



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA-GERAL  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

**AUDITORIA ANUAL DE CONTAS  
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL – GSI  
EXERCÍCIO 2017**

**Brasília, julho/2018**

Presidência da República  
Secretaria-Geral  
Secretaria de Controle Interno  
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 2018/0018**  
**Unidade Examinada: Gabinete de Segurança Institucional - GSI**

## **Auditoria Anual de Contas**

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

# SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>II. RESULTADO DOS EXAMES.....</b>	<b>5</b>
<b>A) Avaliação da conformidade das peças.....</b>	<b>5</b>
<b>B) Atendimento a recomendações e determinações dos órgãos de controle.....</b>	<b>6</b>
<b>C) Avaliação dos mecanismos de transparência e controle social disponíveis na Unidade .....</b>	<b>6</b>
C.1) Ouvidoria da Presidência da República.....	7
C.2) Mecanismos de Transparência e Controle Social.....	7
C.2.1) Canais de acesso do cidadão .....	8
C.2.2) Carta de serviços ao cidadão .....	8
C.2.3) Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários .....	8
C.2.4) Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da Unidade .....	9
C.2.5) Ausência de divulgação dos dados abertos do GSI no Portal de Dados Abertos do Governo Federal.....	9
<b>D) Avaliação da gestão de compras e contratações.....</b>	<b>9</b>
D.1) Não comprovação de justificativa técnica que demonstre o valor estimado para a contratação...	12
D.2) Possibilidade de melhoria no procedimento de pesquisa de preços de serviços contratados.....	14
D.3) Boa prática administrativa identificada no desenvolvimento e adoção de sistema específico para controle da execução do contrato de comissaria aérea. ....	16
D.4) Ausência de previsão de medidas de sustentabilidade ambiental. ....	17
<b>III. RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>18</b>
<b>IV. CONCLUSÃO .....</b>	<b>18</b>

## **I. INTRODUÇÃO**

1. O presente trabalho apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual encaminhada pelo Gabinete de Segurança Institucional – GSI ao Tribunal de Contas da União – TCU, com o objetivo de avaliar os principais resultados alcançados pela Unidade no exercício de 2017, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão, destacando as boas práticas administrativas adotadas e seus impactos no desempenho das atividades, bem como sugerindo providências corretivas porventura necessárias.

2. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2018/0018 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 13 de dezembro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública – SecexDefesa/TCU e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República – CISET/SG/PR, apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos nos instrumentos de planejamento dos trabalhos.

3. Registra-se, preliminarmente que, o Relatório de Auditoria encontra-se organizado em duas partes: Resultados dos Exames, divisão que contém o detalhamento das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo; e Recomendações, item que demonstra as proposições de providências para regularizar ou sanear as falhas apontadas.

4. O escopo do trabalho compreendeu a avaliação da gestão 2017 com a priorização dos seguintes assuntos:

- i. Conformidade das peças: compatibilidade entre as informações contidas no relatório de gestão do GSI e as contidas nos sistemas informatizados da Administração Pública Federal;
- ii. Licitações e Contratos: planejamento da contratação e recebimento do objeto conforme definição contratual; e,
- iii. Transparência e Controle Social: avaliação dos mecanismos de transparência e controle social disponíveis na Unidade.

5. Os trabalhos de campo foram realizados na sede do GSI, durante o período de 5 de março de 2018 a 16 de março de 2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas junto aos gestores, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

## **II. RESULTADO DOS EXAMES**

### **A) Avaliação da conformidade das peças**

6. Considerando as exigências estabelecidas na Instrução Normativa TCU nº 63/2010, na Decisão Normativa TCU nº 161/2017 e na Decisão Normativa TCU nº 163/2017, todas relacionadas à apresentação e organização do Relatório de Gestão e das peças complementares que constituem o processo de contas da Unidade, destaca-se que as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria:

- i. A Unidade Prestadora de Contas - UPC elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício em referência?

- ii. As peças contemplam a estrutura e os conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 161/2017, da DN TCU nº 163/2017 e das orientações para elaboração do relatório de gestão constantes no Sistema e-Contas para o exercício de 2017?
- iii. As informações apresentadas no relatório de gestão são compatíveis com as contidas nos sistemas informatizados da Administração Pública Federal?

7. Nesse sentido, por meio da análise supracitada constatou-se que o Relatório de Gestão do GSI e demais peças complementares foram elaboradas em consonância com as normas do TCU para o exercício de 2017 e apresentaram dados compatíveis com os contidos nos sistemas informatizados da Administração Pública Federal.

8. Segundo informações do Relatório de Gestão, em virtude da mudança de governo ocorrida em 2016, resultando no retorno da estrutura da Casa Militar para Gabinete de Segurança Institucional, o que ocasionou a recuperação de antigas competências com acréscimo de outras, durante o exercício de 2017 a Unidade priorizou a aprovação da estrutura organizacional e do plano estratégico para o período de 2018 a 2023.

9. Referente ao rol de responsáveis, foram observadas algumas inconsistências, corrigidas após os devidos apontamentos realizados por esta equipe de auditoria. Assim, conclui-se pela conformidade das peças contidas no Processo de Contas.

