagem, a fim de deixar o objeto contratado equiparado ao quantitativo de veículos oficiais da Diretoria de operações/SESGE/MJ na cidade do Rio de Janeiro, haja vista ser a supressão superior a 25% e ter como pré-requisito legal ser efetuado por acordo entre as partes, com fundamento no art. 65, §2º, II da Lei nº 8.666, de 1993;
Em 08/11/2013 recebemos a negativa da Contratada em efetuar a supressão por acordo entre as partes, o que motivou a efetivação imediata da supressão de 25% do objeto contratado, que corresponde a 3 (três) vagas de garagem, com base no art. 65, Inciso, alínea "b", § 1º da Lei nº 8.666, de 1993. Sendo devidamente comunicada a Contratada e formalizado o Termo de Apostilamento;
Insistiu esta SESGE/MJ em tratativa com a Contratada na busca de efetuar a supressão superior a 25%, a fim de reduzir o objeto contratado ao número de veículos oficiais a disposição da Diretoria de Operações/SESGE/MJ na cidade do Rio de Janeiro, de forma que em 27/11/2013 a Contratada concordou com a supressão por acordo entre as partes a contar de 01/12/2013, reduzindo o objeto contratado a 04 (quatro) vagas de garagem, sendo formalizado para regulamentação da supressão o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 20/2012 – SESGE/MJ."

Pelo mesmo documento foi também manifestado que: "Nos processos de Inexigibilidade e de Dispensa de Licitação, a Secretaria tem observado o art. 26 da Lei nº 8.666/93 e em conformidade com a presente recomendação. Os atos de Inexigibilidade e de Dispensa de Licitação são praticados pelo Diretor de Logística, de acordo com o inciso IV do art. 7º do Regimento Interno da SESGE/MJ, aprovado pela Portaria nº 2.164, de 29 de setembro de 2011, e ratificados pelo Secretário, na condição de autoridade superior. Com finalidade de melhorar a estrutura da Unidade, em 21 de junho de 2013, foi publicado o Decreto nº 8.031, de 20 de junho de 2013, que cria as 6 (seis) coordenações-gerais no âmbito da SESGE/MJ: Coordenação-Geral de Execução Operacional; Coordenação-Geral de Inteligência; Coordenação-Geral de Contrainteligência; Coordenação-Geral de Administração, Licitações e Contratos; Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Comunicação."

Análise do Controle Interno

Tendo em vista as manifestações suplementares apresentadas pela Unidade, registre-se que o Apostilamento ao Contrato nº 20/2012 realizado em 8/11/2013, cujo objeto foi a alteração do item 1.1, da Cláusula Primeira que reduziu de 12 (doze) para 9 (nove) vagas de garagem foi utilizado de forma indevida, pois o correto seria aditamento ao contrato, pois ocorreu a alteração quantitativa do objeto, portanto, a forma praticada não encontra amparo na Lei de Contrato e Licitações. Já, na alteração ocorrida pelo 1º Termo Aditivo ao citado contrato, o instrumento utilizado está correto.

Ainda, apesar da informação de que o contrato não foi prorrogado, importante alertar para o futuro, a correta elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico nas reais necessidades da Unidade.

No que concerne à segregação de funções, a Unidade informou que vem cumprindo a recomendação do órgão de controle interno, passando a exercitar as competências contidas em seu Regimento Interno, situação que restou prejudicada em confirmação, tendo em vista esta Coordenação-Geral de Auditoria já ter concluído seu trabalho de

campo, entretanto, deverá ser escopo em próximos trabalhos a verificação da sua implementação.

Recomendações:

Recomendação 1: Estruturar a Unidade de forma a estabelecer a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, para que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com o Princípio da Segregação de Funções, conforme dispõe o item 3, inciso IV, da IN/SFC nº 01/2001 e Parecer/AGU GQ 191/99, aprovado pelo Presidente da República em 12/04/1999.

