

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: DEPTO. DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201504220

UCI Executora: SFC/DS/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 nº 201504220, 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 pelo DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIÁRIA FEDERAL consolidando as informações sobre programas e fundos geridos por unidades de sua estrutura: 1ª SRPRF – GO; 2ª SRPRF – MT; 3ª SRPRF – MS; 4ª SRPRF – MG; 5ª SRPRF – RJ; 6ª SRPRF – SP; 7ª SRPRF – PR; 8ª SRPRF – SC; 9ª SRPRF – RS; 10ª SRPRF – BA; 11ª SRPRF – PE; 12ª SRPRF – ES; 13ª SRPRF – AL; 14ª SRPRF – PB; 15ª SRPRF – RN; 16ª SRPRF – CE; 17ª SRPRF – PI; 18ª SRPRF – MA; 19ª SRPRF – PA; 20ª SRPRF – SE; 21ª SRPRF - RO/A; 1º Distrito – DF; 2º Distrito – TO; 3º Distrito – AM; 4º Distrito – AP e 5º Distrito – RR.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04/05/2015 a 20/05/2015, 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.

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.

O escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 24/11/2014, entre SFC/DS/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública e a SECEXDEFESA do TCU, estabeleceu que a Unidade Jurisdicionada terá sua gestão avaliada nos seguintes quesitos:

- conformidade de peças, verificando se o relatório de gestão e as peças complementares elaboradas para constituição do processo de contas dos administradores e dos demais responsáveis abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443, de 1992, estão organizados de acordo com as disposições contidas na IN/TCU nº 63/2010;
- gestão de pessoas, analisando a situação da força de trabalho por unidade a fim de verificar a suficiência ou não de pessoal, além da observância da legislação sobre admissão, remuneração e folha de pagamento;
- gestão de compras e contratações, averiguando a situação de execução do contrato de manutenção de frota de veículos, oriunda do Pregão Eletrônico nº 05/2014; e
- gestão de Tecnologia da Informação, conferindo a elaboração do PDTI e POSIC, bem como confirmar o alinhamento das aquisições de TI no exercício sob exame com o PDTI vigente.

Cabe ressaltar que nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Gestão de Pessoas

Conforme escopo firmado junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, a avaliação da gestão de pessoas do DPRF concentrou-se na suficiência da força de trabalho, bem como na observância da legislação sobre admissão, remuneração e folha de pagamento.

Força de Trabalho

Com base nas informações disponibilizadas pela Unidade verificou-se que a força de trabalho por unidade do DPRF estava assim constituída no final do exercício auditado:

Unidade	Quantidade/Cargos						
	PRF	ADM	Estagiário-Superior	Estagiário-médio	Requisitado	Terceirizado	Total
SEDE	347	68	37	122		239	813
10ª SRPRF-BA	583	30					613
11ª SRPRF-PE	412	18					430
12ª SRPRF-ES	267	31					298
13ª SRPRF-AL	167	9					176
14ª SRPRF-PB	273	20					293
15ª SRPRF-RN	262	17					279
16ª SRPRF-CE	419	19				1	439
17ª SRPRF-PI	315	18					333
18ª SRPRF-MA	273	17					290
19ª SRPRF-PA	394	29					423
1ª SRPRF-GO	377	25					402
1º DRPRF-DF	204	26					230
20ª SRPRF-SE	173	6					179
21ª SRPRF-RO	353	39					392
2ª SRPRF-MT	355	18					373
2º DRPRF-TO	98	5					103
3ª SRPRF-MS	403	16					419
3º DRPRF-AM	81	5					86
4ª SRPRF-MG	887	51					938
4º DRPRF-AP	76	22					98
5ª SRPRF-RJ	741	108					849
5º DRPRF-RR	100	11					111
6ª SRPRF-SP	549	25					574
7ª SRPRF-PR	862	32					894
8ª SRPRF-SC	592	34					626
9ª SRPRF-RS	723	30					753
Total Resultado	10286	661	37	122	0	240	11414

Fonte: CGRH/DPRF

Com relação à existência de estudos realizados pela Unidade quanto à suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal, o DPRF informou que, por meio de pesquisa estatística realizada ao longo de alguns anos, instituiu a IN nº 40 de 21/03/2014 – DG/PRF, que definiu os índices de efetivo ideal conforme critérios operacionais e administrativos, considerando fatores como a malha rodoviária e ocorrências policiais diversas.

O DPRF possui atualmente um efetivo de policiais rodoviários federais equivalente a 78,53% dos cargos autorizados pela lei nº 11.784/2008. Considerando as informações contidas na instrução normativa supramencionada, para que fosse atingido o quantitativo mínimo ideal, deveriam ser criados mais 3.388 cargos efetivos de policial rodoviário federal, o que corresponderia a um incremento de 25,87% no número legalmente autorizado para a carreira. O quadro a seguir apresenta a situação da distribuição de policiais rodoviários federais nas unidades da PRF, em ordem decrescente por percentual de servidores em relação ao efetivo legal e o efetivo ideal, disposto na IN nº 40 DG/PRF, de 21/03/2014:



REGIONAL	EFETIVO MÍNIMO IDEAL	EFETIVO LEGAL	EFETIVO ATUAL	% EFETIVO LEGAL	% EFETIVO IDEAL
16ª SRPRF-CE	462	367	419	114,169%	90,693%
5ª SRPRF-RJ	854	679	741	109,131%	86,768%
20ª SRPRF-SE	204	162	173	106,790%	84,804%
1º DRPRF-DF	246	195	204	104,615%	82,927%
13ª SRPRF-AL	218	173	167	96,532%	76,606%
7ª SRPRF-PR	1165	925	862	93,189%	73,991%
6ª SRPRF-SP	769	611	549	89,853%	71,391%
15ª SRPRF-RN	369	293	262	89,420%	71,003%
14ª SRPRF-PB	388	308	273	88,636%	70,361%
11ª SRPRF-PE	609	484	412	85,124%	67,652%
3ª SRPRF-MS	628	499	403	80,762%	64,172%
2ª SRPRF-MT	572	455	355	78,022%	62,063%
3º DRPRF-AM	133	106	81	76,415%	60,902%
12ª SRPRF-ES	443	352	267	75,852%	60,271%
8ª SRPRF-SC	1024	813	592	72,817%	57,813%
9ª SRPRF-RS	1249	993	723	72,810%	57,886%
10ª SRPRF-BA	1009	802	583	72,693%	57,780%
19ª SRPRF-PA	683	543	394	72,560%	57,687%
4ª SRPRF-MG	1546	1228	887	72,231%	57,374%
1ª SRPRF-GO	665	528	377	71,402%	56,692%
2º DRPRF-TO	175	139	98	70,504%	56,000%
18ª SRPRF-MA	498	396	273	68,939%	54,819%
17ª SRPRF-PI	591	469	315	67,164%	53,299%
4º DRPRF-AP	161	128	76	59,375%	47,205%
5º DRPRF-RR	218	173	100	57,803%	45,872%
21ª SRPRF-RO/AC	784	623	353	56,661%	45,026%
DPRF-SEDE	824	655	347	52,977%	42,112%
TOTAL	16.486	13.098	10.286	78,525%	62,389%

Da análise do quadro acima, considerando ainda o efetivo mínimo ideal apresentado pela IN PRF nº 40/2014 e o autorizado em lei, percebe-se que o efetivo da PRF não está distribuído de maneira equilibrada, havendo grandes variações entre as regionais. O que pode ser verificado em unidades como 16ª SRPRF-CE, 5ª SRPRF-RJ, 20ª SRPRF-SE e 1º DRPRF-DF que possuem um efetivo superior a 100% do autorizado. Por seu turno, verifica-se que unidades como 4º DRPRF-AP, 5º DRPRF-RR, 21ª SRPRF-RO/AC e DPRF Sede possuem efetivo abaixo de 60% do quantitativo autorizado.

Remuneração de pessoal à luz da legislação e Sistema Contábil (SIAPE/SIAFI)

A verificação da conformidade da folha de pessoal é realizada pela CGU, periodicamente, nos sistemas corporativos da Administração Pública Federal, por meio de cruzamentos de bases de dados, onde são identificadas inconsistências de informações, as quais são registradas no Sistema de Trilhas de Pessoal. Desse modo, o presente relatório tem por base os registros carregados até a competência – junho/2014.



Na competência de 2014, a Controladoria Geral da União identificou 261 ocorrências de inconsistências na folha de pagamento do DPRF-Sede (UPAG 000000001), conforme quadro abaixo:

Código trilha	Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Quantidade
001	Servidores com desconto de faltas ao serviço na Folha, sem o respectivo registro no Cadastro	Servidores relacionados	1
		Situações solucionadas integralmente	1
		Situações solucionadas parcialmente	-
		Situações não solucionadas	-
		Situações pendentes de manifestação da unidade	-
003	Servidores que recebem devolução de faltas anteriormente descontadas	Servidores relacionados	1
		Situações solucionadas integralmente	1
		Situações solucionadas parcialmente	-
		Situações não solucionadas	-
		Situações pendentes de manifestação da unidade	-
009	Servidores com subsídio recebendo parcelas incompatíveis	Servidores relacionados	129
		Situações solucionadas integralmente	129
		Situações solucionadas parcialmente	-
		Situações não solucionadas	-
		Situações pendentes de manifestação da unidade	-
024	Pagamento de parcelas asseguradas judicialmente, sem o devido cadastramento no SICAJ	Servidores relacionados	129
		Situações solucionadas integralmente	129
		Situações solucionadas parcialmente	-
		Situações não solucionadas	-
		Situações pendentes de manifestação da unidade	-
055A	Pagamento de Grat. Natalina/13 Salario (1 Ano Anterior)	Servidores relacionados	1
		Situações solucionadas integralmente	1
		Situações solucionadas parcialmente	-
		Situações não solucionadas	-
		Situações pendentes de manifestação da unidade	-

Destaca-se que a UPAG solucionou integralmente todas as inconsistências apontadas, representando um percentual de 100%.

Por fim, verificou-se que a Unidade vem observando corretamente a legislação pertinente e os lançamentos nos sistemas contábeis e corporativos apresentaram nível de qualidade razoavelmente suficiente para viabilizar um controle adequado da folha de pagamento do órgão.



Sistema Corporativo (SISAC)

Quanto à atuação na gestão de pessoal, observou-se que, dos atos passíveis de registro pela Unidade no sistema SISAC emitidos em 2014, foram identificados 92 atos de admissão, 189 atos de aposentadoria e 51 atos de pensão não cadastrados no mencionado sistema.

Cumprimento do Termo de Conciliação Judicial (TCJ)

Objetivando verificar o cumprimento dos prazos do Acórdão 1.520/2006, prorrogado pelo Acórdão 2.681/2011- Plenário para que órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional apresentem ao Tribunal o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares, em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial Geral, de 5/11/2007, nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201503476/05, de 26/06/2015. Em resposta, a Unidade enviou o Ofício nº 280/2015-DG/PRF, de 07/07/2015, encaminhado o Memorando nº 371/2015-CGRH, de 07/07/2014, com as seguintes informações:

“Cumpre esclarecer que não realizamos apurações periódicas sobre as contratações dos serviços terceirizados, porém, considerando o compromisso do governo federal assumido com o Tribunal de Contas da União - TCU e o Ministério Público do Trabalho - MPT, e cumprindo o firmado pelo Termo de Ajuste de Conduta - TAC, emitido pelo MPT em 2002, o qual determinou a substituição da totalidade de terceirizados que executavam atividades não previstas no Decreto no 2.271/1997, essa Coordenação-Geral realizou, no exercício de 2012, o levantamento do número de terceirizados em funções não previstas no decreto supracitado na Sede PRF – Brasília/DF, sendo encontradas 67 (sessenta e sete) contratações impróprias.

4. Nesse sentido, ainda no exercício de 2012, foi realizado o concurso público para o cargo de Agente Administrativo, regido pelo Edital nº 01/2013 - PRF - Brasília/DF, de 13 de setembro de 2012, onde obtivemos provimento de 67 (sessenta e sete) servidores, que substituíram todos os 67 (sessenta e sete) terceirizados que executavam atividades não previstas no Decreto nº 2.271/1997.

5. Além disso, no exercício anterior, foi realizado outro estudo com o objetivo de identificar o número de contratações em desacordo com o estabelecido pelo TAC, sendo que neste estudo foram analisadas as contratações em todas as Unidades Desconcentradas da PRF. Por fim, foram identificadas 216 (duzentos e dezesseis) funções em discordância.

6. Dando continuidade a substituição das funções em desacordo, no exercício anterior, foi realizado novo concurso, também para o cargo de Agente Administrativo, regido pelo Edital nº 01/2014 - PRF - Brasília/DF, de 7 de abril de 2014. Deste concurso tivemos o provimento de mais 216 (duzentos e dezesseis) servidores administrativos, a fim de substituírem os terceirizados em desacordo em todas as Unidades Desconcentradas.



7. Informamos ainda que, com o objetivo de cumprir o prazo determinado pelo Aditivo ao Termo de Conciliação Judicial celebrado nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, no dia 10 de outubro de 2014, fora expedido o Memorando-Circular nº 20/2014 - CGRH (doc. 01), sendo este assinado também pelo Senhor Coordenador-Geral de Administração, encaminhado a todos os Superintendentes e Chefes de Distrito solicitando que providenciassem o desligamento de todos os terceirizados em exercício de atividades não previstas no Decreto no 2.271/97, impreterivelmente, até o dia 31 de março de 2015, tendo em vista a conclusão do concurso citado no parágrafo anterior.”

Diante do exposto, verifica-se que a Unidade tomou medidas para cumprimento do disposto no mencionado Termo de Conciliação Judicial, todavia não foram realizados testes de auditoria para confirmação das informações prestadas.

2.2 Avaliação do CGU/PAD

Para o item em questão, avaliou-se se a UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD.

A metodologia de análise consistiu na avaliação do Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD e das informações encaminhadas pela Unidade.

Verificou-se que todos os 42 processos administrativos disciplinares instaurados no exercício de 2014 receberam o devido registro no sistema.

A partir da análise das informações apresentadas, conclui-se que o DPRF vem inserindo no Sistema CGU-PAD as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no âmbito da Unidade.

2.3 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com base nas informações registradas no Relatório de Gestão da Unidade, no monitoramento do Plano de Providências Permanente, bem como nas análises complementares realizadas pela equipe de auditoria durante o período dos trabalhos de campo, verificou-se a rotina mantida pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal em relação ao acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU. O número de recomendações atendidas está representado no quadro a seguir:

Situação das recomendações	Quantidade	Percentual
Atendidas	21	68%
Monitorando	10	32%
Total	31	100%

Fonte: Relatório de Gestão e Plano de Providências Permanente.

Do quadro acima, destaca-se que 5 recomendações foram reiteradas em razão da permanência das impropriedades apontadas, as quais correspondem à ausência de



reembolso a servidor cedido ao GDF; glosa por materiais não entregues; de comprovação de qualificação profissional (requisitos necessários para desempenho da atividade laboral); e, de cadastro no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac) de atos de admissão, concessão de aposentadoria e pensão civil.

Em relação às outras 5 pendentes de atendimento, tais recomendações continuarão sendo monitoradas pela CGU, tendo em vista que foi disponibilizada manifestação pelo gestor, mas ainda falta a apresentação da documentação comprobatória das ações informadas pela Unidade.

Dessa forma, observou-se que a rotina de acompanhamento das recomendações expedidas pela CGU é suficiente, uma vez que mais da metade das recomendações que estavam pendentes de implementação por parte do DPRF foram atendidas no exercício de 2014, permanecendo em monitoramento, mediante Plano de Providências Permanente, 32% das recomendações inicialmente pendentes de atendimento.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O Tribunal de Contas da União emitiu por meio do Acórdão nº 562/2014 – 2ª Câmara, no qual julgou regulares com ressalvas as contas do Departamento de Polícia Rodoviária Federal referente ao exercício de 2011, TC-041.990/2012-9, com as seguintes determinações:

“1.8. Recomende ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal que:

1.8.1 – institua formalmente unidade de controle interno, a fim de proporcionar a avaliação da adequação e de eficácia do controle interno estabelecido, implantando e mantido pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal;

1.8.2 – à semelhança do procedimento de notificação de autuação, notifique a penalidade decorrente de infração de trânsito em até trinta dias, contados da aplicação da penalidade, tendo em vista que a utilização do prazo máximo de cinco anos fere o princípio da razoabilidade e da ampla defesa;

1.9. Determinar ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, com fundamento no art. 208,§2º, do RI/TCU, que:

1.9.1 – Elabore e aprove, no prazo de noventa dias, Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, observando as diretrizes constantes dos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa 04/2010 – SLTI/MP, disponível no site <http://sisp.gov/guiapdti/wiki/apresentacao>;

1.9.2 – Elabore e aprove, no prazo de noventa dias, Política de Segurança da Informação e Comunicações e demais normas de segurança da informação e comunicações do DPRF, nos termos do art. 5º, inciso VII, da Instrução Normativa GSI 1/2008;

1.9.3 – Apresente ao Tribunal, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a regularizar a situação dos policiais rodoviários federais que



exercem atividades de natureza administrativa, em desvio de função, em observância ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, aos arts. 2º e 2º-A da Lei nº 9.654/1988 e ao art. 117, inciso XVII, c/c arts. 3º e 13 da Lei 8.112/1990;

1.9.4 – Apresente ao Tribunal, no prazo de 180 dias, quadro de lotação de cargos efetivos das unidades do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, indicando o quantitativo de lotação autorizada e de lotação efetiva de Policiais Rodoviários Federais e de servidores administrativos;

1.9.5 – Informe as medidas adotadas para dar cumprimento aos comandos dos itens b.1, b.2, c.1 e c.2 no Relatório de Gestão do exercício de 2013;

1.10. Dar ciência ao DPRF sobre a impropriedade relativa à incompletude da Carta de Serviços ao Cidadão publicada no sítio eletrônico do órgão, o que afronta o disposto no art. 11, §§ 2º e 3º, do Decreto 6.932/2009;

1.11. Determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública – SecexDefesa que avalie o cumprimento do deliberado nestes autos no processo de contas do DPRF do exercício 2013;...”