## **B) Atendimento a recomendações e determinações dos órgãos de controle**

10. Especificamente quanto à gestão das recomendações e determinações dos órgãos de controle interno e externo, buscou-se responder as seguintes questões de auditoria:

- i. A Unidade mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelos Órgãos de Controle?
- ii. Existem determinações/recomendações do TCU à Unidade que contenham determinação específica para a Ciset acompanhar o atendimento?
- iii. Existem recomendações pendentes de atendimento que impactam a Unidade?

11. Verificou-se que não existem recomendações emanadas pela CISET/SG/PR em monitoramento no Plano de Providencias Permanente – PPP da Unidade. Convém registrar apenas que foi feita referência ao GSI nas recomendações do Relatório de Auditoria Operacional nº 2/2016, da Secretaria de Administração – SA, antes vinculada à Secretaria de Governo, em razão da necessidade de articulação para revisão de procedimentos de segurança patrimonial.

12. Durante o exercício, não foram expedidos pelo TCU acórdãos com determinações e citações específicas para atuação do controle interno. Salienta-se que o Acórdão TCU nº 2.631/2017 – Plenário, de 29 de novembro de 2017, considerou implementadas as deliberações 9.8.1 a 9.8.3 do Acórdão TCU nº 1.233/2012 – Plenário destinadas ao Gabinete de Segurança Institucional para realização de orientações e capacitações.

13. A UPC informou que não possui uma rotina específica de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelos órgãos de controle em virtude da baixa demanda.

## **C) Avaliação dos mecanismos de transparência e controle social disponíveis na Unidade**

14. Com o objetivo de verificar se a UPC dispõe de mecanismos de transparência e controle social, avaliando a sua adequabilidade, buscou-se identificar os procedimentos

disponíveis para divulgação de informações, qual a estrutura implantada para oferecer ao cidadão um canal de comunicação e qual o impacto desses instrumentos na gestão da Unidade.

### **C.1) Ouvidoria da Presidência da República**

15. A Ouvidoria é uma unidade das organizações que representa os interesses, no caso da Administração Pública, dos usuários dos serviços públicos na busca de soluções definitivas e da melhoria dos referidos serviços. Nesse sentido, é um importante instrumento de governança, tanto de incentivo quanto de monitoramento das políticas públicas com propósito de assegurar que o comportamento dos dirigentes esteja alinhado com o interesse da sociedade.

16. A Ouvidoria da Presidência da República exerce esse papel para todos os órgãos da Presidência da República, quais sejam, Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Governo e Secretaria-Geral.

17. A Portaria nº 21, de 28 de junho de 2017, da Secretaria de Controle Interno, publicada no Diário Oficial da União de 29 de junho de 2017, estabelece procedimentos para implementação da Ouvidoria/PR, cuja responsabilidade é promover a mediação direta entre o cidadão e os órgãos integrantes da Presidência, bem como suas entidades vinculadas, e a Vice-Presidência da República.

### **C.2) Mecanismos de Transparência e Controle Social**

18. A Decisão Normativa TCU nº 161, de 1º de novembro de 2017, definiu a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação dos relatórios de gestão referentes à prestação de contas para o exercício de 2017. No Anexo II, apresentou a Estrutura Geral de Conteúdos dos Relatórios de Gestão, sendo que, para o item “Relacionamento com a Sociedade”, espera-se do gestor a apresentação da avaliação da estratégia, estrutura, instrumentos e canais de comunicação da unidade com os usuários de seus produtos e serviços ou cidadãos em geral.

19. Para isso, o gestor deve demonstrar a existência de estruturas que garantam canal de comunicação com o cidadão para fins de solicitações, reclamações, denúncias e sugestões, bem como de mecanismos ou procedimentos que permitam analisar a percepção da sociedade sobre os serviços prestados pela unidade e as medidas para garantir o acesso às informações.

20. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pelo GSI, o Tribunal de Contas da União, por meio da Portaria nº 65/2018, define, dentre outros, os seguintes aspectos a serem avaliados nesta auditoria:

- i. Canais de acesso do cidadão;
- ii. Carta de serviços ao cidadão;
- iii. Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; e
- iv. Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade.

21. Após análises dos mecanismos implantados e mantidos pelo GSI, esta equipe de auditoria verificou o que se segue.

### **C.2.1) Canais de acesso do cidadão**

22. O Relatório de Gestão do GSI/PR registra os seguintes canais de acesso do cidadão: Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, e-mail [asscomgsi@presidencia.gov.br](mailto:asscomgsi@presidencia.gov.br), o canal Fale Conosco e telefones disponíveis no site eletrônico do órgão.

23. Apesar de não informar em seu Relatório de Gestão, convém destacar que a Ouvidoria/PR atende às demandas oriundas de qualquer pessoa física ou jurídica, assim como de servidores e empregados lotados na Presidência da República e Vice-Presidência no que tange às questões de ouvidoria relacionadas aos órgãos e entidades vinculadas à Presidência da República, ou seja, atende também aos assuntos diretamente relacionados ao GSI/PR.

24. Para recebimento das manifestações, a Ouvidoria da Presidência da República aderiu ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-OUV, desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e utilizado por diversos órgãos e entidades.

25. Os canais de atendimento da Ouvidoria/PR são Sistema e-OUV, cartas e telefone, além de atendimento presencial, no horário de segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 14h às 18h, na sala 210 do Anexo III, Ala B, do Palácio do Planalto, Brasília/DF.