Recomendação 2: Elaborar para casos futuros o Projeto Básico contendo a real necessidade em termos quantitativos na forma do art. 6º, da Lei nº 8.666/93, especificamente em seu inciso IX, onde mesmo deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado que possibilite a avaliação do orçamento detalhado do custo global do serviço, fundamentado em quantitativos propriamente avaliados e que corresponda a real necessidade da Administração.

3.1.3 FISCALIZAÇÃO INTERNA

3.1.3.1 INFORMAÇÃO

Adoção de providências quanto às falhas identificadas na formalização do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 02/2012, bem como na fiscalização da execução contratual.

Fato

Tratam os autos do Processo nº 08131.000147/2012-68 de contratação efetuada para fornecimento de combustíveis para a frota de veículos oficiais da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos – SESGE/MJ. O Contrato nº 02/2012, firmado entre a SESGE/MJ e Empresa Trivale Administração Ltda (CNPJ 00.604.122/0001-97), no valor anual de R$ 67.993,63, tem por objeto a prestação de serviço de fornecimento de combustíveis (gasolina comum e etanol), compreendendo administração e gerenciamento informatizado e integrado com utilização de cartões microprocessados (com chip ou magnético), em rede de postos credenciados em todo território nacional.

Após a realização de pesquisa de preços de mercado para fornecimento de combustíveis, incluindo preços de referência fornecidos pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, bem como contratações efetuadas por outros Órgãos da Administração Pública para objetos similares, a SESGE/MJ concluiu pela viabilidade de adesão à Ata de Registro de Preços nº 41/2011-COAD/DLOG/DPF.

Importante ressaltar os procedimentos de controles internos adotados pela Unidade na presente contratação, a exemplo das análises efetuadas pela Assessoria de Acompanhamento e Avaliação, constantes dos Despachos nº 011 e 056/2012-AAA/SESGE/MJ, e principalmente da Nota Técnica nº 013/2013, da Coordenação-Geral da Área de Administração, Licitações e Contratos, a qual verifica e cientifica a Unidade sobre falhas na instrução dos autos e recomenda o saneamento destas,

demonstrando assim, por parte da Administração Pública, a revisão de seus próprios atos na busca pela melhoria do serviço público.
Apesar das boas práticas adotadas no referido processo, foram identificadas as seguintes falhas:

a) Não inclusão do desconto de 3,12% no cálculo do valor total da contratação disposto na Cláusula Sexta do Primeiro Termo Aditivo. O faturamento previsto na contratação é calculado aplicando-se desconto neste percentual sobre o valor do combustível vendido nos postos de abastecimento, e em seguida acrescendo a taxa de administração no mesmo percentual de 3,12%. Entretanto, ao efetuar a estimativa do gasto anual, no Primeiro Termo Aditivo, considerou-se apenas a aplicação da taxa de administração sobre o valor do combustível, resultando num valor maior do que o real. Esta falha não interferiu no faturamento, que tem sido efetuado da forma correta. O erro está apenas no valor anual estimado da contratação.

b) Ausência, no processo de pagamento, Processo nº 08131.000545/2012-84, dos demonstrativos detalhados dos abastecimentos cobrados por meio das seguintes notas fiscais:

N Fiscal	Data	Valor	OB
154344	02/01/13	6951,15	800066
209376	01/08/13	10843,10	803194
220937	02/09/13	9166,87	803602

c) A ausência da retenção estabelecida por meio da Instrução Normativa RFB nº 1.234/2012 em relação às seguintes notas fiscais:

N Fiscal	Data	Valor	OB	Taxa
89942	02/05/12	1569,41	800204	48,97
103677	29/06/12	5045,59	800419	152,66
105211	02/07/12	6406,73	800552	193,84
114871	06/08/12	5079,87	800782	153,74
120524	01/09/12	4907,88	800943	148,49
128375	01/10/12	6479,20	801252	196,03
136784	01/11/12	6580,49	801442	199,10
146529	03/12/12	7306,57	801871	221,07
154344	02/01/13	6951,15	800066	210,31
161445	01/02/13	7298,21	800431	220,81

Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316800/002, a SESGE/MJ apresentou, por meio dos Ofícios 001 e 002/2013-AAA/SESGE/MJ, os esclarecimentos pertinentes. Para o item b, foram apresentadas cópias dos demonstrativos detalhados dos abastecimentos informando que já foram incluídos nos autos. Desta forma considera-se sanada a falha. Quanto aos demais itens, os esclarecimentos foram considerados pelo controle interno para elaboração das recomendações cabíveis, por meio do Relatório Preliminar de Auditoria. Em resposta a Unidade acrescentou, já em relação às providências, o que segue:

a) "*Primeiramente cumpre esclarecer que após a resposta apresentada a Solicitação de Auditoria n° 201316800/002. encaminhada para Assessoria de Acompanhamento e Avaliação/SESGE/MJ por meio do Memorando n° 469/2013 - CGALC/DILOG/MJ, no*

qual esta Coordenação-Geral afirmou que iria providenciar o Termo Aditivo em atendimento a recomendação desse respeitado Órgão de Controle, foi feito um levantamento e constatado que o Contrato n° 02/2012 - SESGE/MJ, não mais comportava as necessidade desta Secretaria, conforme manifestação dos fiscais que sugeriram a rescisão amigável ao referido contrato, bem como elaboração de um novo processo licitatório. Desta forma não foi providenciado o atendimento mencionado no Memorando n° 469/2013 - CGALC/D1LOG/MJ, em razão de que demandaria tempo e gastos para Administração com dispêndio de material físico e intelectual para formalização de um Termo Aditivo que teria vigência tão curta, haja vista, a iminente rescisão contratual. Saliento que lapso temporal entre a resposta apresentada e a concretização da rescisão ocorreu em razão de que para proceder uma rescisão contratual responsável e eficiente, a mesma deve ser pautada de segurança jurídica e fática, pois a prestações do serviço objeto do Contrato n° 02/2012 - SESGE/MJ é essencial para a boa prestação de serviço e necessário para o sucesso da missão institucional desta Secretaria, tempo este, dedicado ao levantamento real da atual demanda e ao inicio ao novo procedimento de contração que coadunou com a data da rescisão do Contrato em epigrafe. Diante do exposto, informo que o Contrato nº 02/2012 - SESGE/MJ foi rescindido amigavelmente em 13/12/2013 por não atender as necessidades atuais da SESGE, assim não se mostra possível aditivar o contrato. Entretanto cumpre ressaltar que quanto ao desconto de 3,12% não incluso no cálculo do valor contrato disposto na Cláusula Sexta do Primeiro Termo Aditivo, a aplicação do desconto consta nas Cláusulas 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.4 do Contrato n° 02/2012-SESGE/MJ e foi aplicado efetivamente conforme as planilhas de relatório de Conferência de Nota Fiscal, o não atendimento dos ajustes formais não resultaram em prejuízos à Administração."

c) "*Foi encaminhado Ofício n° 083/2014/DILOG/SESGE/MJ, de 24/02/2014, ao Delegado da Receita Federal do Brasil em Brasília 1ª R.F. contendo as informações da não retenção de impostos referentes às NF 89942, 103677, 105211, 114871, 120524, 128375, 136784, 146529 por parte da SESGE.*
Foi encaminhado o Ofício n° 327/2013 - CGPOF/DILOG/SESGE/MJ, de 17/10/2013, à TRIVALI - Administração Ltda, contendo informações da não retenção de impostos referentes às NF 154344 e 161445 (jan/fev/2013) e que na próxima fatura os mesmos serão retidos. Em 16/10/2013, foram realizadas as retenções mediante os DARFs 2013DF800988, no valor de R$ 19,87 (NF 154344) e 2013DF800989, no de R$ 20,87 (NFI61445)."