Relativamente aos subitens 1.9.1 e 1.9.2, que tratam sobre Plano Diretor de Tecnologia da Informação-PDTI e Política de Segurança da Informação e Comunicação-POSIC, verificou-se nos trabalhos de auditoria desta CGU que o DPRF implementou as medidas para sanear as falhas apontadas conforme descrito no subitem 2.8 deste Relatório.

Quanto ao Acórdão nº 2106/2015 – TCU – 2ª Câmara, de 05/05/2015, no tocante a Unidade Jurisdicionada 19ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Estado do Pará, cabe destacar que o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, no exercício de 2014, segundo as DN nºs 139/2014, DN nº 140/2014 e Portaria TCU nº 90/2014, é o órgão responsável pela consolidação das contas de todas as Unidades Regionais da Polícia Rodoviária Federal, incluindo a 19ª SRPRF. Com fins de se obter as medidas às determinações do TCU, solicitou que o DPRF apresentasse as ações implementadas, contudo não foram realizados testes de auditoria para confirmação das informações.

O Acórdão do TCU aponta para falhas conforme se apresentam:

No caso da alínea “c”, onde foi ressalvada a emissão de empenhos decorrentes de processos de contratação direta por dispensa de licitação, sem autorização do gestor, a 19ª SPRF apresenta os Processos nºs 0865200662/2013-53 e 08652006663/2013-06, cujos empenhos 2014800558, de 09/07/2014, e 2014NE800126, de 09/07/2014, respectivamente, foram cancelados, conforme Despacho nº 078/2014 – SAF/19ª SRPRF, de 01/07/2014, direcionado ao NUOFI com o seguinte conteúdo: “Tendo em vista as impropriedades contidas neste processo, conforme apontamentos da CGU, determino a anulação do empenho correspondente...”.

No que se refere ao item 1.7.1, do referido Acórdão, no sentido de que fossem evidenciadas nas próximas contas, os resultados quantitativos e qualitativos da gestão

da 19ª SRPRF, ressalta-se que algumas informações pertinentes ao Relatório de Gestão, exercício 2014 foram construídas de forma consolidada pelo Órgão consolidador, incluindo nesse caso, os resultados quantitativos e qualitativos das metas das atividades finalísticas do Departamento como um todo, não sendo possível segregar a informação por Unidade Regional.

Acrescenta-se que consta do Relatório de Gestão às fls. 25 a 34 e 55 a 72, dados referentes aos Macroprocessos Finalísticos e os resultados alcançados das metas quantitativas consolidados da PRF.

Quanto à tempestividade de registro no Sistema CGU-PAD dos Processos Administrativos Disciplinares, a relação apresentada pela 19ª SPRF, coincide com os processos registrados no Sistema CGU-PAD. A Divisão de Gestão Correicional do DPRF informou por meio do Memorando nº 216/2015-CG, de 30/06/2015 que na citada relação não constam os processos que tiveram sua primeira instauração em anos anteriores e que, porventura, tenham sido reinstaurados durante o exercício de 2014.

Com relação ao item 1.7.3 do citado Acórdão, o Memorando nº 102/2015 – GAB-19ª SRPRF, de 30/06/2015, encaminhado pelo Ofício nº 269/2015-DG/PRF/MJ, de 01/01/2015, informa conforme segue:

Item d.1.1 – ocorrência de interrupção de parcela a devolver ao erário de pensionista e a falta de informação acerca da remuneração extra-Siape recebida por servidor requisitado.

No primeiro caso a 19ª SPRF informou: “Como medida de solucionar o caso em tela, em atenção ao que prevê o Regime Jurídico Único do Servidor Público Federal: “A Administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade (art. 114 Lei nº 8.112/90 e 54, da Lei nº 9.784/99)”, a Seção de Recursos Humanos autuou processo, com o objetivo de regularizar no sistema SIAPE a devida inclusão dos descontos devidos pela Pensionista, utilizando-se da rubrica, sequência e assunto de cálculo corretos, bem como, notificar a referida pensionista dos procedimentos administrativos que serão efetivados em sua ficha financeira.

No segundo caso, a Unidade informou que cientificou a Seção de Recursos Humanos da Regional acerca da rotina a ser dispensada para casos análogos, de forma a implementar em tempo hábil os lançamentos junto ao SIAPE que porventura possam a vir ser cedidos as esferas estadual e municipal.

Item d.1.2 – encerramento de atividades das Unidades Operacionais-UO localizadas na Regional, causando diversos prejuízos a sociedade nas diversas atividades contempladas no escopo de atribuições da PRF.

Acerca desse assunto a 19ª SRPRF informa que foram necessárias mudanças estruturais no dimensionamento das Unidades Operacionais para melhor atender sua área de sua competência, que abrange 7.706,3 quilômetros de malha rodoviária federal.

Afirmou que o efetivo de policiais (396) atualmente precário era insuficiente para cumprimento das atividades policiais com padrões mínimos de risco para os servidores. Também afirmou que as infraestruturas físicas precárias, aliado ao baixo efetivo onde funcionavam as unidades operacionais desativadas colocavam em risco de morte os servidores no cumprimento de suas atividades policiais.

Ante a situação enfrentada, a Unidade Jurisdicionada teve que adotar medidas para preservação da vida e para melhor atender sua missão institucional.

2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Conforme escopo definido conjuntamente com o Tribunal de Contas da União – TCU, a avaliação da gestão de compras e contratações do DPRF se concentrou nas contratações relacionadas à manutenção da frota de veículos oficiais das Unidades da PRF, constantes do Programa 2070 – Segurança Pública com Cidadania, com especificidade na Ação de Governo 2723 - Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais.

As principais contratações relacionadas à manutenção da frota são decorrentes de adesão à ata do Pregão nº 05/2014-DPRF/MJ.

Recursos envolvidos

Pregão nº	Objeto	Valor Registrado R\$
05/2014-DPRF/MJ	Registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e gerenciamento compartilhado de frota para a manutenção preventiva e corretiva de veículos, de forma continuada, junto à rede de estabelecimentos credenciados por meio de sistema informatizado para atender os veículos oficiais da sede e desconcentradas do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF)	27.522.434,25

O Pregão foi homologado em 26 de março de 2014, a partir dessa data as Unidades regionais da PRF, ao término dos contratos de manutenção anteriores, passaram a firmar, individualmente, contratos com a empresa vencedora. Para avaliar a execução dos contratos de gerenciamento e manutenção da frota foram selecionadas, por amostra não probabilística, unidades regionais da PRF nas 5 (cinco) regiões do país. Os critérios de seleção levaram em consideração a assinatura do contrato e a execução financeira no exercício de 2014, além da disponibilidade das equipes de auditoria da CGU nos estados.

Unidade Regionais da PRF selecionadas

Região	UF	UG	Valor do Contrato R\$	Valor Liquidado em 2014 R\$
Sul	RS	200119	2.457.479,60	144.998,34
	SC	200125	1.264.719,40	649.184,12
	PR	200118	2.668.793,40	981.184,11
Sudeste	SP	200117	1.564.665,80	190.961,79
	RJ	200116	1.556.393,60	382.740,98
	MG	200115	2.079.327,20	301.523,36
Centro Oeste	MS	200128	2.730.160,80	118.194,89
	GO	200121	908.772,40	267.321,36
	DF	200141	462.183,20	89.455,53
Nordeste	CE	200112	746.617,60	3.954,76
	SE	200130	327.447,00	111.358,43
Norte	RR	200232	105.529,60	26.375,16
TOTAL			16.872.089,60	3.267.252,83

Fonte: SIAFI

Com o resultado dos exames verificou-se que os controles utilizados pela unidade para atestar a conformidade dos preços não são capazes de assegurar que os orçamentos



apresentados pela contratada estão dentro dos limites definidos na licitação. Constataram-se falhas na tabela de preços de referência, nas tabelas de tempos padrão e no formato dos orçamentos encaminhados aos fiscais dos contratos, além de se evidenciar realização de serviços aprovados com base em um único orçamento. Verificaram-se, também, descumprimentos contratuais por parte da empresa contratada, que não cumpriu as obrigações de disponibilizar acesso ao sistema de controle de preços de peças (Audatex ou similar), credenciar oficinas nos municípios mínimos definidos no edital e apresentar os orçamentos em conformidade com as regras do Termo de Referência.

Em consequência, as amostras realizadas pelas equipes de auditoria, evidenciaram orçamentos de serviços aprovados e executados em desconformidade com as regras e limites de preços definidos em contrato. Fato que reforça a necessidade de a PRF adequar os controles na gestão dos contratos de manutenção da frota, principalmente quanto ao atesto da conformidade dos preços orçados pela contratada.

2.6 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Em conformidade com a Ata de reunião realizada entre a SECEXDEFESA e a Controladoria-Geral da União no dia 4/11/2014, para definição do escopo de auditoria, procedeu-se à análise da gestão de tecnologia da informação-TI com intuito de se avaliar as implementações, por parte da UJ, das recomendações demandadas pela CGU, que tratam especificamente sobre: elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação-PDTI, elaboração da Política de Segurança da Informação e Comunicação-POSIC, e contratações de bens e serviços de TI alinhados com o PDTI.

Registre-se que a Unidade elaborou o PDTI referente ao período de 2013-2015. Com o objetivo de validar a elaboração do PDTI, o alinhamento das contratações realizadas no exercício de 2014 à esse Plano 2013-2015, foi utilizada, como amostra não probabilística, as aquisições referentes às ações de projetos inscritos no citado Plano (vídeo-monitoramento de rodovias; processo eletrônico de documentos; e, central nacional de serviços e suporte em TIC), cujas aquisições foram realizadas pelo órgão sede da PRF.

As contratações avaliadas referem-se a: Desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas de informação para atender às demandas do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (2014NE800834); Prestação de serviços de outsourcing de impressão (2014NE800133); Serviço e monitoramento e fiscalização de veículos através do sistema de leitura automática de placas utilizando tecnologia de reconhecimento óptico de caracteres (2014NE800054); apoio técnico de atividades de TI (2014NE800219); e Banco de dados – programa de gerenciamento (2014NE800158).

Considerando o contido nas notas de empenho, cujas descrições dos objetos contratados guardam semelhança com o contido descrito no PDTI, pode-se evidenciar o alinhamento entre os objetos contratados e o escopo do planejamento estratégico estabelecido.

No que se refere à POSIC, evidenciou-se a edição e a publicação da Instrução Normativa-PRF nº 54, de 20/04/2014, a qual trata da segurança da informação e comunicações no âmbito do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.



2.7 Avaliação da Conformidade das Peças

Nesta avaliação, verificou-se se a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência, bem como se as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 139/2014, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Da análise da pertinente documentação, a qual contém as peças complementares ao Relatório de Gestão do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, verificou-se inconsistências no Rol de Responsáveis. Assim, emitiu-se a Nota de Auditoria nº 201503476/01 para imediato saneamento da falha apontada. A Unidade providenciou o acerto (devidamente juntado ao presente processo), o qual se encontra em conformidade com o disposto no anexo II da DN 140/2014.

3. Conclusão

Os principais achados de auditoria e recomendações estão relacionados às fiscalizações dos contratos de gerenciamento compartilhado da frota de veículos oficiais da UJ, decorrentes da adesão à ata do pregão nº 5/2014-DPRF/MJ.

Verificou-se que os controles utilizados pela unidade para atestar a conformidade dos preços não são capazes de assegurar que os orçamentos apresentados pela contratada estejam dentro dos limites definidos na licitação. Constataram-se falhas na tabela de preços de referência, nas tabelas de tempos padrão e no formato dos orçamentos encaminhados aos fiscais dos contratos. Além disso, se evidenciou a aprovação de serviços com base em um único orçamento, em descumprimento ao disposto no contrato. Verificaram-se também descumprimentos contratuais por parte da empresa que não cumpriu as obrigações de disponibilizar acesso ao sistema de controle de preços de peças (Audatex ou similar), credenciar oficinas nos municípios mínimos definidos no edital, e apresentar os orçamentos em conformidade com as regras do Termo de Referência.

As recomendações visaram adequar os controles da Unidade na gestão dos contratos de manutenção da frota, principalmente quanto ao atesto da conformidade dos preços orçados, além de propor que a unidade avalie a contratação dos serviços de manutenção no modelo de gestão compartilhada com orçamentação em decorrência do modelo de autogestão, o qual permite à Unidade deter maior controle das cotações de preços.

Em relação à gestão de pessoas a Unidade deve aprimorar seus controles na concessão de diárias, no que tange a concessão somente nos casos previstos na legislação regente, e dos registros no Sistema SISAC, que devem ser tempestivos.



A avaliação de cumprimento às determinações/recomendações dos órgãos de controles externo e interno identificou que estão sendo monitoradas, com nível de atendimento satisfatório, merecendo atenção as 10 (dez) recomendações da CGU de cunho estruturante e de reposição ao Erário, de exercícios anteriores ao auditado.

Relativamente a Gestão de Tecnologia da Informação o resultado obtido foi suficiente para validar o atendimento às recomendações que se encontravam pendentes de implementação.

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, 02 de outubro de 2015.

Relatório supervisionado e aprovado por:

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



1 Segurança Pública com Cidadania

1.1 Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais

1.1.1 CONSERVAÇÃO DE MEIOS DE TRANSPORTES

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações básicas da Ação de Governo 2723 - Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais.

Fato

O Programa 2070: Segurança Pública com Cidadania possui, dentre outros, o Objetivo 0833 para fortalecer a segurança viária e a educação para o trânsito, ampliando a capacidade de policiamento, monitoramento e fiscalização nas rodovias federais e integrando ações relacionadas à temática.

No âmbito desse Programa, a Ação de Governo 2723 - Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais – prevê, objetivando reduzir a violência no trânsito das rodovias federais, a realização de operações e comandos específicos de fiscalização do transporte de pessoas e bens (cargas), a intensificação do policiamento por ocasião das festas e feriados nacionais e regionais (aumento do fluxo de veículos e pessoas), a prevenção e atendimento de ocorrências de acidentes de trânsito e combate às infrações e crimes de trânsito.

A principal Unidade responsável pela Ação Orçamentária 2723 é o Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF, subordinado ao Ministério da Justiça e responsável pelo patrulhamento ostensivo das rodovias federais. As atividades operacionais da Polícia Rodoviária Federal são difundidas em todo o território nacional, dada a sua estruturação que contempla uma Unidade Administrativa Central, sediada na capital da República Federativa do Brasil, e 26 (vinte e seis) Unidades administrativas regionais, representadas por 21 (vinte e uma) Superintendências e 05 (cinco) Distritos.

Para o cumprimento de sua missão constitucional de patrulhamento ostensivo das rodovias federais, a Polícia Rodoviária Federal - PRF conta com um efetivo de aproximadamente 10.366 policiais e 3.463 viaturas. Na atividade de patrulhamento, a principal ferramenta de trabalho do Policial Rodoviário é a viatura. Logo, para assegurar o bom cumprimento de sua missão, a PRF necessita ter uma gestão de frota adequada, com viaturas conservadas, disponíveis e com manutenções em dia.

Dada à importância do tema, para a avaliação da Ação 2723, e considerando os critérios de materialidade, relevância e risco, definiu-se analisar a contratação, execução e a fiscalização do contrato de prestação de serviços de administração e gerenciamento compartilhado de frota para a manutenção preventiva e corretiva de veículos oficiais.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Pregão nº 05/2014-DPRF/MJ

Fato

O Departamento de Polícia Rodoviária Federal-DPRF/MJ realizou o Pregão Eletrônico nº 05/2014, em 25 de fevereiro de 2014, com o objetivo de registrar preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e gerenciamento compartilhado de frota para manutenção preventiva e corretiva de veículos.

Participaram do pregão todas as Unidades regionais da PRF, a Coordenação Geral de Logística do Ministério da Justiça e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Apenas a empresa Ticket Serviços SA participou da etapa de lances. Para atender a estimativa de serviços de manutenção de toda a frota da PRF, durante um período de 12 (doze) meses, foi registrado o valor de R\$ 27.522.434,25 (vinte e sete milhões, quinhentos e vinte e dois mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e vinte e cinco centavos), o qual foi aceito e habilitado em favor da empresa Ticket Serviços SA.

Integram a frota da PRF aproximadamente 3.463 veículos distribuídos em todas as Unidades Federativas. Os contratos de gerenciamento e manutenção da frota, juntamente com os contratos de aquisição de combustíveis, representam os principais gastos do DPRF na gestão da frota dos veículos oficiais.

Com o objetivo de avaliar a execução dos contratos de gerenciamento e manutenção decorrentes de adesão à Ata do Pregão nº 05/2014-DPRF foram selecionadas, por amostra não probabilística, para participarem dos exames as Unidades regionais da PRF dos estados de RS, SC, PR, SP, RJ, MG, MS, GO, DF, CE, SE e RR. Os critérios de seleção das Unidades regionais levaram em consideração a execução financeira no exercício de 2014 e a disponibilidade das equipes de auditoria da CGU nos estados.

Os trabalhos de campo visaram responder as seguintes questões de auditoria:

1. A contratada cumpre as obrigações previstas em contrato?
2. Há indícios de fragilidades na execução dos contratos?
3. Os controles definidos em edital são capazes de atestar, com segurança, que os preços apresentados pela contratada estão dentro dos limites definidos nas regras contratuais.
4. Os controles internos são suficientes para uma gestão eficaz da frota?

Os resultados dos exames estão descritos nos registros seguintes desse relatório.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Ausência de concorrência na etapa de lances do Pregão nº 05/2014-DPRF/MJ.

Fato

Dá análise da Ata de registro de preços do Pregão nº 05/2014-DPRF verificou-se que apenas uma empresa apresentou propostas na etapa de lances do pregão.

O objeto licitado foi dividido em 3 (três) itens:

- 1) Administração e gerenciamento de manutenção em veículo automotivo (**taxa de administração** cobrada por veículo efetivamente mantido no mês)
- 2) Manutenção de veículos leves e pesados (**serviço de mão de obra** calculado com base no tempo gasto x valor de mão de obra por homem hora)
- 3) Peça mecânica/elétrica de veículos automotivos (**peças** adquiridas para as manutenções preventivas e corretivas)

O 1º item com valor estimado em R\$ 4,30 recebeu lance de R\$ 4,00 que foi negociado a R\$ 3,20 com estimativa de 32.856 eventos, totalizando R\$ 105.139,20.

