

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: CASA DA MOEDA DO BRASIL

Exercício: 2016

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201701440

UCI Executora: Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201701440, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Casa da Moeda do Brasil.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 07/08/2017 a 23/11/2017, 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.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados de forma significativa em decorrência disponibilização intempestiva de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU, bem como em decorrência dos reiterados pedidos de prorrogação dos prazos de atendimento das Solicitações de Auditoria. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados em relação a todas as áreas analisadas.

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.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado com base na ata da reunião realizada em 30/11/2016, entre a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta (SecexEstataisRJ) do Tribunal de Contas da União foram efetuadas as seguintes análises:

- a) avaliação da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas que regem a sua elaboração;
- b) avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à:
 - b.1) regularidade das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação (relatório de auditoria n.º 201701104);



- b.2) utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e
 - b.3) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.
- c) mapeamento do macroprocesso de confecção de passaportes (relatório de auditoria nº 201603183);
- d) avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos;
- e) avaliação da confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros;
- f) avaliação do cumprimento das recomendações da CGU.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Ao avaliarmos o Relatório de Gestão de 2016 tomando como referência a Portaria TCU nº 59/2017 (art. 5º) e as orientações emitidas pelo Tribunal de Contas da União para a apresentação das informações nesse documento, verificamos inadequações nos itens 1.6 (Macroprocessos Finalísticos) e 2.2.4 (Informações sobre a execução das despesas).

No item 1.6, em que estão registrados oito macroprocessos, as deficiências envolvem a inexistência de informações referentes a clientes, parceiros e fornecedores. No item 2.2.4, que trata da execução de despesas, não foram apresentadas informações relacionadas à modalidade das aquisições, indicando o volume de contratações realizadas por licitação, o nome da modalidade e o volume de contratações nas quais o procedimento licitatório foi afastado, com informação da respectiva espécie (dispensas e inexigibilidades).

Em resposta a solicitação de auditoria na qual esse fato foi questionado, o Presidente da CMB informou, por meio do Ofício PRESI/144/2017, de 20/09/2017, que a empresa decidiu, por razões estratégicas, não divulgar no Relatório de Gestão os fornecedores (item 1.6) e que, com a aquisição de um novo sistema de gestão corporativa, utilizado em substituição ao módulo Total do SIAFI a partir de 2016, a estatal ficou desobrigada de gerar empenho nesse sistema, que permite o acompanhamento de receitas, custos e despesas por grupo de contas do plano contábil, mas não por modalidade de contratação.

Sobre as informações prestadas pela CMB, destacamos que a divulgação de informações de clientes e fornecedores pode incidir em hipóteses de sigilo, cabendo aprofundamento da questão jurídica imposta pela alta direção.

No que se refere à modalidade de aquisição, cabe ressaltar que, apesar de não ser necessário gerar empenho em vista de não mais ser utilizado o módulo Total do SIAFI, a empresa continua obrigada a apresentar as informações sobre sua execução orçamentária, devendo realizar os ajustes tecnológicos necessários para atender a Corte de Contas.

Contudo, em que pesem as deficiências relatadas anteriormente, não foi requerida a devolução do Relatório de Gestão de 2016 para ajustes, uma vez que as deficiências identificadas nos seus itens 1.6 e 2.2.4 foram supridas pelas informações apresentadas nas constatações 1.1.1.1 do Relatório nº 201603183 e 1.1.1.1 do Relatório nº 201701104.

Também informamos, que, por não representarem em si impropriedade de natureza relevante, não efetuamos registro específico para tratamento dessas deficiências informacionais, destacando que todos os testes e avaliações de auditoria encontram-se devidamente apontados em nossos papéis de trabalho.

Por fim, em consulta ao sistema E-Contas, verificamos que o rol de responsáveis está em conformidade com os artigos 10 e 11 da Instrução Normativa nº 63, de 01/09/2010, o art. 8º, parágrafo único, da Decisão Normativa nº 154, de 19/10/2016, e o art. 3º, inciso I, da Decisão Normativa nº 156, de 30/11/2016.