26. Há divulgação dos serviços prestados pela Ouvidoria/PR no site do Gabinete de Segurança Institucional, bem como do seu horário de funcionamento. Na página da Ouvidoria, é possível visualizar notícias, normativos e perguntas frequentes em relação a sua atuação.

27. Com relação à avaliação de autonomia da Ouvidoria/PR, há esforço para que, em conjunto com os gestores da Unidade, as manifestações sejam utilizadas para aperfeiçoar a gestão dos serviços. Importante ressaltar que as demandas oriundas do controle social devem ser percebidas pelos gestores como uma oportunidade para a melhoria de serviços, processos e rotinas, não sendo apenas um fim em si mesmas.

28. Em relação aos recursos orçamentários, não há rubrica própria para a unidade de Ouvidoria/PR. Entretanto, há previsão de investimentos no Plano Anual de Capacitação da Secretaria-Geral para a formação e capacitação do Ouvidor e equipe.

### **C.2.2) Carta de serviços ao cidadão**

29. O GSI informa, no Relatório de Gestão, que “tendo em vista tratar-se de UPC com atividades-meio, ou seja, que não presta serviços diretamente ao cidadão, o Gabinete de Segurança Institucional não possui a Carta de Serviços ao Cidadão”.

### **C.2.3) Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários**

30. Da mesma forma, em relação à aferição do grau de satisfação do cidadão-usuário, o Relatório de Gestão registra que “em função das peculiaridades de suas competências legais, pelas quais o Gabinete de Segurança Institucional não realiza a prestação de serviços direta ao cidadão-usuário, a UPC não possui dados referentes a pesquisas de satisfação”.

31. Não obstante a revogação do Decreto nº 6.932/2009, o artigo 20 do Decreto nº 9.094/2017 manteve a obrigatoriedade da utilização de ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, que no caso em tela não se aplica. Entretanto, em relação ao Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal será possível medir a satisfação do cidadão que utilizar os serviços da Ouvidoria da Presidência da República, no caso específico em

relação às demandas referentes ao GSI/PR, quando a OGU/CGU implementar tal ferramenta no sistema e-OUV.

#### **C.2.4) Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da Unidade**

32. Na Presidência da República, o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC está sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Acesso à Informação, vinculada à Secretaria de Governo. No site do GSI há direcionamento para o Portal e-SIC, o qual permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

33. É publicado anualmente o rol das informações desclassificadas e classificadas em grau de sigilo no site do GSI, onde também consta o contato da autoridade de monitoramento responsável por verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação – LAI. Segundo informações constantes no relatório de gestão, durante o exercício de 2017, foram recebidas 219 solicitações de informações pelo SIC/GSI-PR, sendo que 78 pedidos foram negados.

34. No site é possível verificar os programas executados pelo órgão. Quanto às despesas, há indicação para realização de consulta no Portal da Transparência. Da mesma forma, em relação a licitações e contratos, há orientações para acesso às informações no Portal de Compras do Governo Federal.

35. Ademais, verifica-se no site a divulgação atualizada da estrutura organizacional do órgão (organograma), com os respectivos ocupantes de cargos, endereços e telefones, bem como é divulgada a agenda das autoridades do GSI.

#### **C.2.5) Ausência de divulgação dos dados abertos do GSI no Portal de Dados Abertos do Governo Federal**

36. A divulgação atualizada de dados abertos e não proprietários, conforme previsto no art. 9º do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, está sendo divulgada no site do GSI por meio do Portal de Dados Abertos PR (<https://dadosabertos.presidencia.gov.br/organization/gsi>).

37. Entretanto, ainda não consta divulgação de nenhum dado do GSI no Portal de Dados Abertos do Governo Federal, conforme previsto no Plano de Dados Abertos do GSI, disponível no site do Governo do Brasil, na página <https://www.brasil.gov.br/dados-abertos/plano-de-dados-abertos-da-presidencia/plano-de-dados-abertos-do-gsi-1.pdf/view>. O órgão aguarda as providências técnicas de integração entre o Portal de Dados Abertos da Presidência da República e o Portal Brasileiro de Dados Abertos (<http://dados.gov.br>) para providenciar a devida publicação.

### **D) Avaliação da gestão de compras e contratações.**

38. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, a equipe de auditoria procurou analisar os aspectos de planejamento da contratação e recebimento do objeto conforme as definições contratuais. Destaca-se que as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria:

- i. O motivo para a realização da licitação foi oportuno e conveniente?

- ii. A modalidade de licitação utilizada está de acordo com a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 ou com a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002?
- iii. O fundamento para a realização da dispensa ou inexigibilidade está de acordo com as hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93?
- iv. O planejamento das contratações seguiu os dispositivos firmados no inciso II do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 e também atendeu a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 (ou normas que a antecederam)?
- v. As condições de recebimento do objeto das licitações foram cumpridas na forma como definida em contrato?
- vi. As contratações e aquisições feitas por dispensa de licitação fundamentadas no inciso IX do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e art. 1º do Decreto Federal nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, foram regulares?
- vii. Os controles internos administrativos relacionados às licitações são consistentes?