No 2º e no 3º item, a concorrência dos lances ocorreu em relação ao maior percentual de desconto. O desconto mínimo previsto no edital foi de 0,67%. Para o 2º item o valor estimado foi de R\$ 9.660.780,00 e para o 3º item R\$ 17.941.450,00. Nos dois itens, o lance vencedor repetiu o limite previsto em edital de 0,67% e o preço registrado foi de R\$ 9.596.052,77 para o item 2 e R\$ 17.821.242,28 para o item 3.

Registra-se que durante o planejamento da licitação, antes da publicação das regras do edital, cinco empresas apresentam propostas de preços para compor a estimativa de valores da contratação, porém apenas uma participou da etapa de lances do pregão.

No modelo de contratação em análise, as regras preveem que a empresa intermediária contratada também deverá prestar os serviços de orçamentação e não se limitará a fornecer o sistema informatizado de gerenciamento com rede de estabelecimentos credenciados, modelo semelhante ao de fornecimento de combustíveis. Em decorrência disso, verificou-se, por meio de questionamentos às principais empresas do ramo, que nem todas prestam o serviço de gerenciamento por meio de intermediação com o serviço de orçamentação, conforme especificado no Termo de Referência.

Outro fator verificado, que poderia ter inibido a concorrência, foi o fato de o anexo II do Termo de Referência listar mais de 100 (cem) municípios distribuídos em todas as unidades da federação e no Distrito Federal e defini-los como municípios mínimos onde deve existir rede credenciada para o atendimento dos Postos de Fiscalização da Polícia Rodoviária. Esse credenciamento deveria ocorrer em 30 (trinta) dias, conforme dispõe o item 19.1 do edital:

*“A implantação do sistema informatizado de gerenciamento de manutenção de frota, e **apresentação de rede credenciada capaz de suprir as necessidades da Contratante, deverá ocorrer num prazo máximo de 30***

(trinta) dias contados a partir da data de assinatura do contrato” (grifo nosso)

Dessa forma, uma empresa do ramo que não possua uma rede credenciada tão ampla ou que não tenha capacidade para credenciar estabelecimentos em todos os municípios exigidos, no prazo de 30 dias, poderia deixar de concorrer na etapa de lances por considerar que não atende os requisitos estabelecidos no edital e seus anexos. Impende observar que, conforme o item 1.1.1.12 desse relatório, passados mais de 12 (doze) meses de execução do contrato, a contratada vencedora do certame licitatório não cumpriu a exigência de ter estabelecimentos credenciados nos municípios mínimos listados no anexo II do TR.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Modelos de contratação dos serviços de manutenção veicular.

Fato

O Termo de Referência do edital do Pregão nº 05/2014-DPRF/MJ especifica que o modelo de contratação dos serviços de manutenção será o **gerenciamento compartilhado com serviço de orçamentação**, também denominado de plataforma ou gestão orçamentária.

Ao longo dos trabalhos de auditoria, por meio dos questionamentos realizados às unidades regionais, pôde-se verificar que a PRF já se utilizou de 3 (três) modelos de contratação para manutenção da frota de veículos:

1º Contratação direta de oficina, sem intermediação.

2º Contratação de empresa intermediária, fornecedora de sistema informatizado com rede credenciada de oficinas, **sem serviço de orçamentação (denominado sistema de autogestão**, semelhante à contratação de combustíveis por meio de cartão magnético).

3º Contratação de empresa intermediária, fornecedora de sistema informatizado com rede credenciada de oficinas e **com serviço de orçamentação (denominado de sistema gestão compartilhada** com plataforma ou gestão orçamentária).

No primeiro modelo de contratação, cada Unidade regional da PRF realizava seu próprio procedimento licitatório. O objeto era separado por grupo de marca/modelo de veículo ou por região de prestação do serviço. As oficinas vencedoras da etapa de lance celebravam contratos diretamente com as unidades regionais, sem a intermediação de nenhuma outra empresa, sem o fornecimento de sistema informatizado para a gestão das manutenções. Esse modelo de contratação foi muito criticado pelos gestores regionais, que listaram os seus principais problemas:

- Exige muito dos recursos administrativos da unidade para fiscalizar/renovar/reajustar/aditivar anualmente os contratos e formalizar todos os processos de pagamentos com notas fiscais de diversas oficinas.
- Necessidade de muitos servidores para atuarem como fiscais dos contratos.
- Disponibilidade de poucas oficinas para a realização dos serviços.



- Necessidade de grandes deslocamentos para realização de manutenções.
- Maior indisponibilidade dos veículos, consertos morosos, oficinas sobrecarregadas.
- Impossibilidade de realização de serviços nos veículos em deslocamento em outra unidade regional.
- Problemas com inexecução contratual por parte das oficinas contratadas.
- Períodos sem cobertura contratual dos veículos em decorrência de distrato.
- Maior custo de manutenção veicular.

A partir do ano de 2011, algumas Unidades regionais da PRF tiveram a iniciativa de mudar a forma de contratação dos serviços de manutenção. Seguindo o modelo de aquisição de combustíveis, o qual celebra contrato com empresa administradora de cartões com rede de postos credenciados, as Unidades regionais dos estados de Santa Catarina, Paraná, Ceará e do Distrito Federal contrataram empresas especializadas que utilizam sistema informatizado de gerenciamento de operações com rede de estabelecimentos credenciados, denominado de gerenciamento de autogestão. Nesse modelo de contratação, a empresa contratada fornece o sistema informatizado para gerenciamento e disponibiliza uma rede de estabelecimentos credenciados. A responsabilidade pela orçamentação é da Administração Pública. Ou seja, nesse modelo é o fiscal do contrato que solicita o orçamento diretamente às oficinas credenciadas, aprova e autoriza a realização dos serviços, sem a participação, nessa fase, da empresa contratada. É característica desse modelo a solicitação de no mínimo três orçamentos para, só então, o fiscal autorizar a execução do serviço na oficina que ofertar o menor preço.

Entre as principais vantagens desse modelo, relatadas pelos fiscais, em comparação com a contratação direta de oficina, destacam-se as seguintes:

- Disponibiliza maior controle da frota e da garantia dos serviços realizados.
- As informações ficam concentradas em um único sistema, possibilitando a geração de relatórios analíticos da situação da frota.
- Exige menos recursos administrativos da Unidade, pois se tem apenas um contrato para fiscalizar.
- Possui rede de estabelecimentos com vários credenciados, oficinas especializadas para atender diversos tipos de serviços.
- Maior disponibilidade dos veículos, menores deslocamentos, maior velocidade de execução dos serviços.
- Menor custo de manutenção veicular.

O Pregão nº 05/2014-DPRF/MJ foi realizado pela Unidade sede da PRF em, 25/02/2014, no sistema de registro de preços, com participação das Unidades regionais. O referido certame teve por objetivo a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e **gerenciamento compartilhado** de frota para a manutenção preventiva e corretiva de veículos.

Anteriormente, cada Unidade regional realizava seu próprio procedimento licitatório para a contratação dos serviços de manutenção, seguindo o modelo que melhor lhe

conviesse. A partir desse pregão unificou-se o modelo de contratação a ser seguido por todas as Unidades da PRF.

O gerenciamento compartilhado, igualmente ao modelo de autogestão, também visa à contratação de empresa intermediária fornecedora de sistema informatizado com rede credenciada de estabelecimentos. Porém, diferentemente do modelo de autogestão, no gerenciamento compartilhado quem realiza a orçamentação é a empresa intermediária contratada. Nesse modelo, a intermediária fornece o sistema de gerenciamento com a rede de credenciados e presta o serviço de orçamentação. Ou seja, a empresa intermediária não se limita a fornecer o sistema informatizado com rede credenciada, ela também analisa e negocia os orçamentos, apresentando ao final o melhor orçamento ao fiscal do contrato.

Verificou-se que o modelo de gestão compartilhada apresenta as mesmas vantagens do modelo de autogestão, em comparação a contratação direta de oficina, com a diferença que nesse modelo há uma desoneração do trabalho do fiscal, tendo em vista que a intermediária também presta o serviço de análise técnica dos orçamentos e apresenta ao fiscal um orçamento já negociado. Do ponto de vista econômico, existe risco para Administração Pública ao transferir para a empresa intermediária a responsabilidade de negociar os orçamentos. A Administração Pública busca o orçamento de menor valor, que nem sempre será o mais interessante para a empresa intermediária, que visa lucro. Esse risco é agravado em decorrência das fragilidades dos mecanismos de controle para o atesto da conformidade de preços dos serviços (tabela de valor da mão de obra e tabela de tempos padrão) que não asseguram a aprovação dos orçamentos em conformidade com os preços referenciais previamente definidos.

A Unidade sede da PRF foi instada a justificar a escolha da contratação do modelo de gerenciamento compartilhado com orçamentação, na qual a Administração Pública transfere para a contratada a tarefa de orçar e apresentar o melhor orçamento dentre as oficinas da rede credenciada, ao invés do modelo de gerenciamento de autogestão, no qual a empresa contratada apenas disponibiliza a rede credenciada e o sistema informatizado.

Em resposta, por meio do memorando nº092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“Importante esclarecer que no gerenciamento compartilhado da frota a administração (fiscal contratual) dispõe de todas as ferramentas existentes na autogestão, ou seja, todos os mecanismos de orçamentação possíveis, como solicitar três, quatro, cinco orçamentos para um serviço é possível, sendo isso uma ação/decisão do fiscal. No gerenciamento compartilhado da frota, acrescenta-se como positivo a existência de uma equipe técnica da empresa Contratada, que realiza uma avaliação prévia do (s) orçamento (s), quanto ao atendimento por exemplo das parametrizações de adequação aos tempos das tabelas tempárias, ao valor da mão de obra pela tabela de tempo de mão de obra (Anexo VI) e valor das peças pelo AUDATEX. Além disso, há uma verificação do preço quanto ao praticado no mercado, com outros orçamentos, pesquisa em concessionárias ou oficinas,

histórico do banco de dados, sugerindo por vezes ao fiscal a ampliação da pesquisa, por entender como possível a redução daquele valor orçado. Portanto, a execução de qualquer serviço somente é realizada após a análise e aprovação do fiscal, ou seja, compete a ele a verificação dos preços expostos no orçamento, podendo a qualquer momento solicitar outra cotação, indicando inclusive a oficina a ser cotada, da mesma forma como na autogestão. Para finalizar, o custo da taxa administrativa de R\$ 3,20 (três reais e vinte centavos) por veículo mantido, mostra-se economicamente vantajoso para a administração, frente às taxas administrativas cobradas nos contratos de autogestão, que não contam com esse suporte.”

A Unidade informa, em sua resposta, que no gerenciamento compartilhado da frota a administração dispõe de todas as ferramentas existentes na autogestão, sendo possível solicitar três, quatro, cinco orçamentos para um serviço, sendo isso uma ação/decisão do fiscal. Porém, as fiscalizações realizadas nas Unidades regionais da PRF verificaram que no modelo de gestão compartilhada a regra é a aprovação de serviços com base em 1 (um) único orçamento apresentado pela contratada, apesar de discricionariamente o fiscal poder solicitar outro orçamento. No modelo de autogestão, a unidade detém maior controle sobre a orçamentação, podendo aproveitar melhor a competitividade entre os estabelecimentos que integram a rede de credenciadas da contratada, tendo em vista que em cada execução de serviço o fiscal realiza ao mínimo 3 (três) cotações de preços, antes de aprovar um orçamento.

A Unidade também acrescenta como ponto positivo, no gerenciamento compartilhado, a existência de uma equipe técnica da empresa contratada, que realiza uma avaliação prévia do (s) orçamento (s), quanto ao atendimento, por exemplo, das parametrizações de adequação aos tempos das tabelas tempárias, ao valor da mão de obra pela tabela de preços de mão de obra e ao valor das peças pelo sistema AUDATEX.

Nesse ponto, registra-se que os mecanismos de controle para o atesto da conformidade de preços dos serviços definidos em contrato (Tabela de valor de mão de obra e Tabela Tempária), conforme registro próprio desse relatório, mostraram-se falhos e não garantiram a aprovação dos orçamentos em conformidade com os preços referenciais previamente definidos. Ademais, acrescenta-se que em muitos casos esses mecanismos não eram utilizados nem pela equipe orçamentista da contratada, nem pelos fiscais dos contratos. Nesse sentido foram encontrados, nas amostras realizadas pelas equipes de auditoria, orçamentos aprovados em desconformidade com os preços referências. Até mesmo o controle da conformidade do preço de peça, por meio de consulta ao sistema Audatex, não foi plenamente observado, haja vista que os fiscais não realizavam consulta ao sistema, apenas recebiam cópia da consulta realizada pela equipe da contratada.

Em seguida a Unidade informou que no gerenciamento compartilhado há verificação do preço quanto ao praticado no mercado, com outros orçamentos, pesquisa em concessionárias ou oficinas etc. Todavia, esclarecemos que no modelo de gestão compartilhada com orçamentação a tarefa de realizar a verificação de preços é transferida para a empresa contratada, que após realizar as verificações, apresenta o menor orçamento ao fiscal, conforme dispõe os seguintes itens do Termo de Referência:

“5.1.4.2. A Contratada é responsável pelo levantamento das cotações e negociações que envolvam os orçamentos, junto à rede credenciada de oficinas, e dos acompanhamentos dos prazos e execução dos serviços pela credenciada, além de consultas de preços de mercado de peças não encontradas no sistema de consulta oferecido. (grifo nosso).

6.2.4. A equipe orçamentista apresenta o orçamento de menor custo ao fiscal responsável pelo veículo a ser reparado”.

No modelo de autogestão, o fiscal do contrato é responsável por realizar todas as verificações e cotações de preços, e aprovar somente o orçamento que contenha o menor valor e esteja dentro do preço praticado no mercado. A empresa contratada apenas fornece o sistema informatizado com uma rede de estabelecimentos credenciados. Já no modelo de gestão compartilhada com orçamentação há uma desoneração do trabalho do fiscal, pois é a contratada a responsável por realizar o levantamento das cotações e negociações envolvendo os orçamentos. As fiscalizações realizadas nas unidades regionais da PRF verificaram que alguns fiscais adotavam procedimentos próprios de pesquisa de preços, com solicitação de novos orçamentos, mas que na maioria dos casos, a prática era a aprovação com base em apenas um único orçamento apresentado pela equipe orçamentista da contratada.

A Unidade também informou que o custo da taxa administrativa, de R\$ 3,20 (três reais e vinte centavos) por veículo mantido, mostra-se economicamente vantajoso para a administração, frente às taxas administrativas cobradas nos contratos de autogestão, que não contam com esse suporte.

Quanto à taxa administrativa presente nos 2 (dois) modelos de contratação, observou-se de fato que ela representa um valor irrisório comparado ao montante do objeto lícito. No Pregão nº 05/2014-DPRF/MJ, o registro de preços negociado para a prestação dos serviços de manutenção de todas as Unidades da PRF foi de R\$ 27.522.434,25. Este valor é composto pela taxa de administração, pelo serviço de manutenção e pelas peças veiculares. Desse montante, a taxa de administração representou R\$ 105.139,20 ou seja apenas 0,38% do total.

No modelo de autogestão verificou-se que, de acordo com extração de dados do sistema SIASG, diversas Unidades da Administração Pública contrataram os serviços de manutenção por intermediação com fornecimento de sistema informatizado e rede credenciada, seguindo o modelo de autogestão, com taxas administrativas com valores mínimos, inclusive, chegando a R\$ 0,00 em alguns casos.

Em princípio, a taxa administrativa próxima a zero representa uma proposta inexecutável passível de desclassificação, pois não fica demonstrada sua viabilidade, não é visível a contrapartida financeira em decorrência dos serviços prestados. Mas, o principal motivo de as taxas administrativas se aproximarem a zero está ligado ao fato de as empresas intermediárias terem outras fontes de recursos através do contrato com a Administração Pública, como por exemplo, possíveis cobranças, pelas empresas intermediárias, de taxas e comissões dos estabelecimentos que integram sua rede credenciada.

Dessa forma, é importante observar que a contratação dos serviços de manutenção por intermediação possui uma relação contratual de interesse econômico fora do alcance do domínio público. A empresa intermediária contratada possui contratos privados com cada estabelecimento credenciado, cujos valores cobrados em decorrência de taxas e comissões não são de conhecimento público.

O estabelecimento credenciado é quem realiza os serviços de manutenção. A contratada emite Nota fiscal consolidando todos os serviços prestados no mês, a Unidade atesta a nota fiscal e realiza a liquidação da despesa em favor da intermediária. Esta realiza o reembolso às oficinas que realizaram os serviços, mas antes desconta os valores referentes a taxas e comissões.

Na gestão compartilhada com orçamentação, a tarefa de negociar os orçamentos é da própria empresa intermediária, que ao fim cobrará um percentual de comissão sobre todos os serviços realizados. O risco deste método baseia-se no fato de que o interesse da empresa intermediária, quanto ao preço, é inverso ao interesse da Administração Pública. Isto é, enquanto para a Administração Pública, no que se refere ao preço, o interesse é sempre o menor, para a empresa intermediária interessam orçamentos com valores maiores, nos quais ela obterá maior lucro em decorrência do percentual cobrado de comissão no momento do reembolso às oficinas credenciadas.

Por fim, acrescentamos que, durante as entrevistas, alguns fiscais relataram que o modelo de autogestão, por exigir a emissão de no mínimo 3 (três) orçamentos, nem sempre agradava as oficinas da rede credenciada, que por vezes ficavam insatisfeitas em realizar a análise técnica, que envolvia o serviço de desmontagem do veículo, sem a certeza que iriam realizar o serviço após a emissão do orçamento, tendo em vista que muitas vezes o veículo tinha que ser deslocado para outra oficina que apresentou o orçamento de menor valor. Nesse ponto, o modelo de gestão compartilhada põe fim a essa problemática e vai ao encontro dos interesses das oficinas credenciadas, que passaram a realizar a análise técnica com a certeza que iriam realizar o serviço após a aprovação do orçamento, haja vista a possibilidade de aprovação de serviços com base em um único orçamento, característica da gestão compartilhada. Esta situação evidencia que o modelo de gestão compartilhada com orçamentação, evolução do sistema de autogestão, adequou-se mais aos interesses das empresas privadas do que às próprias necessidades da Administração Pública.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Serviço de manutenção executado com base em um único orçamento oferecido pela empresa contratada, contrariando as regras definidas no Termo de Referência.