Desta forma, as providências tomadas sanaram as falhas identificadas pelo controle interno, lembrando que ao providenciar as correções cabíveis para as falhas apontadas a Unidade Gestora bem aplica a capacidade de rever seus próprios atos, em sintonia aos princípios administrativos. Acrescenta-se ainda, quanto às retenções tributárias, que a SESGE já havia corrigido em março de 2013 o procedimento falho, conforme a manifestação reproduzida a seguir:
"Dois servidores que atuam na execução financeira da Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças participaram de CURSO SOBRE RETENÇÃO

NA FONTE DE TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, ministrado pela ABOP de 04 a 08 de março de 2013, conforme Certificado anexo a este documento. A iniciativa de realização do curso foi com intuito de aprimorar e atualizar os conhecimentos sobre o tema, dada à relevância e de constante alteração dos regulamentos aplicados à retenção tributária. Sobre as retenções de 2013, a partir de março, já atenderam a obrigação da retenção prevista na conforme previsão legal do artigo 18 da IN 1234/2013 da RFB."

Verifica-se portanto que a Unidade já adotou medidas no sentido de aprimorar os atos administrativos de sua competência, ao providenciar capacitação referente à retenção de tributos, o que demonstra zelo pela gestão pública.

4 GESTÃO OPERACIONAL

4.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação das despesas que impactaram os resultados quantitativos e qualitativos, bem como dos controles internos vinculados a esses resultados.

Fato

A análise dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 7U23- Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a realização dos Grandes Eventos - deve incluir a avaliação das principais despesas realizadas. No caso desta ação, tem-se que o total de empenhos da ação foi de R$ 210.974.561,90. Deste valor, R$ 190.461.502,36 referem-se a duas contratações: R$ 165.196.091,50 para implantação de soluções e infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação para os Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), e R$ 25.265.374,10 para a adequação da infraestrutura dos ambientes de apoio para os CICC.

A primeira contratação foi executada com o Consórcio Brasil Seguro e efetivada com Contrato n° 18/2013, em 17/09/2013. A execução dos serviços contratados compreendem 12 soluções: Infraestrutura de Operações, Rede Local (LAN), Telefonia, Vídeo Conferência, Dispositivos Móveis, Radiocomunicação, Sistema Integrador, Solução de Atendimento e Despacho, Solução de Gerenciamento de eventos, Solução de Vídeomonitoramento, Solução de inteligência e Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e Segurança. De acordo com o cronograma de entrega das soluções, com exceção de duas, as demais tem previsão de finalização 9 meses após a assinatura do contrato, ou seja, junho de 2014. As outras duas soluções, Solução de Vídeomonitoramento e Serviço de Tecnologia da Informação, apresentam o prazo de finalização em julho e setembro/2014, respectivamente.

Conforme a descrição dos prazos de entrega das etapas do Contrato n°18/2013, pode-se afirmar que o empenho a ele referente, R$ 165.196.091,50, ainda não apresentou liquidação porque nenhuma de suas fases foi concluída, o que está em conformidade com o cronograma físico-financeiro do contrato.

Quanto à contratação para a adequação da infraestrutura dos ambientes de apoio para os CICC, foi executada com a empresa Aceco T.I S.A. e efetivada com o Contrato n° 32/2013, em 16/12/2013. Os serviços contratados serão executados nos 12 Centros Integrados de Comando e Controle, divididos em 5 etapas e prazos:

1- Entrega da estrutura física e instalações lógicas e elétricas. Prazo: 60 dias.
2- Contra Instalação dos equipamentos. Prazo: 90 dias.
3- Instalação e entrega das Cabines Primárias. Prazo: 120 dias.
4- Aceitação dos Testes das Instalações. Prazo: 140 dias.
5- Aceite Final. Prazo: 150 dias.

A previsão de conclusão da primeira etapa foi em fevereiro de 2014. Então, não há despesa a ser liquidada em 2013 referente a esta contratação.

Portanto, conclui-se que a baixa execução financeira da ação 7U23 ocorreu porque suas principais contratações foram efetivadas no segundo sementes de 2013 e por possuírem prazos de execução maior do que 6 meses.

Quanto aos Controles Internos, deve-se mencionar que a prioridade da SESGE é implementar o Sistema Integrado de Comando e Controle - SICC no âmbito da Segurança Pública nas cidades que sediarão a Copa do Mundo FIFA 2014. Por isso, os controles e avaliações de resultados, em termos de relevância, criticidade e materialidade são voltados para esse objetivo.