39. Inicialmente, é importante salientar que o GSI depende da estrutura de outros órgãos da Presidência da República para viabilizar o início de processos licitatórios e formalizar contratações, uma vez que tais processos devem tramitar pela Secretaria de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República - SA/SG/PR o que, segundo informações constantes no Relatório de Gestão, podem influenciar na geração de produtos e no desenvolvimento de serviços de sua competência.

40. Segundo dados extraídos do Comprasnet, durante o exercício de 2017, foram homologados 66 processos de compras, totalizando R\$ 4.975.249,74, conforme a seguir discriminados:

Quadro 1 – Procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades realizadas no exercício de 2017.

Modalidade de compra	Quant. de processos	%	Valor total homologado	%
Pregão	34	51,52	R\$ 4.847.590,27	97,43
Dispensa de Licitação	28	42,42	85.338,85	1,72
Inexigibilidade de Licitação	4	6,06	42.320,62	0,85
<b>Total Geral</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>4.975.249,74</b>	<b>100%</b>

Fonte: Comprasnet, março de 2018.

41. Quanto aos pregões realizados, verificou-se a seguinte distribuição:

Quadro 2 – Distribuição dos processos de pregões por tipo – Exercício 2017.

Tipo	Quant. de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Material	25	73,53	R\$ 3.144.332,98	64,86
Serviço	9	26,47	R\$ 1.703.257,29	35,14
<b>Total Geral</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 4.847.590,27</b>	<b>100%</b>

Fonte: Comprasnet, março de 2018.

42. Quanto aos processos de dispensa e inexigibilidade, nos exames realizados, observou-se que, todos os procedimentos de dispensa objetivaram contratações de pequeno valor e os enquadrados como inexigibilidade tratavam de contratação de capacitação e encontros técnicos, estando compatíveis com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

43. A fim de avaliar a regularidade dos processos licitatórios realizados por meio de pregões eletrônicos, foram selecionados para exame quatro processos com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade que tiveram reflexos na gestão do exercício de 2017, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 3 – Pregões eletrônicos selecionados

Processo	Objeto	Valor
Pregão nº 1/2017	Serviços de limpeza e conservação, para o Escritório de Representação da Secretaria de Segurança Presidencial do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República na cidade de São Paulo/SP - ER-SPO, com fornecimento de mão-de-obra, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios.	R\$ 93.202,52 (anual)
Pregão nº 20/2017	Registro de preços com vistas à aquisição de uniformes, material esportivo e roupas de cama para integrantes da Secretaria de Segurança Presidencial.	R\$ 1.818.174,10
Pregão nº 23/2017	Serviços de suporte técnico e manutenções preventiva e corretiva da atual Solução de Controle de Acesso de Pessoas e Veículos da Presidência da República, integrante do Sistema Integrado de Segurança.	R\$ 421.048,19
Pregão nº 34/2017	Serviço de elaboração de Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo, destinados à implantação do Sistema de Proteção das Instalações Presidenciais (ProPR)	R\$ 2.083.051,56

Fonte: Comprasnet, março de 2018.

44. Além dos processos licitatórios acima, foram selecionados, adotando-se os mesmos critérios, dois contratos vigentes durante o exercício de 2017 com a finalidade de verificar a regularidade do recebimento do objeto das licitações na forma como definido em contrato.

Quadro 4 – Contratos selecionados

Contrato	Objeto	Valor
Contrato nº 6/2015	Solução de controle de acesso de pessoas e veículos, compreendendo o fornecimento e instalação de equipamentos, softwares, operação assistida, treinamento e suporte técnico.	R\$ 3.480.041,82
Contrato nº 5/2017	Prestação de serviços de comissária aérea às aeronaves que atendem à Presidência da República.	R\$ 935.000,00

Fonte: Comprasnet, março de 2018.

45. Considerando a amostra examinada, avaliou-se que os processos licitatórios, bem como a gestão das contratações e aquisições realizadas processaram-se de forma regular na Unidade. O órgão demonstra diligência com o cumprimento dos normativos aplicáveis, entretanto, no que diz respeito à instrução processual, verifica-se oportunidade de melhoria na implantação de ferramentas de planejamento das contratações, principalmente diante da entrada em vigor da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que prevê a materialização de documentos para a fase de planejamento como parte integrante do processo administrativo da licitação, tais como o documento para a formalização da demanda, estudos preliminares, gerenciamentos de riscos, além do termo de referência ou projeto básico.

46. É importante destacar que os artefatos de planejamento contemplados no novo normativo fortalecem a fase interna das licitações e instrumentalizam os procedimentos de trabalho, visando ao aumento da eficiência nas contratações e a melhor utilização de recursos públicos. A elaboração dos documentos deve ser medida observada nos futuros processos iniciados na Unidade para esclarecimento das razões que disciplinam as características e especificações do objeto a ser contratado.

47. Nos processos disponibilizados para análise da equipe de auditoria, em razão da ausência de documentos que apresentassem estudos preliminares, plano de trabalho ou

outros parâmetros balizadores do planejamento, foi necessário apresentar questionamento à Unidade para colher justificativas a respeito da definição dos quantitativos de bens/serviços contratados, tais como demonstrativo de consumo dos exercícios anteriores, ou outros dados objetivos que comprovassem o dimensionamento adequado da aquisição/contratação. Em resposta, o órgão buscou apresentar os fundamentos utilizados para as aquisições/contratações, considerando a missão da Unidade e a proporção às efetivas necessidades da instituição, informando que passou a observar as prescrições impostas pela Instrução Normativa nº 5/2017, em todos os processos instruídos desde sua entrada em vigor, no que tange às contratações de serviços.