Fato

Da análise referente à execução dos serviços de manutenção, nas unidades regionais da PRF, verificou-se que a equipe orçamentista da contratada encaminha ao fiscal responsável, via *online*, apenas um orçamento para aprovação e que, em regra, o fiscal se vale de apenas esse orçamento para autorizar a execução do serviço.



Acrescenta-se que, conforme registro 1.1.1.6 deste relatório, a primeira oficina que é escolhida pelo fiscal do contrato, sem critério pré-definido, para realizar a análise técnica e apresentar orçamento, é a que de fato realiza a prestação do serviço.

Dessa forma, as análises identificaram serviços aprovados com base em apenas um orçamento, emitido pela oficina escolhida pelo fiscal para realizar a análise técnica. Ou seja, quando o fiscal escolhe um estabelecimento para diagnosticar um problema em um veículo, ele de fato está escolhendo a oficina, dentro da rede de credenciadas, que prestará o serviço.

Os orçamentos foram aprovados sem a garantia ao menos de que eram o de menor valor encontrado entre os estabelecimentos que integram a rede de credenciados da contratada. Assim, a sistemática de aprovação com base em um único orçamento, contraria os princípios da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, que regem as contratações da Administração Pública, além de expor a Unidade ao risco de contratar serviços com preços superiores aos preços comumente praticados no mercado.

Causa

A contratada descumpriu a obrigação descrita no item 9.32 do Termo de Referência e os fiscais dos contratos não exigiram o encaminhamento dos três melhores orçamentos, antes da autorização dos serviços.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015103476/003, por meio do Memorando nº092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DRPF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“A obrigatoriedade de três orçamentos para a execução do serviço, por vezes mostra-se inviável de ser atingida. Algumas Unidades Regionais, como 01 ° DRPRF/DF e 08ª SRPRF/SC, tinham tido experiência com esse tipo de exigência contratual, ficando demonstrado o engessamento do processo. Em virtude disso, não raras as vezes, os serviços demoravam dias até serem executados e em muitas situações, por mais que houvesse diligência do fiscal, não eram obtidos outros orçamentos. Essa dificuldade acontece principalmente pelos seguintes pontos: apenas uma oficina credenciada na localidade, serviços realizados em concessionárias e demora excessiva na confecção do orçamento, nesse último caso, incorrendo em prejuízos para a atividade operacional da PRF, pela ausência do veículo.

Apesar disso, sempre orientamos as Superintendências a utilizarem o artifício de solicitar mais de uma cotação para os serviços a serem executados, especialmente aqueles orçados em montantes maiores ou manutenções mais complexas, sempre resguardando-se quanto a qualidade do serviço.

Conforme já dito nas exposições iniciais, no mês de abril de 2015 a maioria dos contratos completou um ano de vigência, iniciamos um trabalho de análise gerencial dos dados de execução desse período e notamos que o quantitativo de orçamentos rejeitados e cancelados, representava aproximadamente um terço dos aprovados. Assim,



reforçamos as Superintendências orientação para confecção de mais de uma cotação para os orçamentos aprovados.

Dessa forma, entendemos que em determinadas situações podem ocorrer aprovação de serviços baseado em apenas um orçamento, sem que os preços estejam onerados, desde que a fiscalização do contrato, observe os demais itens que balizam os preços, como valor da mão de obra, verificar Anexo VI e a consulta do preço da peça no sistema AUDATEX.”

Em resposta ao Relatório Preliminar, após a reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou o Memorando nº 257/2015- NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, no qual acrescenta as seguintes informações:

“No mês de abril do corrente ano, este NUTRAF expediu o Memorando nº 059/2015-NUTRAF onde em síntese foi determinado por essa área técnica que as Unidades Regionais executem mais de uma cotação para os serviços realizados nos contratos de manutenção "que deve ser adotada a prática de exigência de mais de uma cotação de preço por parte da fiscalização dos contratos de manutenção de viaturas ". Essa recomendação surgiu após a análise gerencial das informações dos gastos da PRF com manutenção de viaturas por meio dos novos contratos. Notamos uma tendência dos fiscais aprovarem serviços com base em apenas um orçamento, amparados pelas seguintes disposições editalícias:

Edital Pregão 0512014 - Termo de Referência

(...)

6. Da Execução dos serviços

(...)

6.2.4. A equipe orçamentista apresenta o orçamento de menor custo ao fiscal responsável pelo veículo a ser reparado.

Após a determinação desta área técnica, os quantitativos de orçamentos aprovados com mais de uma cotação elevaram, para demonstrar, levantamento realizado na data de 23/09/2015, compreendendo o período de 01/05/2015 à 23/09/2015, mostra que de um total de 8.158 orçamentos concluídos, 6.019 (rejeitado e cancelado) tiveram mais de uma cotação, ou seja, 73,78%. Da análise dos dados observamos que a prática passou a ser a realização de mais de uma cotação, ocorrendo apenas nos casos excepcionais a autorização com base em apenas uma cotação, nesse caso, devendo o fiscal atentar-se aos demais itens parametrizadores dos preços (tabela tempária, Anexo VI e Audatex). Quanto a recomendação 2, estão em andamento trabalhos de análise da atual contratação, onde buscamos avaliar a necessidade de um novo processo licitatório, ajustando alguns pontos da operação/execução dos contratos, assim como, a vantajosidade de manter a formatação da gestão compartilhada ou a mudança para a autogestão. Nesse aspecto merece destaque a redução de custos obtida pela PRF, no ano de 2012, a média das Regionais que possuíam contratos diretos, foi de R\$ 240,90 reais, para cada mil quilômetros rodados, contra R\$ 220, 12 reais, para as que mantinham contratos de gerenciamento. Logo, gastamos em média 8,6% a menos com os contratos de gerenciamento. Aplicado esse percentual nos gastos com contratação direta, teríamos uma economia

potencial da ordem de R\$ 996.751,22. No ano de 2013, a média das que possuíam contratos diretos, foi de R\$ 323,42 reais, para cada mil quilômetros rodados, contra R\$ 312,99 reais, para as que mantinham contratos de gerenciamento. Logo, gastamos em média 3,2% a menos com os contratos de gerenciamento. Aplicado esse percentual nos gastos com contratação direta, teríamos uma economia potencial da ordem de R\$ 535.683,83. Na tabela referente ao ano de 2014, buscamos retratar exatamente o período sob a égide dos novos contratos, nesse sentido, os dados retratam a execução no período do mês de abril/2014 a abril/2015. Temos então que no período analisado a Polícia Rodoviária Federal gastou R\$ 151,60 reais para cada mil quilômetros rodados.”

Análise do Controle Interno

Em sua resposta, a Unidade informa que a obrigatoriedade de 3 (três) orçamentos para a execução do serviço, por vezes mostra-se inviável de ser atingida e que algumas Unidades regionais tinham tido experiência com esse tipo de exigência contratual, ficando demonstrado o engessamento do processo e que não raras as vezes, os serviços demoravam dias até serem executados e em muitas situações, por mais que houvesse diligência do fiscal, não eram obtidos outros orçamentos.

Porém, verificou-se que em algumas regionais fiscalizadas, a exemplo da Unidade regional do Ceará, o fiscal adotou por conta própria a rotina de solicitar outros orçamentos às oficinas da rede credenciada da contratada. Nessa Unidade foi verificado que após a contratada lançar no sistema o orçamento para aprovação, a Unidade submetia as demais oficinas credenciadas a relação de peças e serviços para obtenção de novos orçamentos. Não era necessário o transporte do veículo para uma nova oficina, pois os orçamentos eram realizados só com base nas informações do primeiro orçamento. Nos casos em que eram cotados preços menores nos novos orçamentos, visando a não descontinuidade do processo, a Unidade negociava com a oficina, que detinha o veículo, o menor valor entre os três orçamentos. Caso esta oficina aceitasse reduzir o preço igualando ao menor valor, o orçamento era aprovado. Verificou-se que na maioria das vezes os valores orçados a menor eram acatados pela primeira oficina e o serviço era realizado dentro do tempo previsto e com economia de recursos.

A Unidade informou também que orientou as Superintendências Regionais a utilizarem o artifício de solicitar mais de uma cotação para os serviços a serem executados, especialmente aqueles orçados em montantes maiores ou manutenções mais complexas, sempre se resguardando quanto à qualidade do serviço.

Todavia, na maioria das Unidades regionais fiscalizadas evidenciou-se que a prática é a aprovação com base em apenas um único orçamento. A Unidade Regional da PRF de Santa Catarina informou o seguinte:

“Não é da natureza do contrato o envio de orçamentos pela equipe orçamentista. A equipe orçamentista deve analisar o orçamento apresentado pela oficina, avaliando primeiramente se os itens têm seus valores em conformidade, com as tabelas tempo/custo e também com a tabela Audatex/Molicar...”

Ademais, os fiscais regionais alegaram que a aprovação dos serviços com base em um único orçamento tinha respaldo nas seguintes regras previstas no Termo de Referência:

“5.1.4.2. A Contratada é responsável pelo levantamento das cotações e negociações que envolvam os orçamentos, junto à rede credenciada de oficinas, e dos acompanhamentos dos prazos e execução dos serviços pela credenciada, além de consultas de preços de mercado de peças não encontradas no sistema de consulta oferecido.

*6.2.4. A equipe orçamentista **apresenta o orçamento de menor custo ao fiscal responsável pelo veículo a ser reparado**”.* (grifo nosso)

Ou seja, de acordo com o disposto nesses itens, a Unidade entende que a contratada é que é responsável pelas cotações e encaminha ao fiscal apenas o orçamento de menor custo. Porém, analisando as regras do Termo de Referência, verificamos que também há regramento em sentido contrário, que diz que a contratada encaminhará ao fiscal os 3 (três) melhores orçamentos:

“9.DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

*9.32 Fornecer à Contratante todo o material e documentação técnica necessária para a perfeita administração e acompanhamento do Contrato, tais como códigos de peças, tabela de preços, códigos e rotinas de operação, planos de manutenção recomendados pela fábrica, tabelas de tempo de serviço e reparos, **além de apresentar no mínimo três orçamentos das oficinas credenciadas, a cada solicitação de serviços**, para que a Contratante verifique o que for mais adequado ao caso.”* (Grifo nosso)

“11. DO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO

*11.8. A Contratada será responsável pelas cotações e negociações de preço, **somente encaminhando ao fiscal responsável via online, os três melhores orçamentos que atendam à Contratante**, para fins de aprovação de um orçamento, e autorização de execução dos serviços”.* (grifo nosso)

Logo, o próprio regramento é contraditório, quando em um momento diz que a contratada enviará 3 (três) orçamentos e em outro diz que após as cotações e negociações a contratada apresentará o melhor orçamento. Entretanto, entendemos que dever-se-ia prevalecer a regra que melhor atendesse ao interesse público e aos controles da administração pública. Além disso, se a contratada já faz o trabalho de realizar as cotações e eventuais negociações, conforme previsto em contrato, o encaminhamento de todos os orçamentos obtidos não representaria nenhum custo adicional. Ademais, chama-se a atenção para os riscos gerados pelo encaminhamento de apenas um orçamento. A Unidade tem apenas um orçamento à sua disposição para autorizar a execução do serviço, sem garantia de que este seja o melhor dentre as opções possíveis no âmbito da rede credenciada. Não há nem mesmo a garantia de que foram realmente realizados outros orçamentos por parte da contratada.

Por fim, a Unidade esclarece que em determinadas situações podem ocorrer aprovação de serviços baseado em apenas um orçamento, sem que os preços estejam onerados, desde que a fiscalização do contrato observe os demais itens que balizam os preços, como valor da mão de obra, verificação do Anexo VI e consulta do preço da peça no sistema AUDATEX.

Porém, conforme os registros 1.1.1.7 e 1.1.1.8 deste relatório, os mecanismos de controle do fiscal (tabela de preços de referência de valor de mão de obra e tabela de tempos padrão) para atestar a conformidade dos preços do orçamento se mostraram falhos e incompletos e o sistema AUDATEX ou similar para consulta do preço de peças não foi disponibilizado para a maioria dos fiscais, mesmo após mais de 12(doze) meses de execução do contrato. Ademais, registra-se que o que de fato foi verificado é que a maioria dos serviços foram executados com base em apenas um único orçamento apresentado pela contratada.

Dessa forma, a aprovação de serviços de manutenção com base em apenas um orçamento contraria os princípios da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, que regem as contratações na Administração Pública, fragiliza ainda mais os controles de conformidade de preços definidos na licitação e expõe a Unidade ao risco de contratar serviços com preços superiores aos preços comumente praticados no mercado, sem a garantia de que o valor orçado seja, ao menos, o menor encontrado entre os estabelecimentos que integram a rede de credenciadas da contratada.

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade acrescentou que expediu orientação às Unidades Regionais no sentido de ser adotada a prática de exigência de mais de uma cotação de preço e que, em análise posterior, verificou que 73,78% dos serviços foram aprovados com mais de uma cotação, demonstrando que está tomando medidas no sentido de atender a Recomendação 1.

A Unidade informou, ainda, que estão em andamento trabalhos de análise da atual contratação, em que busca-se avaliar a necessidade de um novo processo licitatório, ajustando alguns pontos da operação/execução dos contratos, assim como a vantagem de se manter a formatação da gestão compartilhada ou a mudança para a autogestão.

Diante do exposto, verifica-se que a Unidade está adotando medidas para implementação das recomendações propostas, as quais permanecem para monitoramento e acompanhamento.

Recomendações:

Recomendação 1: Adequar os controles de aprovação de orçamento no sentido de exigir o mínimo de 3 (três) orçamentos antes de se autorizar a realização de serviços de manutenção.

Recomendação 2: Visando contratações futuras, avaliar a necessidade de contratação dos serviços de manutenção no modelo de gerenciamento compartilhado com orçamentação frente aos demais modelos, como o de autogestão, no qual a Unidade possui maior controle nos orçamentos, devendo-se sempre exigir no mínimo de 3 (três) cotações ou adotando-se outro mecanismo de controle que minimize o risco de pagamentos de valores acima dos preços praticados no mercado.



1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de critério objetivo para a escolha da oficina que realizará a análise técnica

Fato

Da análise das regras do edital do Pregão Eletrônico nº 05/2014-DPRF e de seus anexos, verificou-se que não há critério objetivo para a escolha da oficina, dentro da rede credenciada da contratada, para realizar análise técnica (primeiro diagnóstico em um veículo que apresentou problemas) e consequentemente emitir orçamento. Ademais, durante as fiscalizações nas Unidades regionais da PRF, evidenciou-se que, em regra, a primeira oficina que realiza a análise técnica é a mesma que de fato realiza os serviços.

A contratada possui uma rede de estabelecimentos com centenas de credenciados, concentrados principalmente nas capitais das unidades da federação. Em razão da ausência de critérios preestabelecidos, discricionariamente o fiscal do contrato pode escolher qualquer oficina credenciada para realizar a análise técnica em um veículo que apresentou problemas. As equipes de auditoria evidenciaram que a oficina que é escolhida para a realização da análise técnica, sem nenhum critério pré-estabelecido, é a mesma que de fato formaliza o orçamento e consequentemente realiza o serviço.

Ou seja, a sistemática da contratação no modelo de gestão compartilhada com orçamentação, na qual se exige apenas um orçamento que é negociado pela contratada, juntamente com ausência de critérios objetivos para a escolha da oficina, expõe a Unidade a riscos, como, por exemplo, o direcionamento de oficinas, e não aproveita os benefícios da competitividade entre prestadores de serviço integrantes da rede credenciada.

Causa

A Unidade não estabeleceu critérios pré-definidos para seleção da oficina que efetuará a análise técnica e consequentemente realizará o serviço.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015103476/003, por meio do Memorando nº092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“O Termo de Referência e o contrato não preveem expressamente critério objetivo de escolha de oficina dentro da rede credenciada. Todavia, as Unidades Regionais são orientadas a analisar a política de preços das oficinas, visando sempre a proposta mais vantajosa, dando preferência àquelas que costumeiramente ofertam os melhores preços para serviços e peças. Subsidiariamente, mas não menos decisivo, devem ser usados os critérios de utilização das melhores práticas, assertividade de diagnósticos, com solução definitiva dos problemas apontados, agilidade na apresentação de orçamentos, agilidade na realização dos serviços (item de grande peso dada a impossibilidade de grandes imobilizações dos veículos, a qual traria imenso prejuízo à atividade principal da PRF) e ainda localização que facilite a logística de deslocamento do automóvel.”



Em resposta ao Relatório Preliminar, após a reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou o Memorando nº 257/2015- NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, no qual acrescenta as seguintes informações:

“Será atualizado o Manual de Procedimentos de Fiscalização dos Contratos, onde estabeleceremos diretrizes a serem seguidas para encaminhamento dos veículos a oficinas para análise técnica, assim como, orientação para que seja incentivado um revezamento entre as oficinas credenciadas fomentando dessa forma a disputa entre os estabelecimentos, resguardando demais aspectos que não tragam comprometimento as atividades do órgão.”

Análise do Controle Interno

A Unidade, em sua resposta, confirma que o Termo de Referência e o Contrato não preveem expressamente critério objetivo de escolha de oficina dentro da rede credenciada e que as Unidades regionais são orientadas a analisar a política de preços das oficinas, visando sempre à proposta mais vantajosa, além de subsidiariamente serem adotados os critérios de utilização das melhores práticas, assertividade de diagnósticos, com solução definitiva dos problemas apontados, agilidade na apresentação de orçamentos e na realização dos serviços.

Porém, não foi evidenciada a formalização desses critérios, tendo a Unidade produzido um documento de orientação aos fiscais dos contratos, denominado de *manual de padronização de procedimentos, execução e fiscalização do contrato de gerenciamento compartilhado da manutenção automotiva*. O manual traz orientações pormenorizadas para a atuação dos fiscais do contrato, mas não tece nenhuma orientação quanto à escolha da oficina que realizará a análise técnica para emissão de orçamento.