O SICC foi instituído pela SESGE por intermédio da Portaria n° 112, de 08 de maio de 2013. No Capítulo I do Título IV da referida portaria, foi definida a governança do sistema, dividida em governança do Centro Integrado de Comando e Controle Nacional – CICCN e dos Centros Integrados de Comando e Controle Regionais – CICCR. Nos Capítulos seguintes são estabelecidos, detalhadamente, os responsáveis pela governança e suas atribuições. Com isso, percebe-se que a SESGE estabeleceu os papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo, além de terem sido criados mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho dos processos relacionados à avaliação dos resultados do Sistema.

Ainda nesta portaria, estão definidas as atividades de acompanhamento de operações, como aquelas relativas ao Ritmo Diário do CICCR e reuniões previstas no POP – Procedimento Operacional Padrão (documento que descreve os processos internos para troca de informações e para tomada de decisões nos CICC). Assim, foi estabelecido que a SESGE deve realizar medidas de controle, incluindo as regulamentares para gerenciamento do risco, e manter um fluxo de informações e opiniões sobre os riscos, bem como repassá-las à alta administração.

Sobre o cumprimento de metas vale citar que a Unidade possui uma planilha para cálculo do percentual de execução da meta "Implantação do Sistema Integrado de Comando e Controle". Além disso, deve-se sublinhar que a SESGE foi criada com um objetivo específico voltado para os Grandes Eventos, e será extinta logo após o seu cumprimento. Por isso, não pode haver desvios no cumprimento das metas, pois as datas dos eventos foram pactuadas internacionalmente e são fixas.

Acerca dos indicadores de gestão que monitoram os processos, estão previstos nas metas que compõem o objetivo 0832 do PPA, a saber: Backup do Centro de Comando e Controle Integrado Nacional no Rio de Janeiro; Implantação do Centro de Comando e

Controle Integrado Nacional e dos Centros de Comando e Controle Integrado Locais, e Regionais, nos estádios das cidades sedes da Copa do Mundo 2014; Implantação dos Centros de Comando e Controle Integrado em outros estados que não sediarão jogos da Copa do Mundo 2014; Implantação dos Centros de Comando e Controle Móveis destinados às sedes da Copa e centros de treinamento das seleções; Criação de vagas em curso com foco nos grandes eventos e adequação dos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública e outras instituições para o aumento da demanda ocasionada pelos grandes eventos, com prioridade para as sedes da Copa 2014.

Finalmente, não houve recomendações da CGU e TCU que tratassem especificamente sobre resultados operacionais.

Ante o exposto, conclui-se que foram definidos de forma suficiente os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos. Entretanto, a efetividade desses controles está relacionada diretamente com o controle da gestão de compras, já que o alcance dos objetivos da Unidade depende fundamentalmente de suas aquisições, como descrito neste relatório.

5 CONTROLES DA GESTÃO

5.1 CONTROLES INTERNOS

5.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise dos aspectos informação e comunicação dos controles internos administrativos.

Fato

Para a compreensão dos aspectos da informação e comunicação da gestão de compras, é importante se descrever o fluxo processual da Coordenação-Geral de Administração, Licitação e Contrato - CGALC. Ele se inicia com a entrada do processo de aquisição enviada por todas as áreas demandantes, conforme aprovação dos projetos pela autoridade superior. A demanda, apresentada por meio do Termo de Referência/Projeto Básico é analisada nos aspectos jurídico-formais com base na Lei n°. 8.666/93 e legislações correlatas, solicitação da correspondente pesquisa de mercado, Mapa Comparativo, bem como análise crítica do Mapa Comparativo. Após, procede-se a análise de todo o processo, fazendo juntada de documentos necessários à instrução processual e enquadrando nas modalidades autorizadas pela Lei n° 8.666/93. Posteriormente à devida instrução processual, encaminha-se à Assessoria de Acompanhamento e Avaliação - AAA, para, no âmbito de suas atribuições previstas no arte 3° do Anexo, da Portaria MJ n° 2.164, de 29 de setembro de 2011, se manifestar quanto aos aspectos de adequação técnico-formal, de controle preventivo, orçamentário, financeiro, bem como relacionados à uniformização dos procedimentos e para Consultoria Jurídica/MJ para análise. Em seguida, faz-se o atendimento ou a justificativa das recomendações, prosseguindo, assim, os trâmites para procedimentos de licitação ou dispensa de licitação. Com os atos da licitação ou dispensa já encerrados, dá-se continuidade com a solicitação de nota de empenho, formalização do contrato e indicação dos fiscais. O contrato, após a formalização, é gerido com acompanhamento do cumprimento das obrigações de todas as partes envolvidas (Contratado, Fiscais e Contratante).