48. Em relação aos controles internos administrativos da gestão de compras, buscou-se verificar as medidas adotadas pela Unidade que podem contribuir para a conformidade dos atos de gestão, oferecendo subsídio para o alcance das metas estabelecidas pelo órgão. No caso do GSI, apenas o início da fase interna da licitação é de sua responsabilidade, como a definição do objeto a ser contratado e dos subsídios para a delimitação do termo de referência. As demais etapas da fase interna são de responsabilidade da Secretaria de Administração da Presidência da República e, por isso, não foram avaliadas nesta auditoria.

49. Considerando o acima exposto, apresentam-se a seguir tópicos específicos a respeito do conteúdo “gestão de compras e contratações”, conforme escopo definido para o presente trabalho, que subsidiarão as conclusões das questões de auditoria.

#### **D.1) Não comprovação de justificativa técnica que demonstre o valor estimado para a contratação.**

50. Em análise realizada ao processo administrativo do Pregão nº 34/2017, que trata da contratação de empresa especializada na prestação de serviço de elaboração de anteprojeto, projeto básico e projeto executivo, destinados à implantação do Sistema de Proteção das Instalações Presidenciais – ProPR, verificou-se que o orçamento referencial foi elaborado a partir da composição da equipe de profissionais e do quantitativo de horas estimadas para cada etapa, totalizando o montante de R\$ 2.083.051,56, conforme quadro abaixo:

Quadro 5 – Orçamento Referencial – Termo de Referência nº 33/2017 – CGLOG/DSEG/SCP/GSI/PR

<b>Etapa</b>	<b>Anteprojeto</b>		<b>Projeto Básico</b>		<b>Projeto Executivo</b>		
	<b>Função</b>	<b>Horas</b>	<b>R\$</b>	<b>Horas</b>	<b>R\$</b>	<b>Horas</b>	<b>R\$</b>
Coordenador Geral	-	1.056	154.648,19	704	103.098,79	528	77.324,09
Engenheiro Sênior		3.168	463.944,56	2.112	309.296,37	1.584	231.972,28
Engenheiro Pleno		2.112	235.688,94	1.408	157.125,96	1.056	117.844,47
Desenhista projetista		1.056	45.312,39	704	30.208,26	528	22.656,19
Topógrafo		162	3.431,33	108	2.287,55	81	1.715,67
Auxiliar de topógrafo		1.056	19.383,11	704	12.922,07	528	9.691,56
Secretária		1.056	20.660,08	704	13.755,47	528	10.330,04
Motorista		1.056	18.348,09	704	12.232,06	528	9.174,04

<b>Total por Etapa</b>	<b>961.416,69</b>	<b>640.926,53</b>	<b>480.708,34</b>
------------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Fonte: Processo nº 00185.014141/2017-45.

51. Não foi verificado nos autos do processo documento contendo a justificativa técnica para a definição da composição da equipe de profissionais prevista no orçamento referencial nem para o total de horas estimadas por categoria (Apêndice XII). Ademais, não ficou demonstrada a influência dos parâmetros (composição da equipe de profissionais x horas) estimados com o resultado a ser alcançado em cada fase.

52. Questionada pela equipe de auditoria quanto aos fundamentos para o quantitativo de horas definido, a Unidade justificou que a previsão foi resultado de um cálculo estimativo, realizado pelos engenheiros integrantes do grupo de trabalho encarregado de elaborar a proposta do Termo de Referência nº 33/2017, baseado nas premissas do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, com estimativas de prazos para execução de trabalhos e custos unitários tabelados, bem como a composição mínima de profissionais para exercerem as atividades.

53. Informou que foram considerados o item 6.3.4 (Requisitos da Contratação) do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI (IN SLTI nº 4, de 11 de setembro de 2014), a tabela de consultoria do DNIT (Instrução de Serviço DG nº 3, de 7 de março de 2012, atualizada em 21 de dezembro de 2017), as boas práticas de mercado e os aconselhamentos apresentados por engenheiros do Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro. Acrescentou que foi utilizada a métrica horas, tendo em vista que a IN nº 4/2014 dispõe, no seu art. 7º, inciso VIII, sobre a vedação de utilizar a métrica homem-hora.

54. Esclareceu que na contratação do objeto, de acordo com o Apêndice X (Cronograma Físico) do Termo de Referência, a remuneração está vinculada a resultados e prazos a serem cumpridos, conforme a boa prática para as contratações de serviços predominantemente de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC.

55. Apesar de mencionar que a tabela do DNIT também foi utilizada como embasamento para o orçamento, é importante salientar que a Coordenação de Licitação, por meio do Despacho ASLIC (0349640), recomendou a reavaliação do orçamento de referência, tendo em vista as disposições do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras para elaboração de orçamento de obras e serviços de engenharia, de forma a utilizar como referência o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi e não a Tabela de Preços de Consultoria do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT (Instrução de Serviço DG nº 3/2012), por tratar essa última tabela de serviços de obras de infraestrutura de transporte.