O processo de reparo, normalmente, inicia-se com o servidor, condutor da viatura, que sinaliza alguma irregularidade no funcionamento do veículo. Essa informação é encaminhada para o fiscal do contrato que, diante da descrição do problema, sem critério objetivo pré-definido, escolhe uma oficina, dentro das credenciadas da contratada, para realizar a análise técnica do problema e consequentemente emitir orçamento.

A oficina credenciada, após a análise técnica, apresenta um orçamento. Nesse momento a empresa contratada realiza uma verificação/negociação do orçamento, e posteriormente o encaminha para a aprovação. O fiscal aprova o orçamento em caso de conformidade, autorizando a execução do serviço.

Esse ciclo de procedimentos foi o mais comum verificado pelas equipes de auditoria e demonstra que quando o fiscal escolhe, sem nenhum critério pré-definido, a oficina para realizar a análise técnica, ele está, na maioria das situações, escolhendo de fato a credenciada que realizará o serviço.

Logo, a sistemática da contratação de gerenciamento compartilhado com orçamentação feita pela contratada, sem a definição de critérios objetivos para a escolha das oficinas, expõe a Unidade a riscos, possibilitando o direcionamento dos serviços e consequentemente o favorecimento de oficinas. Soma-se a isto o fato de a Unidade não aproveitar os benefícios da competitividade entre prestadores de serviço, tendo em vista



que nas capitais das unidades da federação a contratada possui dezenas e até centenas de oficinas credenciadas.

Acrescenta-se ainda que a ausência de concorrência é provocada principalmente pela ausência de orçamentos comparativos para cada serviço de manutenção demandado rotineiramente na Unidade, pois a sistemática da contratação permite a realização de serviços com base em apenas um orçamento. O fiscal do contrato não tem motivo razoável para encaminhar o veículo para uma segunda oficina ou ainda solicitar a redução do orçamento apresentado, tendo em vista que não possui outros orçamentos para comparação. Desta forma, a utilização de orçamentos comparativos subsidiaria a decisão do fiscal de contrato na escolha da melhor opção para a Administração Pública dentro da rede credenciada para os serviços de manutenção de frota.

A Unidade informou, após a apresentação do Relatório Preliminar, que irá atualizar o Manual de Procedimentos de Fiscalização dos Contratos, estabelecendo diretrizes a serem seguidas para encaminhamento dos veículos às oficinas para análise técnica, assim como orientar para que seja incentivado revezamento entre as oficinas credenciadas fomentando dessa forma a disputa entre os estabelecimentos, resguardando demais aspectos que não tragam comprometimento às atividades do órgão. Dessa forma, a recomendação será mantida para monitoramento e acompanhamento até sua efetiva implementação.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles no sentido de instituir critérios objetivos, considerando inclusive a utilização de indicadores, para escolha das oficinas que efetuarão a análise técnica e consequentemente realizarão os serviços.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

A tabela de referência do valor de mão de obra, anexo VI do TR, não contempla os serviços demandados rotineiramente e não possui uma rotina de atualização.

Fato

Verificou-se que a tabela de referência para os valores de mão de obra por hora (Anexo VI do Termo de Referência) não contempla todos os serviços demandados rotineiramente, não possui uma rotina de atualização e nem sempre é utilizada pelo fiscal do contrato para atestar a conformidade de preços.

Consequentemente, foi verificado, em algumas Unidades regionais¹ fiscalizadas, que diversos orçamentos foram aprovados e executados contendo valores acima da tabela de referência do Anexo VI, contrariando o item 12.3 do Termo de Referência:

“12. DO PREÇO

12.3. Os preços para os serviços deverão ser calculados e pagos consoante o tempo padronizado na Tabela Tempária do fabricante do veículo. Estas tabelas deverão ser fornecidas pela Contratada em até dez dias úteis após a assinatura do contrato, não podendo ser aceito qualquer serviço cuja hora/serviço

¹ Unidade regionais da PRF dos estados: RS, PR, MS, GO e DF



apresentada seja superior ao valor da hora máxima admitida constante no ANEXO VI, aplicados os percentuais de descontos contratados...(grifo nosso).

Causa

Falha na elaboração da tabela de referência do valor de mão de obra, anexo VI do TR, que não contempla os serviços demandados rotineiramente, e ausência de uma rotina de atualização.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015103476/003, por meio do Memorando nº092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“A tabela referencial de valor por hora de mão de obra e serviços (Anexo VI, do Termo de Referência) foi construída atendendo-se a exigência promovida pela Consultoria Jurídica durante a primeira análise do Termo de Referência.

Para consolidação da tabela todas as Unidades Regionais da PRF foram instadas a realizar cinco cotações dos principais grupos de mão de obra de manutenção veicular.

Seria praticamente impossível consignar todos os serviços passíveis de serem realizados em um veículo, por esse motivo, o próprio mercado de oficinas trabalha com itens genéricos. Exemplo: valor da hora de lataria/funilaria, refere-se a recuperação da lataria, pintura, troca de uma porta, ou seja, não há como definir um valor da hora para cada tipo específico de serviço, voltamos a afirmar, essa não é uma prática do mercado.

Nos casos consignados na Tabela 02, tratam-se de serviços que devem ser enquadrados como "Mecânica", utilizando-se os valores descritos no item 1.1 do Anexo VI.

No Manual de Procedimentos de Fiscalização dos Contratos, no item 3.4, há orientações aos fiscais contratuais, para conferência dos valores da hora de mão de obra.”

Em resposta ao Relatório preliminar, após a reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou o Memorando nº 257/2015- NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, no qual acrescenta as seguintes informações:

“A tabela referencial do valor de mão de obra (anexo VI) é vinculada ao Edital do Pregão, entendemos não existir margem para atualizar e ampliar o rol de serviços para a atual contratação. Esse é um dos pontos mapeados por essa área técnica que merece melhoria em uma futura licitação, aumentando os serviços contemplados nessa tabela referencial, no entanto, destacamos que não há como esgotar os serviços a serem realizados em um automóvel, o mercado trabalha com definições genéricas. Exemplo, troca de óleo é um serviço mecânico, portanto o valor da hora trabalhada a ser considerada é de mecânica.”



Análise do Controle Interno

A Unidade informa, em sua resposta, que a tabela referencial de valor por hora de mão de obra e serviços (Anexo VI do Termo de Referência) foi construída atendendo-se a exigência promovida pela Consultoria Jurídica durante a primeira análise do Termo de Referência e que, para consolidação da tabela, todas as Unidades Regionais da PRF foram instadas a realizar cinco cotações dos principais grupos de mão de obra de manutenção veicular, acrescentando que seria praticamente impossível consignar todos os serviços passíveis de serem realizados em um veículo, e que por esse motivo o próprio mercado de oficinas trabalha com itens genéricos.

Porém, entende-se que a tabela de preços de referência é o principal instrumento de controle para o fiscal atestar a conformidade de preço dos serviços de um orçamento e deveria contemplar os serviços demandados rotineiramente, além de possuir uma rotina de atualização. As verificações realizadas pelas equipes de auditoria da CGU foram feitas por amostragem, não se objetivou exaurir todos os orçamentos aprovados no período, e constataram que até mesmo serviços de menor complexidade como troca de óleo e troca de pastilha de freio não possuíam valores definidos na Tabela.

A Consultoria Jurídica, por meio do Parecer nº 414/2013-COLIC/CGLEG/CONJUR/MJ, apontou que dos 3 (três) itens que seriam licitados (taxa de administração, peças e serviço), o item serviço não tinha previsão de valor da hora trabalhada de acordo com regras do mercado, esclarecendo que essa situação geraria grande insegurança para a Administração Pública, uma vez que não havia nenhum parâmetro ou limite na fixação do valor da hora dos serviços prestados.

Assim, diante da orientação, a Unidade criou a tabela de preços de referência a partir de pesquisas de cotações de preços realizados nas Unidades regionais das 5 (cinco) regiões do país. A tabela fez parte do anexo VI do Termo de Referência e se tornou o principal mecanismo de controle para o atesto da conformidade de preços dos serviços.

Porém, as fiscalizações realizadas evidenciaram que esse controle se mostrou falho por não contemplar todos os serviços demandados rotineiramente e não possuir um mecanismo de atualização.

Verificou-se também que, em algumas unidades regionais fiscalizadas, diversos orçamentos foram aprovados e executados contendo valores acima da tabela de referência, fato que contraria o item 12.3 do TR:

“12. DO PREÇO

*12.3. Os preços para os serviços deverão ser calculados e pagos consoante o tempo padronizado na Tabela Tempária do fabricante do veículo. Estas tabelas deverão ser fornecidas pela Contratada em até dez dias úteis após a assinatura do contrato, **não podendo ser aceito qualquer serviço cuja hora/serviço apresentada seja superior ao valor da hora máxima admitida constante no ANEXO VI, aplicados os percentuais de descontos contratados....”** (grifo nosso).*

Por outro lado, também foi verificado que muitos orçamentos foram aprovados com valores inferiores aos constantes da tabela referencial. Observou-se que diante das fragilidades da tabela, algumas Unidades, a exemplo da regional de Minas Gerais e do Ceará, passaram a consultar e utilizar planilhas próprias com os preços de mercado



praticados na região. Identificou-se que nas regionais em que os fiscais possuíam conhecimento técnico na área de manutenção e se utilizavam de controles paralelos, vários orçamentos de serviços foram aprovados com valores inferiores aos constantes da tabela de referência.

Verificou-se, ainda, que em muitos casos a tabela referencial de preço de mão de obra não foi utilizada para atestar a conformidade de preços. Além das impropriedades apontadas, outro fator contribuiu para o não uso da tabela: o fato de os orçamentos não discriminarem o tempo gasto no serviço. Nesses casos, verificou-se a impossibilidade de o fiscal atestar a conformidade dos preços baseado na métrica definida na contratação: Valor hora da mão de obra x Tempo gasto no serviço.

As situações verificadas demonstram fragilidades nos controles definidos na licitação, que prejudicam a fiscalização do contrato e expõe a Unidade a riscos, como o de se aprovar orçamentos com valores superiores aos praticados no mercado e em desconformidade com as métricas definidas em contrato. Fato que evidencia a necessidade da Unidade adequar a tabela do valor de mão de obra e criar uma rotina de atualização periódica.

Por fim, a Unidade informa que a tabela referencial do valor de mão de obra (anexo VI) é vinculada ao Edital do Pregão, entendendo a Unidade não existir margem para atualizar e ampliar o rol dos serviços para a atual contratação. Neste ponto, salienta-se novamente que as impropriedades verificadas na tabela prejudicam a sistemática de atesto dos preços dos serviços orçados e expõe a Unidade ao risco de realizar serviços de manutenção com valores superiores aos praticados no mercado.

Recomendações:

Recomendação 1: Criar mecanismos para minimizar o risco de aprovação de orçamentos em desacordo com o definido na tabela de valores de mão de obra por hora, constante do anexo VI do Termo de Referência.

Recomendação 2: Realizar estudos no sentido de aprimorar a tabela de valor referencial de mão de obra, visando futuras contratações.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

As tabelas de tempos padrão fornecidas pela contratada são incompletas e não contemplam todos os veículos listados no Anexo I do TR.

Fato

Verificou-se que as tabelas de tempos padrão ou tabelas tempárias (tabela fornecida pelos fabricantes dos veículos e que contém o tempo gasto na execução de cada serviço de troca/manutenção de peça) não contemplavam serviços demandados rotineiramente. Acrescenta-se que a contratada não forneceu as tabelas para atender plenamente os veículos da frota do DPRF, listados previamente no anexo I do edital do pregão, configurando também descumprimento contratual.

Observou-se, ainda, que os fiscais, muitas vezes, não se utilizavam das tabelas de tempos padrão, para atestar a conformidade de preços. Consequentemente constatou-se

que vários orçamentos foram aprovados, mesmo com tempos superiores aos definidos nas tabelas tempárias, em desconformidade aos limites definidos em contrato.

Pelas regras previstas no contrato, um orçamento só pode ser aprovado se contiver preço igual ou inferior ao preço de referência. Porém, sem as informações do tempo gasto em cada serviço, os fiscais ficaram impossibilitados de atestar, com segurança, se os valores, apresentados no orçamento, estavam de acordo com os limites definidos em contrato.

Causa

As tabelas de tempos padrão fornecidas pela contratada não contemplam todos os veículos listados previamente no Anexo I do TR e a Administração não fez cumprir essa obrigação contratual.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015103476/003, por meio do Memorando nº092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“As tabelas de tempo padrão são documentos técnicos produzidos pelas montadoras dos veículos de acordo com a marca/modelo. De forma resumida, nessas tabelas existem consignados o tempo necessário para realização da substituição de determinada peça do automóvel. Portanto não há como o DPRF definir quais serviços estarão nessas tabelas, assim como, não há capacidade técnica para definir. Na ausência da tabela de tempo de determinado veículo, deve ser cobrado da Contratada a consecução de consulta a concessionária da marca pela equipe orçamentista, em último caso, deve o fiscal observar se o valor cobrado para aquele serviço encontra-se dentro do preço praticado pelo mercado. Registramos mais uma vez, que o Manual de Procedimentos de Fiscalização dos Contratos, no item nº 3.5, traz orientações a serem seguidas pelos fiscais. Na Tabela 03, os serviços de Alinhar, Balancear, Cambagem e Caster, encontram-se previstos na tabela tempária da General Motors, disponibilizada a todos os fiscais contratuais. (doc. 06).

Para os veículos Pajero HPE e Ford Ranger, de fato não tivemos acesso ao tempário das Marcas”

Em resposta ao Relatório preliminar, após a reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou o Memorando nº 257/2015- NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, no qual acrescenta as seguintes informações:

“Desde o início da vigência do contrato este Núcleo tem envidado esforços no sentido do atendimento às disposições contratuais, a exemplo disso, sobre as tabelas de tempo padrão, foi expedido o Ofício nº 048/2014-NUTRAF cobrando a disponibilização das referidas tabelas, em sua resposta a Contratada informa a não comercialização dos referidos documentos, por parte das montadoras de veículos.

Registramos que no último levantamento feito por este NUTRAF, mais de 60 % dos modelos de veículos da PRF estavam atendidos com as tabelas tempárias. Será instaurado processo administrativo para apuração de possível descumprimento contratual.”

Análise do Controle Interno

Durante as fiscalizações, as equipes de auditoria verificaram que as tabelas de tempo padrão (ou tabela tempária) utilizadas pelos fiscais não contemplavam os serviços demandados rotineiramente. Os testes foram por amostragem e não visaram exaurir todos os serviços executados pelas Unidades regionais da PRF no período examinado.

A tabela tempária, fornecida pelo fabricante do veículo, define o tempo gasto em cada serviço ou troca de peças, sendo parte da sistemática de aprovação de preços prevista na contratação. Para assegurar que um orçamento apresentado esteja em conformidade com os limites de preços definidos nas regras contratuais, o fiscal do contrato realiza a operação de multiplicar o tempo gasto na execução do serviço (informação presente na tabela tempária) com o valor hora da mão de obra definida na tabela de referência do valor de mão de obra, Anexo VI do Termo de Referência. Pelas regras previstas no contrato, um orçamento só pode ser aprovado se contiver preço igual ou inferior ao preço de referência. Porém, verificou-se que, em muitos casos, esses controles ficaram prejudicados, haja vista que o fiscal do contrato não possuía a informação do tempo gasto para realizar o cálculo e atestar a conformidade do preço.

O fornecimento das tabelas de tempos padrão é obrigação da contratada, conforme regramento definido no Termo de Referência:

“12. DO PREÇO

12.3. Os preços para os serviços deverão ser calculados e pagos consoante o tempo padronizado na *Tabela Tempária* do fabricante do veículo. *Estas tabelas deverão ser fornecidas pela Contratada em até dez dias úteis após a assinatura do contrato*, não podendo ser aceito qualquer serviço cuja hora/serviço apresentada seja superior ao valor da hora máxima admitida constante no ANEXO VI, aplicados os percentuais de descontos contratados. Os percentuais de descontos contratados incidirão sob o valor do orçamento a ser aprovado pelo fiscal, e devem constar de forma clara e objetiva no próprio orçamento.”
(grifo nosso)

Portanto, constatou-se também um descumprimento contratual, pois a contratada não disponibilizou as tabelas necessárias para atender os veículos definidos no Anexo I do edital do pregão. O Termo de Referência estabelece um prazo de até 10 (dez) dias após a assinatura do contrato para o fornecimento das tabelas, porém, passados mais de 12 (doze) meses de execução do contrato, a contratada não cumpriu efetivamente a obrigação. Registra-se que, diante da omissão da contratada, as Unidades Regionais da PRF, por conta própria, passaram a buscar as tabelas - diretamente com os fabricantes - e a compartilhá-las entre si, informando à equipe de auditoria que já possuíam tabelas suficientes para atender 66% da frota de veículos do DPRF.

A licitação definiu que a precificação dos serviços de manutenção seria definida com base no valor da mão de obra por hora multiplicado pelo tempo gasto na execução do serviço. Logo, sem acesso às tabelas de tempo padrão, os fiscais ficaram



impossibilitados de atestar, com segurança, que os preços apresentados pela contratada estão iguais ou inferiores aos definidos em contrato.

Outro fator que prejudicou o controle dos fiscais foi o fato de que muitas oficinas não discriminavam nos orçamentos o tempo gasto na execução do serviço de manutenção, o que impediu a confrontação objetiva do orçamento com os preços e tempos definidos nas tabelas referenciais. Ou seja, o fiscal, para assegurar que o preço está de acordo com limites contratuais, precisa necessariamente de um orçamento que discrimine o tempo de execução do serviço e da tabela tempária específica para aquele determinado veículo integrante da frota.

Consequentemente, durante as fiscalizações observou-se que os fiscais não estavam se valendo da tabela de tempos padrão para atestar a conformidade de preços e aprovar os orçamentos. Alguns fiscais alegaram dificuldade de consulta, insegurança quanto às informações contidas nas tabelas e o fato de muitas oficinas da rede credenciada não incluírem as informações de tempo nos orçamentos.