Quanto aos procedimentos para gerenciamento dos convênios, ocorre a inserção no Sistema de Gestão de Convênios - SICONV. O programa e suas diretrizes, encontram-se em conformidade com os objetivos e justificativas apresentadas pela área técnica responsável do Concedente. Pode haver chamamento público ou não. Em seguida, o proponente credenciado ao SICONV insere sua proposta/plano de trabalho no sistema, juntamente com o projeto básico ou termo de referência a ser aprovado pela autoridade competente do Concedente. Após a análise e aceitação da proposta, o Concedente realiza o pré-empenho, que estará vinculado à proposta apresentada. No âmbito interno da SESGE, a Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças elabora uma Informação Orçamentária. A área técnica (finalística) manifesta-se acerca da viabilidade técnica, conveniência e discricionariedade do ajuste a ser firmado. Em seguida, há a manifestação da Assessoria de Acompanhamento e Avaliação quanto aos aspectos jurídico-formais do plano de trabalho e minuta do instrumento apresentado. Em seguida o processo é encaminhado para análise da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça para análise acerca da legalidade e aspectos jurídico-formais do plano de trabalho e minuta do Termo de Convênio apresentados. Feitas todas as adequações sugeridas, o plano de trabalho é aprovado, juntamente com o projeto básico ou termo de referência enviado. Após, o Termo de Convênio é assinado no SICONV e entre os partícipes. De imediato, procede-se à publicação e a indicação dos fiscais com sua devida vinculação. O recurso financeiro é repassado em conformidade com o cronograma de desembolso financeiro constante do plano de trabalho. A execução do Convênio, depois de formalizada, é acompanhada e fiscalizada, considerando o objeto e as obrigações pactuadas (metas e etapas) por todos os partícipes envolvidos (Concedente, Convenente e Fiscal). Os processos são autuados pela SESGE/MJ, por meio da Coordenação-Geral de Administração, Licitações e Contratos, que realiza a gestão dos Convênios celebrados. Todo o procedimento observa a Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000; a Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber; a Lei de Diretrizes Orçamentárias do corrente exercício; o Decreto Federal no 93.872, de 23 de dezembro de 1986; o Decreto Federal n° 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MFICGU n° 507, de 24 de novembro de 2011, e alterações posteriores.

Quanto aos Termos de Execução Descentralizada - TED, os interessados, órgãos federais, encaminham suas propostas, por meio de ofício, contendo plano de trabalho e minuta do instrumento a ser formalizado. A Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças elabora Informação Orçamentária. Em seguida, a área técnica responsável (finalística) realiza análise acerca da viabilidade técnica, conveniência e discricionariedade do ajuste a ser firmado. A Assessoria de Acompanhamento e Avaliação realiza análise e manifesta-se quanto aos aspectos jurídico-formais do plano de trabalho e minuta do instrumento apresentado. Feitas todas as adequações sugeridas, o Termo de Execução Descentralizada é formalizado. Ocorre a publicação do extrato do instrumento, a descentralização e o repasse do recurso financeiro, em conformidade com o cronograma aprovado no plano de trabalho. A execução do TED, após assinado e publicado, é acompanhada e fiscalizada, considerando o objeto e as obrigações pactuadas (metas e etapas) por todos os partícipes envolvidos (Interessados e Fiscais). Os processos são autuados pela Coordenação-Geral de Administração, Licitações e Contratos, que realiza a gestão dos TED's celebrados. O procedimento observa a Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000; a Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber; a Lei de Diretrizes Orçamentárias do corrente exercício; o Decreto Federal n° 93.872, de 23 de dezembro de 1986; o Decreto Federal n° 6.170, de 25 de

julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MFICGU n° 507, de 24 de novembro de 2011, e alterações posteriores.