56. Da análise das respostas apresentadas, não ficou evidenciada justificativa técnica para a definição das referidas categorias de profissionais, dos quantitativos de especialistas para cada grupo, das atividades que seriam realizadas pelos mesmos para o atingimento dos objetivos do contrato, nem a integração das funções a serem exercidas pelos profissionais previstos com os termos do Cronograma Físico – Apêndice X e do Cronograma Financeiro – Apêndice XI.

57. O Tribunal de Contas da União vem destacando a necessidade de adoção de medidas quanto às impropriedades verificadas na etapa de planejamento da contratação, principalmente com vistas a demonstrar nos autos as técnicas utilizadas para definir o quantitativo a ser contratado diante dos resultados esperados, consoante os seguintes termos:

9.4.3. não utilização de método objetivo e documentado para estimativa das quantidades contratadas, [...], em afronta ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput); à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea f e art. 7º, § 4º; ao Decreto 2.271/1997, art. 2º, inc. II; a IN-SLTI 2/2008, art. 15, inc. XIV, alínea c, e art. 21, inciso VI; bem como aos comandos IN MP 5/2017, art. 24, §1º, inciso IV, c/c item 3.4 do Anexo III (Acórdão nº 1224/2018 – Plenário)

9.4.6. estimativa de preços dos serviços licitados incompleta ou insuficientemente justificada, contrariando disposto nos dos arts. 6º, inc. IX, alínea "f", 7º, § 2º, 14, 23 e 40, § 2º, inc. II, da Lei 8666/1993, c/c art. 3º, § 2º, do Decreto 2271/1997, e também da art. 24, § 1º, inc. VI, da IN MP 5/2017 (Acórdão nº 1094/2018 – Plenário)

9.3.4. incluir, no processo de contratação, os seguintes documentos/informações: 9.3.4.1. memória de cálculo dos quantitativos de horas/voo estimados no edital e todos os documentos técnicos que lhes deram suporte, a fim de atender ao disposto no item 3.4, do Anexo II, da IN 5/2017-Seges/MP; 9.3.4.2. definição do método para a estimativa de preços, bem como as memórias de cálculos e documentos que lhes deram suporte, em observância ao item 3.6, do Anexo II, da IN 5/2017-Seges/MP (Acórdão 1096/2018 – Plenário)

58. Observa-se do acima exposto a orientação para que os dados relacionados à orçamentação da licitação estejam devidamente motivados nos autos, a fim de que o método objetivo utilizado para apoiar os elementos técnicos das estimativas fique devidamente documentado. No caso em tela, a contratação dos serviços teve por base a especificação do custo das horas de cada perfil profissional para a realização das tarefas licitadas, mas sem constar nos autos o critério que se utilizou para chegar à estimativa, nem como o total de horas irá interferir para as condições de pagamento, o que dificulta a avaliação da razoabilidade dos preços propostos.

## **D.2) Possibilidade de melhoria no procedimento de pesquisa de preços de serviços contratados.**

59. Em análise efetuada nos procedimentos da fase interna da licitação que culminou com a assinatura do Contrato GSI nº 5/2017, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de comissaria aérea às aeronaves que atendem à Presidência da República, observou-se fragilidade na metodologia utilizada para a pesquisa de preços do pregão, uma vez que o levantamento dos valores de mercado foi efetuado apenas por meio de propostas apresentadas pelas duas empresas fornecedoras dos serviços de *catering* no Aeroporto de Brasília. Não foram considerados outros parâmetros de pesquisas, tais como registros no portal de compras governamentais, contratações similares com outros entes públicos ou compras realizadas por corporações privadas em condições semelhantes.

60. É válido ressaltar que, ao contratar, a Administração deve comprovar a adequabilidade e razoabilidade da pesquisa de preços realizada para o objeto a ser adquirido. Nos respectivos processos administrativos, deve haver elementos suficientes para confirmar a compatibilidade dos preços a contratar com os vigentes no mercado e os registrados em sistemas oficiais, contendo valores praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

61. No caso em tela, considerando a existência de declaração no processo que apenas duas empresas estão aptas a prestar serviços de *catering* no Aeroporto de Brasília, o que foi confirmado com a participação de apenas uma licitante no pregão, e diante da orientação dos órgãos de controle para elaboração de orçamento referencial a partir de fontes diversificadas com o intuito de dar maior segurança aos valores a serem adjudicados, entende-se que o implemento de consultas a partir de origens variadas representa medida importante para o adequado planejamento das contratações e para a tomada de decisões.

62. Estimar previamente o valor do objeto a ser contratado é necessário para servir como parâmetro do preço corrente no mercado, de forma que a Administração possa julgar as propostas apresentadas na licitação e aceitá-las ou não, em busca da proposta mais vantajosa. Cercar-se dos cuidados na análise dos dados obtidos no mercado e na diversidade de fontes para a formação do preço estimado é orientação dos órgãos fiscalizadores e das diretrizes contidas nas Instruções Normativas publicadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como se observa a seguir:

[...] na pesquisa de mercado com vistas à elaboração do orçamento estimado da licitação, ainda que contratações realizadas por outros entes públicos não sejam totalmente similares à pretendida, elas podem ser úteis como parâmetro para aferição da adequação de parte dos custos unitários dos itens que compõem o objeto. (Acórdão nº 825/2017 – TCU – Plenário)

[...] c) estimativa de preços, conforme art. 7º, § 2º, inc. II, e Acórdãos de nºs 1.375/2007-P, 1.100/2008-P, 265/2010-P, 280/2010-P, baseada em metodologia que expresse os preços efetivamente praticados no mercado, incluindo as consultas de preços junto a empresas privadas, os valores pertinentes a licitações anteriores no âmbito do próprio órgão e também os de outras licitações no âmbito da administração pública (Acórdão nº 959/2012-Plenário).