Dessa forma, em que pese a Unidade sede do DPRF ter incluído orientações no Manual de Procedimentos de Fiscalização de Contratos quanto à utilização das tabelas, observamos que esse controle se mostrou insuficiente e assim, como a tabela de valores de mão de obra do Anexo VI, necessita de melhorias para cumprir o que foi proposto no Termo de Referência e reduzir os riscos de se aprovar orçamentos com preços acima dos valores de mercado e que estejam em desacordo com as regras contratuais.

Acrescenta-se ainda que dentro da amostra realizada, durante as fiscalizações, identificaram-se orçamentos aprovados mesmo contendo tempos de execução superiores aos constantes na tabela de tempos padrão, fato que evidencia a deficiência desse controle.

A Unidade informou que desde o início da vigência do contrato tem envidado esforços no sentido do atendimento às disposições contratuais e que 60% dos modelos de veículos da PRF estão atendidos com as tabelas tempárias, acrescentando que será instaurado processo administrativo para apuração de possível descumprimento contratual.

Recomendações:

Recomendação 1: Exigir da contratada o fornecimento de todas as tabelas de tempos padrão para atender os veículos listados no Anexo I do Termo de Referência, aplicando se necessário as penalidades previstas em contrato.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Os orçamentos não discriminam o tempo gasto na manutenção e nem o valor de mão de obra por hora.

Fato

As fiscalizações realizadas pelas equipes da CGU verificaram que muitos orçamentos, principalmente os que não eram emitidos por concessionária, não discriminavam o tempo gasto no serviço de manutenção e normalmente incluíam um valor igual a 1(um)

para o preenchimento desse campo no orçamento. A consequência desse fato é que sem esse quantitativo exato de horas, o fiscal do contrato ficava impossibilitado de atestar a conformidade dos preços relativos à mão de obra dos serviços. Logo, vários orçamentos foram aprovados sem a certeza de que estavam em conformidade com os preços definidos na tabela de referência de valor de mão de obra, anexo VI do Termo de Referência.

Causa

A contratada não apresentou os orçamentos no formato definido no Termo de Referência e a Administração não exigiu o cumprimento dessa obrigação contratual.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015103476/003, por meio do Memorando nº092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“A definição do valor a ser cobrado para trocar determinada peça de um veículo, possui três indexadores, são eles: valor da peça trocada, tempo gasto para troca da peça e valor da hora trabalhada. De posse dessas condicionantes, pode-se definir o valor a ser cobrado. Toda oficina mecânica deveria balizar seus preços utilizando essa metodologia, conforme usado pelas concessionárias e grandes oficinas. No entanto, em estabelecimentos de pequeno e médio porte, nota-se que essa não é uma prática comum, seja por desconhecimento, seja por ausência inclusive de um dispositivo legal que regulamente essa forma de cobrança, protegendo assim o consumidor de eventuais abusos. Portanto desde o início foram realizadas diversas cobranças (docs. 07) da Contratada para que busque junto a sua rede credenciada o atendimento dessa disposição. Notamos desde o início uma significativa melhora nesse ponto, mais uma vez frisamos a importância do fiscal atentar-se para analisar se o valor cobrado encontra-se dentro do preço praticado no mercado.

Entendemos também que quanto mais efetiva a cobrança dessas exigências da Contratada por parte de todos os fiscais contratuais, maior será o investimento dela para atender esse dispositivo na sua plenitude.”

Em resposta ao Relatório preliminar, após a reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou o Memorando nº 257/2015- NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, no qual acrescenta as seguintes informações:

“Desde o início da vigência do contrato este Núcleo tem envidado esforços no sentido do atendimento às disposições contratuais, a exemplo disso, sobre discriminar o tempo gasto na manutenção e o valor da mão de obra, foi expedido o Ofício nº 048/2014-NUTRAF cobrando a correção dessa constatação. Em sua resposta a Contratada informa a realização de uma força-tarefa junto a sua rede credenciada, orientando os com relação ao padrão a ser adotado na realização de orçamentos e a criação de uma célula de trabalho interno, específica e focada na realização dos ajustes necessários.

No decorrer da vigência do contrato, foi observada uma significativa melhora nesse aspecto, no entanto, objetivando a plenitude do



atendimento às disposições contratuais, será instaurado processo administrativo para apuração de possível descumprimento contratual. Além disso, será atualizado o Manual de Procedimentos de Fiscalização de Contratos, fazendo constar orientação aos fiscais de exigirem a conformidade dos orçamentos conforme disposições do Termo de Referência.”

Análise do Controle Interno

A Unidade, em sua resposta, argumenta que toda oficina mecânica deveria balizar seus preços utilizando a metodologia do valor da peça trocada, tempo gasto para troca da peça e valor da hora trabalhada, conforme usado pelas concessionárias e grandes oficinas. Mas, que em estabelecimentos de pequeno e médio porte essa não é uma prática comum, seja por desconhecimento, seja por ausência inclusive de um dispositivo legal que regulamente essa forma de cobrança. Por fim, informa que realizou diversas cobranças à contratada para o atendimento dessa disposição.

Entendemos que não é só dever de todas as oficinas credenciadas apresentarem orçamentos em conformidade com as regras contratuais, mas sim uma obrigação contratual da contratada em garantir que os orçamentos apresentados aos fiscais contenham a descrição dos serviços, peças e tempo gasto na execução, haja vista que a relação contratual de obrigações é entre as Unidades regionais da PRF e a empresa contratada, não alcançando as oficinas credenciadas pela contratada. Ademais essa obrigação está expressa no item 9.45 do Termo de Referência:

“9. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

9.45 Enviar para a Contratante, por meio de sistema informatizado, orçamentos dos serviços necessários a serem aplicados nos veículos, com as descrições de peças, lubrificantes, componentes, produtos e serviços **com os respectivos tempos de execução em horas centesimais e preços líquidos**, bem como apresentar tabela de valores das concessionárias, para fins de verificação e aprovação”. (grifo nosso)”

Conforme o regramento contratual, o preço do serviço deverá ser calculado pela combinação do tempo gasto na execução do serviço multiplicado pelo valor de mão de obra por hora. Sem a descrição dessas informações nos orçamentos, o fiscal do contrato fica impossibilitado de atestar a conformidade dos preços, conforme os mecanismos de controle previstos em contrato. Ou seja, quando os orçamentos não discriminam o tempo gasto e o valor hora da mão de obra, o fiscal autoriza a realização de um serviço, sem ter a certeza que os preços orçados estão de acordo com os preços máximos definidos na licitação.

Por fim, verificou-se que, por praxe do mercado, as oficinas em geral não trabalham com orçamentos que discriminam o tempo gasto na manutenção e o valor de mão de obra por hora, conforme definido na licitação. O sistema mais utilizado é a cobrança baseada em um preço total por serviço, a exemplo do serviço de balanceamento que é

cobrado por roda e não por tempo pré-definido pelo fabricante do veículo. Porém, as regras contratuais não previram essas situações e a contratada não exigiu das oficinas credenciadas a readequação dos formatos dos orçamentos.

A Unidade informou que desde o início da vigência do contrato tem envidado esforços no sentido do atendimento às disposições contratuais e que observou significativa melhora no formato dos orçamentos, porém, acrescentou que, objetivando a plenitude do atendimento às disposições contratuais, será instaurado processo administrativo para apuração de possível descumprimento contratual.

Também acrescentou que irá atualizar o Manual de Procedimentos de Fiscalização de Contratos, fazendo constar orientação no sentido de os fiscais exigirem a conformidade dos orçamentos de acordo com disposições do Termo de Referência. Assim, verifica-se que a Unidade está envidando esforços no sentido de atender às recomendações propostas, as quais ficam mantidas as recomendações para monitoramento e acompanhamento pelo órgão de controle interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar a contratada quanto à obrigação contratual constante do item 9.45 do Termo de Referência, aplicando se necessário as penalidades previstas em contrato.

Recomendação 2: Atualizar o Manual de Procedimentos de Fiscalização de Contratos de Manutenção da Frota com orientações aos fiscais dos contratos, no sentido de exigirem sempre orçamentos em conformidade com as regras definidas no Termo de Referência.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Ausência dos laudos de aceitação de serviço e aprovação automática de serviço por decurso de prazo.

Fato

Da análise efetuada nos processos de pagamentos da contratada, nas Unidades Regionais da PRF, referente à fiscalização e pagamento dos serviços de manutenção dos veículos, constatou-se a não emissão dos laudos de aceitação dos serviços/materiais e a não a composição do processo de pagamento com o referido documento, conforme previsto nos itens 7.5 e 11.9.4 do Termo de Referência, abaixo transcritos:

“7.5. Todas as vezes que o serviço e o material for aceito, o fiscal de contrato (responsável pelo veículo) emitirá um laudo de aceitação, que deverá ser encaminhado para fins de conformidade do processo de pagamento mensal.”

O laudo de aceitação dos serviços/materiais diz respeito ao recebimento do veículo após a manutenção. Este documento é a formalização comprobatória de que a manutenção foi executada a contento, conforme pré-estabelecido na demanda do usuário e de acordo com o orçamento aprovado e que, por fim, serve de controle para o processo de pagamento do serviço.



Constatou-se, também, a ocorrência de serviços de manutenção que foram aprovados/finalizados automaticamente no sistema, por omissão de lançamento da contratante em prazo específico. Ou seja, quando o fiscal não registra no sistema da contratada a aprovação do serviço em tempo hábil, o sistema realiza o lançamento de aceite automaticamente, entendendo, assim, aceitação do serviço por parte da contratante, mesmo sem o atesto do servidor responsável.

Causa

Os servidores responsáveis pelo recebimento dos veículos, após a manutenção, não estão emitindo os laudos de aceitação do serviço conforme dispõe o Termo de Referência. O sistema informatizado da contratada permite a aceitação automática de serviço por decurso de prazo.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015103476/003, por meio do Memorando nº 092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“Há no sistema da empresa Contratada uma funcionalidade que permite substituir o laudo de aceitação físico, permitindo que o fiscal proceda à aceitação dos orçamentos de forma eletrônica, ficando registrado no corpo do orçamento no sistema (web). O fiscal responsável pela viatura atesta a aceitação por meio de login e senha no sistema da Contratada.

Inclusive essa função está explícita no item 2.7 do Manual de Padronização de Procedimentos, vejamos:

Manual Padronização Fiscalização CTRs Manutenção

(...)

"2. 7.2 - Devolvido o bem, o fiscal responsável terá que efetuar a "APROVAÇÃO DO SERVIÇO", o que habilitará o estabelecimento a emitir as notas fiscais, pois representa a aceitação, o ateste do serviço executado, das peças substituídas.."

A tela a seguir exemplifica o que foi relatado:

...

Portanto entendemos que onerar a fiscalização contratual, exigindo-se a formalização em formulário próprio do ateste do serviço é desnecessário, não havendo prejuízo na conferência dos serviços executados, por meio eletrônico."

Em resposta ao Relatório preliminar, após a reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou o Memorando nº 257/2015- NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, no qual acrescenta as seguintes informações:

“Conforme esclarecido na reunião conjunta de busca de soluções, o Departamento estabeleceu por meio Manual de Gestão de Frota a seguinte cadeia de gestão no âmbito da PRF: Gestão Nacional de Frota, representada pelas áreas do DPRF em Brasília, Gestão Regional de Frota, representada pelas áreas da Superintendência e Gestão de Frota Local, representada por servidor (es) de uma Delegacia ou área onde existam viaturas sob responsabilidade. Nesse sentido, somente a Gestão

de Frota Regional possui perfil de aprovação/autorização para execução de serviços no contrato de manutenção. Já a Gestão de Frota Local é responsável pela abertura da ordem de serviço no sistema, encaminhamento do veículo para a oficina e aprovação técnica do serviço (via sistema) após a devolução da viatura reparada. Assim, com base nessa funcionalidade do sistema é possível a substituição do laudo de aceitação físico, permitido que o Gestor de Frota Local proceda a aceitação dos orçamentos de forma eletrônica, ficando registrado no corpo do orçamento no sistema (web), segue abaixo tela do sistema onde a situação é demonstrada.

(...)

Caso por algum motivo não haja essa aprovação técnica por parte do Gestor de Frota Local, deve o Gestor de Frota Regional exigir documento ou mensagem eletrônica que confirme a realização do serviço, subsidiando assim, o processo de pagamento.

Quanto a recomendação 2, foi identificado por esta área técnica a situação apontada, houve reunião com a contratada onde informaram que a situação foi submetida a área de informática para análise e correção. Informamos que a empresa será oficiada a corrigir a situação.

Análise do Controle Interno

Em sua resposta, a Unidade informa que há no sistema da empresa contratada uma funcionalidade que permite substituir o laudo de aceitação físico, permitindo que o fiscal proceda à aceitação dos orçamentos de forma eletrônica, ficando registrado no corpo do orçamento no sistema.

O laudo de aceitação dos serviços/materiais diz respeito ao recebimento do veículo após a manutenção. Este documento é a formalização comprobatória de que a manutenção foi executada a contento, conforme pré-estabelecido na demanda do usuário e de acordo com o orçamento aprovado e que, por fim, serve de controle para o processo de pagamento.

O Termo de Referência estabelece que o fiscal responsável pelo veículo **deverá** encaminhar o laudo de aceitação dos serviços para fins de conformidade do processo de pagamento mensal, o qual servirá de subsídio para os Gestores Gerais da Frota, quanto ao ateste das notas fiscais, conforme itens 7.5 e 11.9.4.

Como verificado durante as fiscalizações, por vezes, o fiscal do contrato não tem contato físico com o veículo mantido. O condutor rotineiro das viaturas é quem leva o veículo até a oficina credenciada e quem recebe o veículo após a execução dos serviços. Logo, se não foi o fiscal quem recebeu o veículo após a execução do serviço, ele não terá a condição de atestar se o serviço foi executado conforme demandado.

Assim, o simples aceite realizado eletronicamente pelo fiscal, no sistema da contratada, não é suficiente para substituir o Laudo de Aceitação de serviço proposto no Termo de Referência.

Por fim, a Unidade informa que exigir a formalização em formulário próprio do ateste do serviço é desnecessário, não havendo prejuízo na conferência dos serviços executados, por meio eletrônico.

Porém, a sistemática do aceite eletrônico no sistema da contratada apresentou fragilidades, como a aprovação automática de serviços por decurso de prazo. Isso ocorre nos casos de omissão do fiscal, quando não é registrado no sistema da contratada a aprovação do serviço em tempo hábil. Neste caso, o sistema realiza o lançamento de aceite automático, entendendo, assim, a aceitação do serviço por parte da contratante e confirmação para posterior liquidação da despesa, mesmo sem a certeza que o serviço fora realizado conforme demandado.

Ademais, acrescenta-se que o laudo de aceitação, juntamente com as diretrizes previstas no Termo de Referência, fortalece a segregação das funções relacionadas aos agentes envolvidos na manutenção da frota. Desde o surgimento da demanda, com o condutor do veículo, passando pela orçamentação e aprovação dos serviços (fiscais locais) até o atesto da nota fiscal e formalização do processo de pagamento (fiscal regional).

A Unidade informou que estabeleceu por meio Manual de Gestão de Frota a cadeia de gestão no âmbito da PRF, organizada da seguinte forma: Gestão Nacional de Frota, representada pelas áreas do DPRF em Brasília; Gestão Regional de Frota, representada pelas áreas da Superintendência e Gestão de Frota Local. Acrescentou que, por meio de funcionalidades no sistema, é possível ficar registrado os agentes que participaram do processo, desde a origem da demanda até aprovação do serviço prestado. Segundo a Unidade esse registro substitui o laudo formal de aceitação e caso, por algum motivo não haja essa aprovação técnica por parte do Gestor de Frota Local, deve o Gestor de Frota Regional exigir documento ou mensagem eletrônica que confirme a realização do serviço, subsidiando assim, o processo de pagamento.

Acrescentou que a situação apontada foi identificada pela área técnica e que houve reunião com a contratada, na qual informaram que a situação foi submetida à área de informática para análise e correção, acrescentando que a empresa será oficiada a corrigir a situação.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar dos processos de pagamento os laudos de aceitação de serviços/materiais, que servirão de subsídio para os Gestores Gerais da Frota, quanto ao ateste das notas fiscais.

Recomendação 2: Notificar formalmente a contratada para adequar o sistema informatizado de tal forma que não seja possível a aprovação automática de serviços por decurso de prazo.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Não utilização do Sistema SIPAC - módulo transporte - no controle e gestão da frota.

Fato

O Sistema SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contrato) - módulo transporte – é uma ferramenta utilizada pelo DPRF na gestão da frota de veículos. Sua implantação foi originada do Termo de Cooperação Técnica nº 01/2009, firmado com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN em 03/07/2009. O

Termo previa o desenvolvimento de Tecnologia da Informação e modernização da Gestão Pública, com aprimoramento de sistemas informatizados de gestão administrativa e de gestão de recursos humanos, bem como a suas customizações, treinamento, implantação e transferência de tecnologia entre os partícipes.

Verificou-se que nas Unidades Regionais da PRF o SIPAC é utilizado apenas para o cadastro dos veículos, não sendo utilizado para o controle de manutenção, multa e abastecimento. Para o controle dessas demandas e para a gestão da frota de veículos como um todo, as Unidades da PRF utilizam sistemas auxiliares locais, planilhas eletrônicas e o próprio sistema (web) oferecido pela contratada.

Verificou-se, também, que passados mais de 12 (doze) meses de execução do contrato, os dados referentes as manutenções não foram integrados ao SIPAC, conforme previsto inicialmente na contratação.