5.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

5.1.2.1 INFORMAÇÃO

Atuação da CGU

Fato

Em análise à implementação das recomendações expedidas pela CGU, verificou-se que somente uma das recomendações está pendente de atendimento, conforme evidenciado no quadro a seguir.

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Situação Atual das Recomendações	Item específico da Parte "achados de auditoria" do Relatório
201306071	1.1.2.3 - Falta de exigência, no campo Especificação Técnica do Termo de Referência, de homologação de equipamento prévio à licitação, em desconformidade com orientação da ANATEL, o que implica em assunção de riscos de ineficácia dos objetivos da contratação sem a vinculação a um plano de gerenciamento de riscos.	Atendida	-
	1.1.3.1 - A unidade não elaborou os documentos referentes à gestão da Tecnologia da Informação, a saber: Plano Diretor da Tecnologia da Informação (PDTI), Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) e a Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS)	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	Recomendação monitorada via Plano de Providências Permanente
	1.2.3.1 - Desclassificação de propostas sem motivação prevista no edital licitatório e seus anexos.	Atendida	-
	1.2.3.2 - Ausência nos autos do Processo de estudos técnicos preliminares para o estabelecimento das especificações do objeto, descritas no Item 2 do Termo de Referência.	Atendida	-
	1.3.2.1 - Falta de pesquisa de preços de mercado no processo que trata da contratação da Fundação Getúlio Vargas (FGV) por dispensa de licitação.	Atendida	-

Certificado de Auditoria Anual de Contas

Certificado: 201406753
Processo: 08131.002202/2014-16
Unidade auditada: Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos
Ministério supervisor: Ministério da Justiça
Município (UF): Brasília (DF)
Exercício: 2013

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

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

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de estudos técnicos preliminares para o mapeamento de soluções tecnológicas em armamentos menos letais, ausência de justificativas para as especificações dos armamentos que compuseram o Termo de Referência, aquisição de todos os itens por meio de inexigibilidade de licitação, sem a verificação da possibilidade de aquisição por meio de procedimento licitatório. (item 1.1.1.1);

- Aquisição de maletas para acondicionamento de armamento menos letal por inexigibilidade de licitação, com a justificativa de produtor exclusivo, havendo outro potencial fornecedor no mercado, descaracterizando a inviabilidade de competição. (item 1.1.1.2);

- Fragilidades nos procedimentos de pesquisa para formação do preço de referência. (item 1.1.2.1);

- Impropriedades identificadas no Convênio nº 777058 (capacitação de profissionais de segurança pública para a Copa de 2014). (item 3.1.1.1);

- Desproporcionalidade entre o número de vagas de garagem locadas e a quantidade de veículos oficiais existentes, sendo que nos atos administrativos decorrentes não foi observado o Princípio da Segregação de Funções. (item 4.1.1.1), e

- Falhas no planejamento, na pesquisa de preços, na sessão do pregão e na contratação para implantação da solução de Vídeo Wall do Sistema Integrado de Comando e Controle. (item 5.1.1.1).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 02 a 10 do processo, seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 03 de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno

Parecer: 201406658
Processo: 08004.001685/2014-97
Unidade Auditada: Secretaria Executiva.
Ministério Supervisor: Ministério da Justiça
Município/UF: Brasília (DF)
Exercício: 2013
Autoridade Supervisora: José Eduardo Cardozo - Ministro de Estado da Justiça

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

A Secretaria Executiva do MJ abriga os atos de gestão atinentes ao apoio às atividades finalísticas de manutenção dos órgãos de sua estrutura, concentrando as aquisições de bens e serviços e despesas com pessoal ativo, por meio da execução do Programa 2112 – Programa de Gestão e Manutenção do MJ. Em um aspecto geral, percebe-se o esforço da UJ em consolidar resultados positivos na gestão dos recursos aportados ao referido Programa.