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

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineleprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Instrução Normativa SLTI nº 5, de 27 de junho de 2014, alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017).

63. Mesmo nos casos de inexigibilidade de licitação onde a competição é inviável ou em situações com limitação de competição como no caso de *catering* no Aeroporto de Brasília, em que apenas duas empresas estão autorizadas a fornecer esse tipo de serviços, a razoabilidade dos preços apresentados pelas empresas deve ser comprovada no processo.

64. O TCU compartilha do mesmo entendimento, segundo os termos do Acórdão nº 2.611/2007 - Plenário: “é entendimento pacífico de que a justificativa de preço é elemento essencial da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do

preço ajustado. [...] a inviabilidade de competição não constitui óbice, por si, à verificação da razoabilidade do preço. Diversos são os parâmetros que poderão ser utilizados para se avaliar a adequação dos preços, mesmo quando se tratar de fornecedor exclusivo.”

65. A adoção de procedimentos para comprovação da razoabilidade das pesquisas de preços, que servem de insumos para definição dos orçamentos prévios, é medida a ser observada pela Unidade, com a finalidade de atenuar o risco de admitir como critérios preços acima do praticado no mercado e afastar a possibilidade de responsabilização solidária, conforme os termos dos Acórdãos TCU nºs 509/2005 - Plenário e 2.136/2006 – Primeira Câmara. Para o Tribunal de Contas, mesmo existindo setor responsável pela pesquisa de preços, a comissão de licitação, bem como a autoridade que homologa o procedimento licitatório não estão isentos de verificar se efetivamente os preços ofertados estão de acordo com os praticados no mercado.

66. Corroborando com o acima exposto, é importante destacar que a própria Unidade, por ocasião da prorrogação do Contrato nº 5/2017, adotou medida no sentido do entendimento ora destacado, realizando comparação de preços com empresa concorrente e também com contrato similar constante no Painel de Preços, como procedimento para avaliar a manutenção da razoabilidade dos valores praticados no mercado para o objeto contratado. A falha formal apresentada na fase inicial da contratação foi mitigada pelo levantamento posterior realizado junto a diferentes fontes disponíveis de pesquisa de preços.

67. Entretanto, é válido registrar, por oportuno, orientação para constante aprimoramento dos procedimentos que envolvam a realização de pesquisa de preços na Unidade, de forma que se busque definir padrões e métodos efetivos para levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis e também envide esforços para documentar devidamente o método utilizado nos respectivos processos de contratação.

### **D.3) Boa prática administrativa identificada no desenvolvimento e adoção de sistema específico para controle da execução do contrato de comissaria aérea.**

68. Um dos objetivos dos trabalhos de auditoria de contas é identificar e destacar boas práticas administrativas adotadas e seus impactos no desempenho da gestão. Nesse contexto, durante a aplicação de testes de controle, verificou-se que na execução do Contrato nº 5/2017, cujo objeto é a prestação de serviços de comissaria aérea às aeronaves que atendem à Presidência da República, utiliza-se ferramenta desenvolvida pela própria Unidade Prestadora de Contas – UPC, denominada Sistema de Gestão de Transporte Aéreo – SGTA, para controlar as demandas do contrato.

69. As comissarias ou *caterings* aéreos são empresas que preparam refeições para as companhias aéreas, adaptadas às peculiaridades do setor de aviação. Além da preocupação com a segurança alimentar, cuidados especiais com o lixo e com as embalagens, uma das maiores dificuldades desse tipo de prestação e serviço é a logística decorrente da precisão de horários e procedimentos do setor aéreo. Além disso, as demandas de viagens da Presidência da República podem exigir solicitações e alterações de emergência, com mudanças de horários e quantitativos de passageiros que interferem na prestação do serviço e dificultam o controle de sua execução.

70. Tendo em vista essas características, o sistema desenvolvido apresenta recursos para o acompanhamento dos pedidos de comissaria, registrando dados como os quantitativos dos produtos solicitados, total faturado, saldos existentes (diferença entre o total contratado e os pedidos solicitados), projeções em relação ao consumo, entre outras funções, que também

podem ser monitoradas através de gráficos com interface amigável para o acompanhamento das informações pelos gestores e fiscais do contrato.

71. Convém mencionar ainda como impacto positivo a integração da ferramenta com o Sistema de Gerenciamento de Contratos da Presidência da República – Gercont, permitindo a configuração de funcionalidades automatizadas para os processos de pagamento de notas fiscais.

72. Corroborando com o exposto, a implementação de rotinas e procedimentos que auxiliem o atingimento dos resultados da Unidade assume relevante papel para o aprimoramento dos controles internos existentes e deve ser prezada pela alta gestão do órgão como importante fonte para o desenvolvimento de outras ações executadas na Unidade.