Causa

Falta de conhecimento/treinamento para utilização do sistema SIPAC, alinhado a não integração dos dados, causado pelo descumprimento contratual por parte da contratada, que não disponibilizou os dados em *lay out* adequado para integração com o SIPAC.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015103476/003, por meio do Memorando nº092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“O Módulo Transporte do sistema SIPAC vem sendo utilizado no controle e gestão da frota. Desde agosto de 2012 o sistema foi colocado no modo produção, ou seja, usam-se as informações reais da frota de viaturas. No mês de maio de 2013, foi realizada uma força tarefa com a finalidade de cadastramento de toda a frota de veículo, visto que teríamos que utilizar as informações do sistema para movimentação de veículos na Copa das Confederações. Além disso, nos diversos encontros de dirigentes que ocorreram em 2012 e 2013, a Coordenação Geral de Administração tem reforçado a utilização do sistema no controle da frota. Os dados do módulo transporte desde o ano de 2013, tem baseado a definição da distribuição de viaturas na PRF, todos os veículos adquiridos nos anos de 2013 e 2014 foram repassados as Regionais usando os critérios de alocação de materiais definidos na Portaria nº 79/2014-DG. Ocorre que há uma rotatividade muito grande na área de gestão de frota das Regionais, isso contribui para a não consolidação do sistema como ferramenta. Com a finalidade de atingir cada vez mais esse objetivo, temos realizado algumas vinculações que obrigam os gestores de frota a usar o sistema, como por exemplo, o sistema operacional Parte Diária Informatizada, nesse sistema, são registradas todas as atividades operacionais das equipes de plantão em um posto. Essa ferramenta utiliza o banco de dados do módulo transporte, assim, hoje não há como uma viatura estar em atividade em um posto, sem estar cadastrada no SIPAC, pois a equipe de plantão não conseguiria fazer os registros. Outra vinculação ocorrerá em breve entre os módulos transporte e patrimônio, com isso, toda mudança de lotação



de viatura, deverá ser realizada somente pelo módulo patrimônio, que será replicada no módulo transportes, mantendo assim um controle mais efetivo da lotação dos veículos.

Por fim, no mês de novembro 2014, foi realizado o primeiro encontro de gestores de frota, conforme cronograma (doc. 05) foi destinado um dia para apresentação/treinamento dos submódulos: cadastramento, abastecimento, manutenção e multas. A parte cadastral e de multas já encontram-se em produção e em uso pelas Regionais, no entanto, registre-se mais uma vez que não há em todas as Superintendências pessoal suficiente para executar essas tarefas pelo sistema.

Quanto ao abastecimento e manutenção estão na fase de homologação os layouts com o banco de dados do ano de 2014, para que seja realizada a transferência das informações para o SIPAC.”

Em resposta ao Relatório preliminar, após a reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou o Memorando nº 257/2015- NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, no qual acrescenta as seguintes informações:

“Este NUTRAF tem buscado a integração do Módulo Frota aos demais módulos do SIPAC, assim como, outros sistemas da PRF, como por exemplo, a Parte Diária Informatizada. Esse último sistema, já utiliza o banco de dados do Módulo Frota, ou seja, um servidor em uma Delegacia somente consegue lançar uma viatura na PDI se ela estiver devidamente cadastrada no SIPAC - Frota. Está agendada para o dia 07/10/2015 a integração entre os Módulos Patrimônio e Frota, a partir disso, uma viatura somente será movimentada pela área patrimonial e essa transferência será replicada automaticamente no Frota.

Quanto aos layouts dos arquivos de abastecimento e manutenção, informamos que a empresa contratada desde o início da vigência do contrato disponibiliza o banco de dados no formato solicitado por este DPRF, no entanto, por questões técnicas as informações ainda não são alimentadas no sistema SIPAC. Houve uma demora na definição por parte da PRF dos layouts necessários. Com relação ao abastecimento o layout foi definido pela UFRN, em seguida repassamos para a empresa Contratada (Ticket Car), que por sua vez disponibilizou o arquivo no layout, no entanto, foi identificado que não havia no cadastro dos servidores o número do cadastro de pessoa física (CPF), conjuntamente os gestores técnicos do SIPAC e um representante da Contratada estão trabalhando para atualizar a base cadastral, após isso, será possível realizar a implantação dos dados do abastecimento para o Módulo Frota. Para as informações dos contratos de manutenção de viaturas, o processo encontra-se na fase aguardando a devolução da Contratada do banco de dados no layout solicitado, lembrando que essa primeira disponibilização requer mais tempo, pois são realizados ajustes no sistema para proporcionar a extração dessas informações de forma automatizada.”

Análise do Controle Interno

A Unidade informa, em sua resposta, que vem tomando medidas para a efetiva utilização das funcionalidades do SIPAC na Gestão da frota de veículos. Alega

dificuldades, a exemplo da rotatividade de pessoal na área de gestão de frota das regionais e insuficiência de pessoal para executar as tarefas pelo sistema.

Informa, também, que as funções de cadastro e multas já encontram-se em produção e em uso e que as funções de abastecimento e manutenção estão em fase de homologação dos *lay out* dos dados do sistema da contratada para transferência das informações para o SIPAC.

Porém, acrescenta-se que, durante as fiscalizações, a principal justificativa dos servidores das Unidades Regionais para a não utilização do SIPAC foi a falta de conhecimento e treinamento no sistema. Em que pese às ações que estão sendo executadas pela Unidade, ressalta-se a importância de se oferecer treinamento aos servidores que utilizarão o sistema no dia a dia da gestão da Frota.

O SIPAC – módulo transporte - demonstrou ser uma importante ferramenta para a gestão da frota de veículos da Unidade. O sistema é capaz de informar o quantitativo de veículos por região, o estado em que se encontra cada veículo, quais os veículos que estão disponíveis para o uso ou sem condições de uso, os que se encontram em manutenção, aqueles que possuem restrições de multas, etc. Estas informações auxiliam a Unidade Sede nas tomadas de decisões estratégicas e operacionais. Dessa forma, ressalta-se a importância de todas as unidades regionais da PRF utilizarem o sistema.

Em relação à exportação dos dados do banco de dados da contratada para o SIPAC, apesar dos esforços envidados pela Unidade para concluir esse processo, registra-se que passados mais de 12 (doze) meses da execução do contrato, a integração não foi finalizada.

Por fim, reforça-se a importância do desenvolvimento do SIPAC, sistema corporativo desenvolvido pela administração pública, para o aprimoramento da gestão da manutenção da frota, além de salientar que a Unidade deve promover ações para treinar e familiarizar os servidores com essa ferramenta.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover ações no sentido de treinar/familiarizar os servidores envolvidos na gestão da frota veículos com o uso do sistema SIPAC.

1.1.1.12 CONSTATAÇÃO

Ausência de oficinas credenciadas nos municípios exigidos na licitação.

Fato

Das 12(doze) Unidades regionais fiscalizadas, em 11(onze) não havia oficinas credenciadas nos municípios mínimos onde deve existir rede credenciada para atendimento aos Postos de Fiscalização, conforme descreve o quadro A.2 do Anexo II do Termo de Referência - TR.

REGIONAIS FISCALIZADAS	Oficinas credenciadas em todos os Municípios previstos Anexo II do TR
1ª SRPRF/GO	Não
3ª SRPRF/MS	Não
4ª SRPRF/MG	Não
5ª SRPRF/RJ	Não
6ª SRPRF/SP	Não
7ª SRPRF/PR	Não
8ª SRPRF/SC	Não
9ª SRPRF/RS	Não
16ªSRPRF/CE	Não
20ªSRPRF/SE	Não
1º DRPRF/DF	Não
5º DRPRF/RR	Sim

Apenas na Unidade regional do Estado de Roraima, a Contratada apresentou oficinas credenciadas no Município exigido, haja vista que a exigência de oficinas credenciadas se limitava apenas a capital, Boa Vista. Porém, até mesmo nessa Regional, a contratada não cumpriu o previsto no Contrato, tendo em vista que no caso de capitais da federação, o item 5.5.2 do TR exige a manutenção de no mínimo 5 (cinco) estabelecimentos credenciados e a época dos exames havia apenas 4 (quatro) oficinas credenciadas.

Causa

A contratada não credenciou oficinas nos municípios previamente definidos no Anexo I do Termo de Referência e a Administração não fez cumprir a obrigação contratual assumida.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015103476/003, por meio do Memorando nº092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“A ausência de oficina em determinada localidade, encontra amparo no Termo de Referência, entendemos que as exigências editalícias sobre o tema estão bem definidas, vejamos:

Termo de Referência

(...)

5.5.1. O atendimento de solicitação de manutenção automotiva em geral, preventiva e corretiva, com prestação de serviços e troca de peças e acessórios, deverá ocorrer, obrigatoriamente, nos municípios descritos no Anexo II, onde deverá existir pelo menos 01 (uma) oficina credenciada disponibilizada pela Contratada, excetuando-se o previsto no item que se segue.

5.5.2. A Contratada deverá manter um mínimo de 05 (cinco) estabelecimentos credenciados em todas as capitais da federação durante toda vigência contratual, capazes de atender as marcas e modelos descritas no Anexo I deste Termo de Referência.



5.5.3. Objetivando suprir todas as revisões necessárias para manutenção de garantia de fábrica, deverão existir, obrigatoriamente, concessionárias credenciadas de todas as marcas listadas no Anexo I, nas capitais de todos os estados da Federação e, sempre que possível, nos municípios descritos no Anexo II.

5.5.4. Não sendo possível atender as necessidades da Contratante em alguma localidade referenciada nos itens anteriores, **a Contratada deverá apresentar justificativa formal escrita para o fiscal do contrato** no prazo máximo de 15 dias a contar da data-limite estabelecida para credenciamento da rede ou, a posteriori, sob provocação da Contratante. O fiscal analisará os motivos expostos e, uma vez comprovada a real dificuldade de credenciamento, acatará a justificativa. Ainda, em conjunto com o representante da empresa, apontará para a melhor solução.

5.5.4.1. Na ocorrência do descrito no item 5.5.4, a Contratada deverá providenciar o reparo na localidade mais próxima da unidade de lotação do veículo oficial a ser mantido, sendo que esse deslocamento será realizado às suas expensas, nos casos em que a viatura apresente defeito que a imobilize.

Quanto ao assunto é importante destacar que um rigor excessivo nesse quesito, poderia culminar com um processo licitatório fracassado, pois existem alguns municípios com estrutura comercial pequena, com pouquíssimas oficinas mecânicas, e que não raras as vezes, atuam na informalidade. Por esse motivo, foi oportunizado no regramento da contratação que mediante justificativa formal da contratada, comprovada a dificuldade o fiscal poderia acatar o não credenciamento em alguma localidade. Nesse caso, com o objetivo de desonerar a administração, caso o veículo esteja sem condições de circulação, o ônus relativo ao deslocamento até a oficina mais próxima, ocorre por conta da Contratada.

Sobre os procedimentos descritos, no item nº 2.8, do Manual de Padronização de Procedimentos de Fiscalização dos Contratos de Manutenção, estão elencadas as disposições citadas acima, orientando como a fiscalização deve proceder.

Destaque-se ainda, que a Polícia Rodoviária Federal, seja por motivos operacionais, seja por questões de falta de estrutura momentânea, tem desativado alguns postos policiais, não justificando-se a manutenção de uma oficina credenciada nessa localidade. Por fim, quanto aos municípios sem oficinas credenciadas elencados na Tabela 01, trazemos as seguintes informações:

- *Na 09ª SRPRF/RS, existem 14 (quatorze) Delegacias e 39 (trinta e nove) Postos, assim, no antigo modelo de contratação direta de oficinas, o Estado do Rio Grande do Sul, via de regra, possuiria no máximo uma oficina em cada localidade onde existe um Posto, ou seja, 39 (trinta e nove). Registre-se que em alguns municípios as licitações eram desertas, pois não havia estabelecimentos com interesse em participar do certame. Hoje a Contratada dispõe de uma rede de 189 (centro e oitenta e nove) estabelecimentos credenciados para atendimento em RS.*

- Na 08ª SRPRF/SC, existem 08 (oito) Delegacias e 28 (vinte e oito) Postos, assim, no antigo modelo de contratação direta de oficinas, o Estado de Santa Catarina, via de regra, possuiria no máximo uma oficina em cada localidade onde existe um Posto, ou seja, 28 (vinte e oito). A Contratada dispõe de uma rede de 62 (sessenta e dois) estabelecimentos credenciados para atendimento em SC.
 - Na 06ª SRPRF/SP, existem 10 (dez) Delegacias e 22 (vinte e dois) Postos, assim, no antigo modelo de contratação direta de oficinas, o Estado de São Paulo, via de regra, possuiria no máximo uma oficina em cada localidade onde existe um Posto, ou seja, 22 (vinte e dois). A Contratada dispõe de uma rede de 124 (centro e vinte e quatro) estabelecimentos credenciados para atendimento em SP.
 - Na 03ª SRPRF/MS, existem 10 (dez) Delegacias e 22 (vinte e dois) Postos, assim, no antigo modelo de contratação direta de oficinas, o Estado de Mato Grosso do Sul, via de regra, possuiria no máximo uma oficina em cada localidade onde existe um Posto, ou seja, 22 (vinte e dois). A Contratada dispõe de uma rede de 68 (sessenta e oito) estabelecimentos credenciados para atendimento em MS.
 - Na 01ª SRPRF/GO, existem 07 (sete) Delegacias e 15 (quinze) Postos, assim, no antigo modelo de contratação direta de oficinas, o Estado de Goiás, via de regra, possuiria no máximo uma oficina em cada localidade onde existe um Posto, ou seja, 15 (quinze). A Contratada dispõe de uma rede de 138 (centro e trinta e oito) estabelecimentos credenciados para atendimento em GO.
 - No 01º DRPRF/DF, existem 05 (cinco) Postos, assim, no antigo modelo de contratação direta de oficinas, o Distrito Federal, via de regra, possuiria no máximo uma oficina em cada localidade onde existe um Posto, ou seja, 5 (cinco). A Contratada dispõe de uma rede de 136 (centro e trinta e seis) estabelecimentos credenciados para atendimento no DF.
- Na 20ª SRPRF/SE, existem 02 (duas) Delegacias e 5 (cinco) Postos, assim, no antigo modelo de contratação direta de oficinas, o Estado de Sergipe, via de regra, possuiria no máximo uma oficina em cada localidade onde existe um Posto, ou seja, 5 (cinco). A Contratada dispõe de uma rede de 25 (vinte e cinco) estabelecimentos credenciados para atendimento em SE.”

Em resposta ao Relatório preliminar, após a reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou o Memorando nº 257/2015- NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, no qual destaca-se o seguinte:

“Desde o início da vigência dos contratos, foram feitas reuniões com a empresa Contratada objetivando o atendimento da rede credenciada nos municípios elencados no Edital. No Encontro de Gestores de Frota realizado em novembro de 2014, foi repassada orientação expressa para que todos os fiscais verificassem essa situação, confrontando as localidades onde há oficinas credenciadas e os locais onde havia exigência no Termo de Referência, notificando a Contratada em caso de inadequação. Destacamos a significativa ampliação da rede de estabelecimentos(...) Por fim, conforme discutido em reunião, será instaurado processo administrativo para apuração de possível descumprimento contratual.”



Análise do Controle Interno

A Unidade em sua resposta argumenta que a ausência de oficina em determinada localidade, encontra amparo no Termo de Referência, citando os itens 5.5.1, 5.5.2, 5.5.3, 5.5.4 e 5.5.4.1.

A ausência de oficinas credenciadas não foi verificada em determinadas localidades, mas sim em dezenas de municípios descritos no Anexo II do TR, fato evidenciado em 90% das Unidades Regionais fiscalizadas.

O item 5.5.1 do TR diz que a prestação de serviços **deverá ocorrer, obrigatoriamente**, nos municípios descritos no Anexo II, onde deverá existir pelo menos 01 (uma) oficina credenciada disponibilizada pela Contratada, excetuando-se o previsto no item que se segue, a saber:

*“5.5.2. A Contratada deverá manter um mínimo de 05 (cinco) estabelecimentos credenciados **em todas as capitais da federação** durante toda vigência contratual, capazes de atender as marcas e modelos descritas no Anexo I deste Termo de Referência.” (Grifo nosso)*

Ou seja, o TR é claro ao dispor que deverá existir pelo menos 1(uma) oficina credenciada nos municípios descritos no Anexo II, salvo nas capitais da federação, cuja a exigência não é de apenas 1 (uma), mas sim de no mínimo 5(cinco) estabelecimentos credenciados.

Quanto ao item 5.5.4, o qual diz que quando não sendo possível atender as necessidades da contratante em alguma localidade, a contratada deverá apresentar justificativa formal escrita para o fiscal do contrato. Observa-se que se trata de uma exceção e que a contratada não atendeu plenamente o edital em nenhuma regional fiscalizada, até mesmo nas regionais que foram fiscalizadas depois de passados 12 (doze) meses de execução do contrato, a contratada não cumpriu plenamente o contrato e não credenciou estabelecimentos nos municípios mínimos constantes do Anexo II do Termo de Referência.

A Unidade alega também que um rigor excessivo nesse quesito, poderia culminar com um processo licitatório fracassado, pois existem alguns municípios com estrutura comercial pequena, com pouquíssimas oficinas mecânicas, e que não raras às vezes, atuam na informalidade.

Não obstante essa questão, entende-se que o tratamento da questão como não exceção implica em risco a restrição de competitividade, com a inibição de potenciais concorrentes da licitação por não terem ou serem incapazes de credenciar oficinas em todos os municípios exigidos no Termo de Referência da Licitação.

O regramento do processo licitatório dispõe que as empresas participantes devem atender todas as exigências constantes do edital e seus anexos. Logo, um participante que não possua estabelecimentos credenciados nas centenas de municípios listados no anexo I, ou se considere incapaz de credenciar oficinas em todos esses municípios dentro do prazo de 30 (trinta) dias, após a assinatura do contrato, poderia deixar de

participar da licitação por considerar que não preenche ou não tem condições de atender todos os requisitos exigidos no edital.

Nesse sentido, se Unidade não considera que é fundamental a contratada possuir oficina credenciada em todos esses Municípios, estamos diante de uma cláusula desnecessária e restritiva de competitividade. Por outro lado, caso considere que é um rigor excessivo exigir da contratada oficinas credenciadas em todos esses municípios listados, poder-se-ia concluir que fora estabelecida uma cláusula inexecutável, impossível de ser atendida por qualquer empresa concorrente.

Impende observar que o Pregão nº 05/2014-DPRF, realizado em 25 de fevereiro de 2014, não teve concorrência. Na etapa de lances apenas uma única empresa apresentou propostas, apesar de 5 (cinco) empresas terem apresentado proposta de preços na fase de planejamento da licitação, antes da publicação das regras editalícias.

Cabe destacar que a Unidade esclareceu que a disponibilidade de oficinas aumentou consideravelmente em comparação com as contratações anteriores, realizadas de forma direta sem intermediação, em comparação com a contratação de empresa especializada no gerenciamento por meio de sistema informatizado, evidenciando essa vantagem nesse modelo de contratação.