Dentre as principais realizações da gestão no âmbito da Secretaria Executiva, destaca-se o acompanhamento da agenda estratégica, que incluem os Programas: Crack, é Possível Vencer, Plano Nacional de Segurança Pública em Grandes Eventos, Cidadania e Justiça, Segurança Pública com Cidadania, entre outros. No âmbito do Programa Cidadania e Justiça, cabe destacar o julgamento de 6.605 processos de anistia política, bem como a assinatura de 5 tratados internacionais de cooperação jurídica internacional. Merece destaque a campanha publicitária Crack, é Possível Vencer, com o objetivo de dar visibilidade ao conjunto de medidas e serviços interministeriais destinados a combater a dependência do crack. Na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas, foi lançada a campanha Coração Azul, com o objetivo de fomentar a difusão de informações sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Foi firmado acordo por meio do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos com os municípios de Salvador, Manaus e Cuiabá, permitindo que as cidades assumissem ativamente o combate à pirataria por meio de ações em conjunto com os estados, governo federal e representantes da sociedade civil. No âmbito da Secretaria Nacional de Justiça, destaca-se na vertente de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, a repatriação de mais de sete milhões de reais em ativos ilícitos do exterior, além do bloqueio de aproximadamente duzentos milhões de dólares. Foi editada a Lei de Organizações Criminosas e criado o cadastro público de Pessoas Expostas Politicamente.

As principais constatações verificadas na gestão das Unidades Jurisdicionadas se referem à contratação de remanescente de prestação de serviços continuados, utilizando mão de obra terceirizada considerada imprópria, na área de apoio administrativo e secretariado, em desatendimento a Termo de Conciliação Judicial-TCJ; e adoção de Percentual de Referência Salarial-PRS; falhas no planejamento da contratação que ocasionaram morosidade na instalação do objeto adquirido, bem como ausência de transparência na cotação de preço dos itens adquiridos; execução de despesa sem prévio empenho;

reconhecimento de Dispensa de Licitação por servidor que não detém delegação de competência para realização do referido ato; fragilidades na elaboração dos editais de seleção de consultores e ausência de designação de coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007 e da indicação de servidor que será o administrador principal do Sistema CGU-PAD no órgão, mantendo desatualizados seus registros.

Dentre as causas relacionadas às constatações mencionadas foram identificadas: elaboração e aprovação de Projeto Básico para a contratação de prestação de serviços sem que ficassem evidenciados nos autos do processo o fato gerador, as quantidades e níveis de atividades necessários à demanda e adoção do Percentual de Referência Salarial; descumprimento das determinações do TCJ, ao permitir a manutenção de terceirizados considerados impróprios no MJ; deficiências na cotação de preços, no planejamento da contratação, na formalização do processo físico e na instalação dos equipamentos; execução de contrato sem cobertura orçamentária; desequilíbrio da distribuição da pontuação nos quesitos nos editais de seleção de consultores; ausência de designação de Coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007; bem como de indicação de servidor para atuar como principal administrador do Sistema CGU-PAD na Unidade e de estrutura adequada para cumprimento da legislação específica. As recomendações formuladas visaram promover a correção das falhas detectadas, bem como oferecer subsídios para o gestor aprimorar os controles internos da Unidade.

As recomendações do Plano de Providências Permanente foram acolhidas e atendidas pela Unidade em 76% do total, cujo percentual se encontra dentro da faixa que indica suficiência dos controles internos.

Com relação aos controles internos administrativos da Unidade, especificamente na área de contratações, verificou-se a autorização para dispensa de licitação sem a devida delegação de competências para o ato, situação que foi sanada a partir da publicação de novas portarias de delegação.

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 processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, de Julho de 2014.