#### **D.4) Ausência de previsão de medidas de sustentabilidade ambiental.**

73. Verificou-se, no caso do Pregão nº 1/2017, cujo objeto foi a contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza e conservação para o gabinete do GSI em São Paulo/SP que as pesquisas de preços foram realizadas conforme o artigo 2º da IN SLTI nº 5/2014 e que o indicador de economicidade ficou em 3,37 (R\$ 3.399,95 correspondendo ao valor homologado individual acrescido do valor dos materiais, dividido por R\$ 1.007,80, valor do salário base pela CCT/SP), o que é compatível com o valor máximo de 3,5 estabelecido nos Acórdãos TCU nº 1.617/2010, 2.893/2010 e 1.787/2011- Plenário.

74. Analisando-se o termo de referência e a minuta do contrato, constatou-se que não foram previstas especificações técnicas, obrigações da contratada ou mecanismos de implementação de sustentabilidade ambiental com o objetivo de reduzir a exposição dos ocupantes do edifício e dos funcionários a agentes contaminantes químicos e biológicos potencialmente perigosos.

75. O Caderno de Logística de Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação, editado pelo Ministério do Planejamento, recomenda que os órgãos exijam da contratada uma série de medidas que reduzam exposição a contaminantes que podem afetar negativamente a qualidade do ar, a saúde, os sistemas de edifícios e o meio ambiente.

76. Vale salientar que o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU também traz as principais determinações, de cunho ambiental, que os editais de limpeza e conservação devem adotar:

I - use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;

III - observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7/12/94, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;

IV - forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;

V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses e execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;

VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será precedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;

- VII - respeite as Normas Brasileiras - NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos;
- VIII - preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução do CONAMA vigente.

77. A observância das cláusulas previstas no Caderno de Logística de Prestação de Serviços de Limpeza, Asseio e Conservação do Ministério do Planejamento e das determinações contidas no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU asseguram a escolha adequada dos materiais e melhorias na execução do contrato, visando mitigar os efeitos adversos ao meio ambiente e resguardar a saúde dos funcionários que executam o serviço e dos clientes beneficiados.

### **III. RECOMENDAÇÕES**

**Recomendação 1:** Demonstrar nos respectivos processos administrativos, quando da realização de novas contratações, os elementos técnicos que fundamentam a base estimativa do orçamento, a fim de comprovar e documentar a utilização de parâmetros suficientes para a definição do quantitativo/preço a ser contratado. (Refere-se ao Achado D.1)

**Recomendação 2:** Atentar para a vedação de contratação da empresa projetista, elaboradora dos projetos básicos e executivos, na futura licitação para execução dos serviços, conforme art. 9º, I e II da Lei 8.666/1993. (Refere-se ao Achado D.1)

**Recomendação 3:** Incluir medidas de sustentabilidade ambiental nos próximos editais para contratação de serviços de limpeza e conservação. (Refere-se ao Achado D.4)

### **IV. CONCLUSÃO**

78. O resultado dos exames realizados permite concluir que o Gabinete de Segurança Institucional, em regra geral, apresenta regular gestão da área de compras e contratações. Constatou-se que a exigência de motivação para a realização das licitações foi observada; as modalidades utilizadas estavam de acordo com a legislação aplicável, bem como não foram identificados problemas com os fundamentos para a realização de dispensas e inexigibilidades.

79. Da análise realizada no planejamento das contratações, verificou-se que a Unidade apresenta organização suficiente para seguir os dispositivos firmados na Lei de Licitações e também na Instrução Normativa nº 5/2017, entretanto, conforme apresentado no decorrer do presente relatório, podem ser adotados procedimentos para mitigar fragilidades quanto aos parâmetros utilizados na realização de pesquisas de preços, inclusão de medidas de sustentabilidade ambiental e previsão de remuneração dos contratos vinculada a resultados.

80. Convém anotar que não foram observadas vulnerabilidades nas condições de recebimento dos objetos contratados, referente às licitações analisadas, tendo sido identificado como boa prática de gestão o desenvolvimento e a utilização do Sistema de Gestão de Transporte Aéreo – SGTA para o acompanhamento da execução do contrato de comissaria aérea.

81. No que diz respeito aos controles internos administrativos relacionados às licitações, a Unidade trabalha para implementar rotinas e procedimentos consistentes para aprimorar os controles, considerando o contexto de que depende da estrutura de outros órgãos

da Presidência da República para viabilizar a instauração de processos licitatórios e formalizar contratações.

82. A criação da Ouvidoria/PR, com a entrada em vigor do Decreto nº 9.038/2017 em 5 de maio de 2017, estabelecendo um canal direto de diálogo com o cidadão foi uma medida de incremento no controle social de todos os órgãos da Presidência da República, possibilitando uma maior participação do cidadão na fiscalização, monitoramento e controle da gestão. Observou-se também que os mecanismos de transparência e controle social da Unidade podem ser aprimorados mediante a divulgação dos dados abertos no Portal de Dados Abertos do Governo Federal.

83. Uma vez que a UPC observou todas as normas e orientações para elaborar as peças e respectivos conteúdos que compõe o processo de contas e, tendo sido abordados os pontos estabelecidos no escopo definido em conjunto com o Tribunal de Contas da União, submete-se o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 4 de julho de 2018.