Porém, acrescentamos que o descumprimento contratual por parte da contratada em não disponibilizar as oficinas credenciadas nos municípios exigidos no Termo de Referência, obriga as Unidades Regionais da PRF a realizar a manutenção de seus veículos em municípios distantes dos postos de fiscalização, podendo gerar riscos de se onerar os custos com deslocamento e de se diminuir a disponibilidade dos veículos em condições de uso pela PRF, haja vista o tempo demandado nos deslocamentos.

A Unidade informa que será instaurado processo administrativo para apuração de possível descumprimento contratual. Dessa forma, a recomendação será mantida e monitorada pelo órgão de controle interno até a efetiva implementação.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar formalmente a contratada, fixando prazo para o cumprimento da obrigação, aplicando se necessário as penalidades previstas em contrato.

1.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Descumprimento de cláusula contratual - A contratada não disponibilizou o acesso ao sistema Audatex ou similar.

Fato

Em todas as Unidades Regionais fiscalizadas, constatou-se que os fiscais dos contratos não acessavam o sistema Audatex Molicar ou outro instrumento equivalente técnico para a verificação da conformidade dos preços das peças nos orçamentos.

O Sistema Audatex é um sistema de orçamentação eletrônico utilizado por concessionárias de veículos, seguradoras e oficinas. Uma das funções do sistema, na contratação em análise, é servir de ferramenta de controle ao fiscal do contrato. Com



essa ferramenta, o fiscal do contrato pode realizar consulta on-line a respeito da conformidade de valores das peças orçados, correlacionando-os com a tabela de preços dos fabricantes de peças, com a tabela de tempos de mão de obra padrão e com os demais preços praticados no mercado.

É obrigação da empresa contratada disponibilizar o acesso ao sistema, conforme determina o item 5.1.9.18 do Termo de Referência:

“Deverá ser fornecida, sem nenhum custo adicional para Contratante, ferramenta capaz de possibilitar que os fiscais realizem, *on line*, consulta à tabela de preços do fabricante de cada peça desejada, que pode ser o Sistema AUDATEX MOLICAR ou outro instrumento hábil equivalente técnico, assim como consulta às tabelas de tempo de mão de obra padrão, extremamente necessária para fiscalização dos orçamentos apresentados pelas oficinas credenciadas.”

E a cláusula 3.2.35 do contrato, Obrigações da Contratada:

“Fornecer acesso ao sistema AUDATEX MOLICAR ou equivalente técnico, nos moldes e condições estabelecidos no Termo de Referência”.

Registra-se que em 5 (cinco) Unidades Regionais² fiscalizadas, o fiscal informou que a contratada disponibilizou o acesso ao Sistema Audatex, mas que por problemas técnicos relacionados a lentidão da consulta e incompatibilidades com a rede da Unidade, o sistema não estava sendo utilizado.

Nas demais Unidades a contratada descumpriu integralmente a obrigação contratual e não disponibilizou o acesso ao sistema.

Foi verificado também que a contratada enviava, por e-mail, cópia das telas de consultas, realizadas por ela, aos fiscais do contrato, no intuito de suprir a ausência do acesso ao sistema.

Porém, entendemos que a não disponibilização do acesso ao sistema, além de configurar o descumprimento de cláusula contratual, prejudica o controle da Unidade na execução e acompanhamento contratual, gerando o risco de o fiscal autorizar a execução de orçamentos com base apenas nas informações prestadas pela contratada.

Causa

A contratada não cumpriu obrigação contratual e a Unidade não exigiu o cumprimento da obrigação assumida.

Manifestação da Unidade Examinada

² Unidades Regionais da PRF dos estados: SE,RS,RJ,MS e GO.



Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2015103476/003, por meio do memorando nº092/2015-NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, a Unidade informou o seguinte:

“Inicialmente frisamos que em todos os orçamentos que possuem peças a serem trocadas, os valores dessas peças são objeto de consulta ao sistema AUDATEX, no mínimo pela equipe orçamentista da contratada. Logo no início da implantação dos contratos, notou-se dificuldades/problemas no acesso dos fiscais da PRF, dada a experiência que a 07ªSRPRF/PR havia passado ao usar o referido sistema. Por esse motivo, foi ajustado, a título provisório, que toda análise de orçamento por parte da equipe orçamentista da Ticket deveria vir acompanhada das telas de consulta ao sistema AUDATEX. Aqui é importante destacar, que o sistema é apenas de consulta, não sendo passível de alteração/manipulação dos valores descritos.

No entanto, com o objetivo de fazer cumprir as exigências contratuais, nos meses de setembro e outubro de 2014 a empresa iniciou o processo de disponibilização de acesso aos fiscais de todas as Unidades da Federação, por consequência, o envio das telas de consulta do sistema deixariam de ser remetidos pela equipe orçamentista da Ticket Car. Para comprovar segue (doc. 04) mensagem eletrônica enviada em 23/10/2014, disponibilizando login, senha e link de acesso ao referido sistema ao fiscal do contrato da Sede, PRF (R. M.), e-mail de igual teor foi remetido a todos os fiscais contratuais.

No entanto, as primeiras Unidades que iniciaram o uso do referido sistema, identificaram uma dificuldade técnica para uso, dividida em dois pontos principais: lentidão no acesso (para consulta de um único orçamento levava-se mais de trinta minutos para conclusão) e o bloqueio recorrente pela rede de informática da PRF das atualizações diárias do sistema. Notou-se com isso a inviabilidade técnica de utilização do sistema por meio de acesso direto. Assim, a Contratada busca junto à empresa responsável pelo sistema AUDATEX uma forma de viabilizar o acesso direto, sem comprometer a celeridade das consultas, permanecendo o procedimento de envio de e-mail com as telas de consulta do sistema AUDATEX, garantindo que haja a conferência dos preços que estão sendo praticados.

Na procura de uma solução para a questão, a contratada a partir do mês de maio, adicionou uma funcionalidade no seu sistema, permitindo que a consulta ao sistema AUDATEX, seja inserida como anexo no corpo do próprio orçamento.”.

Em resposta ao Relatório preliminar, após a reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade encaminhou o Memorando nº 257/2015- NUTRAF/DISEG/CGA/DPRF/MJ, no qual se destacam as seguintes informações:

“Conforme tratado em reunião, será realizada tratativa junto à empresa AUDATEX, objetivando aprofundar o conhecimento sobre as formas disponíveis de acesso ao sistema. Sobre esse ponto, frisamos mais uma vez que em todos os orçamentos que possuem peças a serem trocadas, os valores dessas peças são objeto de consulta ao sistema AUDATEX, no mínimo pela equipe orçamentista da contratada.” (...)

Por fim, conforme discutido em reunião, será instaurado processo administrativo para apuração de possível descumprimento contratual.

Análise do Controle Interno

A Unidade em sua resposta informou que todos os orçamentos que possuem peças a serem trocadas, os valores dessas peças são objeto de consulta ao sistema Audatex, no mínimo pela equipe orçamentista da contratada, que encaminha as telas de consulta do sistema Audatex aos fiscais.

Ou seja, o controle de conformidade de preço das peças é feito exclusivamente pela contratada, empresa intermediária, que encaminha cópia das telas de consulta para o fiscal do contrato.

Entendemos que o acesso on-line ao Sistema Audatex ou similar é parte integrante do serviço contratado, conforme disposto no Termo de Referência, e é uma importante ferramenta de controle para o atesto da conformidade de preços das peças constantes dos orçamentos.

A Unidade informou ainda que a empresa contratada iniciou o processo de disponibilização de acesso aos fiscais de todas as Unidades da Federação. Assim sendo, o envio das telas de consulta do sistema deixaria de ser remetido pela equipe orçamentista da contratada.

Impende esclarecer que na maioria das Unidades Regionais fiscalizadas, o contrato já estava com mais de 12(doze) meses de execução e a contratada ainda não tinha disponibilizado o acesso ao sistema. Ademais não foram verificadas notificações à empresa quanto ao descumprimento contratual ou quanto aos problemas técnicos apresentados quando das consultas ao sistema Audatex.

Por fim, registra-se que foi constatado aprovação de orçamentos com preços superiores aos preços de referência do sistema Audatex. Na regional do estado de Mato Grosso do Sul, por exemplo, a amostra de orçamentos apontou a existência de 2 (dois) orçamentos aprovados com preços superiores aos do sistema Audatex e 1(um) orçamento sem referência no sistema. Fato que confirma não apenas o superfaturamento nos pagamentos realizados, mas também a fragilidade dos controles para o atesto da conformidade de preços do orçamento apresentado pela contratada.

A Unidade informou que será instaurado processo administrativo para apuração de possível descumprimento contratual, além de ser realizada tratativa junto à empresa AUDATEX, objetivando aprofundar o conhecimento sobre as formas disponíveis de acesso ao sistema.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar formalmente a contratada, fixando prazo para o cumprimento da obrigação (fornecer acesso ao sistema Audatex ou similar, permitindo que ao fiscal contrato consulte diretamente a tabela de preços dos fabricantes de peças), aplicando se necessário as penalidades previstas no contrato.



2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 PROVIMENTOS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de registro de atos de pessoal no SISAC.

Fato

Em análise à relação de atos de pessoal para fins de registro no SISAC, verificou-se que a Unidade não efetuou os registros de 332 atos de pessoal, distribuídos em 92 atos de admissão, 189 atos de aposentadoria e 51 atos de concessão de pensão, em descumprimento ao disposto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

Desse modo, as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão não foram cadastradas no SISAC e nem disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno.

Causa

- a) fragilidades na gestão da força de trabalho da área de recursos humanos, considerando ausência de reposição de servidores afastados, aposentados, cedidos ou exonerados;
- b) insuficiência de treinamento ou falta de capacitação da força de trabalho existente no órgão.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503476-02, de 26/06/2015, o DPRF enviou o Ofício nº 270/2015-DG/PDF/MJ, de 1º/07/2015, encaminhando o Memorando nº 087/2015-SEAP/DIREC/CGRH e o Memorando nº 135/2015-Dicad, ambos de 30/06/2015, com os seguintes esclarecimentos:

“Nos anos de 2014 e início de 2015 houve um grande aumento de processos de aposentadorias no âmbito da PRF, tendo em vista o implemento de tempo de grande parte dos PRFs da turma de 2004 (concurso com aproximadamente 3000 vagas), bem como a redução de tempo para aposentadoria concedida às mulheres PRFs, o que causou um acúmulo de processos a serem cadastrados no Sisac.

Diante disso, esta Seção de Aposentadorias e Pensões tem envidado esforços com o objetivo de cumprir o estabelecido na IN TCU nº 55/2007. Estamos solicitando maior agilidade das regionais quanto a ciência dos servidores, saneamento dos processos com juntada de Mapa de Tempo atualizado, dentre outros documentos que se fizerem necessários.

Só após a devolução do caderno processual de aposentadoria ou pensão é que o ato é cadastrado no sistema.

De outra forma, temos buscado qualificar mais servidores para auxiliar no cadastramento dos atos de aposentadorias e pensões no Sisac, o que demanda tempo e disponibilidade de mão de obra.

Por fim, cabe salientar que desde a última auditoria realizada pela CGU neste Órgão até o presente momento foram cadastrados 465 processos no Sisac, entre



aposentadorias e pensões. E dos 240 itens constantes na planilha, 96 já foram cadastrados no sistema, estando disponíveis para análise e parecer do Controle Interno. Quanto aos demais processos, terminaremos sua inserção no sistema em julho próximo.

(...)

Esta Divisão é responsável pela inclusão dos atos de admissão, desligamento e cancelamento de desligamento de toda a Polícia Rodoviária Federal. Recebemos os processos vindos de todas as unidades regionais, que após o cadastro dos novos servidores, atuam processo próprio contendo as informações necessárias ao registro dos atos.

Devido à carência de pessoal nas unidades de recursos humanos, bem como a rotatividade de pessoal capacitado, muitas vezes os processos são recebidos por esta divisão fora do prazo.

Informamos que estamos atentos a essa situação e frequentemente entramos em contato com as unidades solicitando agilidade no envio dos processos. Outra providência adotada é o envio de servidores experientes em cadastro para o suporte e orientação na posse de novos servidores, tal como se deu na convocação pelo Memorando CGRH 72, de 20 de fevereiro de 2015.”

Análise do Controle Interno

Conforme dispõe o Art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007, “as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no Sisac e disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta) dias, contados: I – da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato; II – da data do efetivo exercício do interessado, nos casos de admissão de pessoal; III – da data do apostilamento, no caso de alteração”.

Em que pese a manifestação da Unidade para a impropriedade sob análise, mantem-se o registro da constatação para fins de monitoramento das providências adotadas pelo DPRF.

Recomendações:

Recomendação 1: Capacitar a força de trabalho responsável pelo setor, de modo a cumprir tempestivamente o prazo estabelecido no art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007 para cadastramento das informações pertinentes aos atos de admissão e concessão junto ao SISAC, adotando-se as medidas necessárias para possibilitar o cumprimento dos prazos previstos.

2.2 INDENIZAÇÕES

2.2.1 DIÁRIAS

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Monitoramento de despesas relacionadas a concessão de diárias.

Fato

A Controladoria-Geral da União realizou, durante os trabalhos de Acompanhamento Permanente de Gastos (APG) em 2014, a verificação da regularidade da concessão de diárias a servidora da PRF, ocorrida na Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal no Estado de São Paulo. Como resultado do trabalho foram

identificadas algumas inconsistências, para as quais foram emitidas três recomendações, sendo que atualmente somente uma encontra-se pendente de implementação, a que trata da comprovação de ressarcimento ao Erário dos valores recebidos indevidamente pelo servidor. Ressalta-se que o trabalho realizado está consubstanciado no Relatório de Auditoria nº 201500024, o qual se encontra publicado no site da CGU (<http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/relatorios.php>), bem como a implementação da recomendação será monitorada por meio do Plano Permanente de Providências.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201504220

Unidade Auditada: Departamento de Polícia Rodoviária Federal

Ministério supervisor: Ministério da Justiça

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:
 - Serviço de manutenção executado com base em um único orçamento oferecido pela empresa contratada, contrariando as regras definidas no Termo de Referência. (item 1.1.1.5)
 - Ausência de critério objetivo para a escolha da oficina que realizará a análise técnica. (item 1.1.1.6)
 - A tabela de referência do valor de mão de obra, anexo VI do TR, não contempla os serviços demandados rotineiramente e não possui uma rotina de atualização. (item 1.1.1.7)
 - As tabelas de tempos padrão fornecidas pela contratada são incompletas e não contemplam todos os veículos listados no Anexo I do TR. (item 1.1.1.8)
 - Os orçamentos não discriminam o tempo na manutenção e nem o valor de mão de obra por hora. (item 1.1.1.9)
 - Ausência dos laudos de aceitação de serviço e aprovação automática de serviço por decurso de prazo. (item 1.1.1.10)
 - Não utilização do Sistema SIPAC – módulo transporte – no controle e gestão da frota. (item 1.1.1.11)
 - Ausência de oficinas credenciadas nos municípios exigidos na licitação. (item 1.1.1.12)
 - Descumprimento de cláusula contratual – A contratada não disponibilizou o acesso ao Sistema Audatex ou similar. (item 1.1.1.13)

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 seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), outubro de 2015.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201504220

Unidade Auditada: Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF

Ministério Supervisor: Ministério da Justiça

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2014

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

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014, da Unidade acima referida, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.
2. No escopo do trabalho de Auditoria foram contemplados aspectos sobre a verificação da gestão da Ação de Governo relativa ao Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais, com ênfase na manutenção da frota de veículos, executada por meio de contratos de adesão a Ata de Registro de Preços, em âmbito nacional; além disso, foram realizadas avaliações sobre a gestão de pessoas, no que tange, principalmente, à observância da legislação de admissão, remuneração e folha de pagamento; bem como sobre a gestão de Tecnologia da Informação, no que se refere à implementação e aderência ao PDTI e ao POSIC.
3. No que se refere à avaliação do contrato de manutenção da frota, cabe destacar que o DPRF/MJ executa, entre outras, políticas públicas ligadas ao Programa 2070 - Segurança Pública com Cidadania. Dentre as atividades realizadas pela PRF está a de patrulhamento e fiscalização nas rodovias federais, com intuito de prevenção e atendimento de ocorrências de acidentes de trânsito e combate às infrações e crimes de trânsito. Para tanto, o Departamento utiliza sua frota que possui quantitativo de cerca de 3.400 de veículos. Para a manutenção dessa frota, que se encontra distribuída por todas as Unidades Federativas, o DPRF, no exercício de 2014, realizou pregão eletrônico com fins de escolher empresa para gestão da manutenção dessa frota, representaram R\$ 27 milhões.
4. Em relação à gestão do DPRF/MJ para apoio às Unidades Regionais da Polícia Rodoviária Federal na execução dos contratos de manutenção da frota de veículos, foram constatados, entre outros, deficiências nos controles internos na gestão da frota dos veículos oficiais, descumprimentos contratuais por parte da empresa contratada para gerenciar a frota e falhas nos controles de conformidade de preços.

5. As recomendações visaram adequar os controles da Unidade na gestão dos contratos de manutenção da frota, principalmente quanto ao atesto da conformidade dos preços orçados, além de propor que a unidade avalie a permanência da contratação dos serviços de manutenção no modelo de gestão compartilhada com orçamentação em contraposição ao modelo de autogestão, no qual a unidade detém maior controle das cotações de preços.

6. Em 2014, como prática positiva, cabe destacar que o DPRF/MJ realizou o 1º Encontro de Gestores de Frota, cujo objetivo foi reunir os servidores da PRF que lidam com a manutenção das viaturas para o aprimoramento operacional, apresentação das dificuldades enfrentadas e sugestões para aperfeiçoar as rotinas e a execução dos contratos de manutenção.

7. Em relação à área de gestão administrativa, verificou-se a ausência de registro tempestivo dos atos de pessoal no SISAC, destacando que esta falha tem sido recorrente na Unidade. Para tanto, foram expedidas recomendações com fins de instituir processos de trabalho adequados e suficientes para os registros dos atos de pessoal.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, outubro de 2015.