2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Os trabalhos de auditoria voltados para a essa avaliação, tiveram como escopo o macroprocesso de fabricação de passaportes (Relatório de Auditoria nº 201603183 – Anexo I). Os testes de auditoria conduzidos evidenciaram a existência de fragilidades relevantes capazes de impactar a atuação da unidade, conforme a seguir descrito:

- a) ausência de revisão ou reajuste em contratos de longo prazo firmados com o DPF (Constatação 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria 201603183), em razão de dificuldades negociais enfrentadas com o principal cliente dessa linha de produção;
- b) atrasos de pagamento à CMB por parte do MRE, inclusive ultrapassando o exercício financeiro, sem cobrança de compensação financeira (Constatação 1.1.1.6 do Relatório de Auditoria 201603183), decorrente da celebração de contratos de prestação de serviço sem cláusulas de atualização monetária para compensação financeira em caso de atraso de pagamento; e
- c) ressuprimento insuficiente de insumos, com impacto na produção de passaportes pela CMB ao DPF, em 2016 (Constatação 1.1.1.7 do Relatório de Auditoria 201603183), derivado de decisão de diretoria que, contrariando o Parecer do Departamento de Análise de Mercado – DEPAM, de 16/04/2015, que registrou ser inviável promover competição dos insumos analisados naquele momento, alterou a forma de contratação sem efetuar avaliação de riscos envolvidos e sem assegurar a disponibilidade de quantidade adequada à manutenção da produção.

Após essas observações e o debate com a Unidade, foram propostas recomendações específicas para cada um dos apontamentos visando a mitigar as causas identificadas. As recomendações envolveram: o aperfeiçoamento da política de formação de preços; o aprimoramento das rotinas de verificação da completude dos contratos celebrados; e a instituição de processo formal de gestão de riscos que subsidie a diretoria no processo de tomada de decisão quando estas envolverem os macroprocessos estratégicos da estatal, permitindo a identificação, a análise, a avaliação e o tratamento dos riscos envolvidos.

2.3. Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

O trabalho de auditoria realizado para a avaliação da regularidade das contratações (Relatório de Auditoria nº 201701104 – Anexo II) teve como escopo os processos de aquisição por contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação) do exercício de 2016, em atendimento à ata de reunião firmada em 30/11/2016 com a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta (SecexEstataisRJ), do Tribunal de Contas da União. Ressalva-se que para a análise do perfil de aquisição da Unidade, os dados utilizados abarcaram os exercícios de 2011 a 2016. As avaliações efetuadas permitiram identificar:

- a) concentração de contratações em uma quantidade reduzida de fornecedores de 2011 a 2016, em especial aquelas relacionadas ao fornecimento de insumos para a produção de passaportes, apesar da redução no montante e na quantidade de aquisições realizadas por meio de contratações diretas;
- b) fragilidades pontuais nas dispensas e inexigibilidades realizadas no exercício de 2016, calcadas na insuficiência da justificativa de preços na celebração de contratos mediante inexigibilidade licitatória para a aquisição de papéis filigranado e resinado e tinta fiduciária
- c) deficiência nos processos de aquisição de papéis resinado e filigranado, com impacto na produção de passaportes, devido a decisão da diretoria executiva de mudar a forma de contratação dos insumos necessários à fabricação dos passaportes, sem considerar parecer de área técnica que apontava inviabilidade de licitar e sem o adequado planejamento da nova forma de contratação. A equipe de auditoria reiterou, então, a necessidade de que esse tipo de decisão estratégica seja precedido da devida avaliação de riscos.

Deve-se destacar que o achado de auditoria relativo à deficiência nos processos de aquisição de papéis resinado e filigranado remete à mesma problemática abordada no Relatório de Auditoria



nº 201603183, razão pela qual as recomendações são similares, viabilizando o acompanhamento unificado de sua implementação. Sobre a questão, é importante destacar que foi encontrada a mesma impropriedade em dois trabalhos de auditoria distintos, sendo um específico para a avaliação do macroprocesso de fabricação de passaportes (Relatório de Auditoria nº 201603183) e outro amplo sobre as rotinas de contratação direta adotadas (Relatório de Auditoria nº 201701104).

Após a ressalva acima, foram propostas recomendações específicas para cada um dos apontamentos visando a mitigar as causas identificadas. As recomendações envolveram a necessidade de definição de política de aquisição de insumos, definindo prazos de fornecimento adequados ao processo produtivo e contendo regras claras sobre a metodologia de planejamento e o gerenciamento de estoques, além de aprimorar o processo de justificativa de preços para que este passe a utilizar-se de fontes alternativas de informação e não se limite à análise da matriz de custos apresentada pelo fornecedor.

2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Por controles internos entende-se o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e o alcance dos objetivos e das metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas (IN TCU nº 63/2010).

Sua avaliação, em organizações, programas e atividades governamentais, visa a medir o grau em que assegura, de forma razoável, que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas:

- a) os princípios constitucionais da administração pública são obedecidos;
- b) as operações são executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis;
- c) as informações e os registros produzidos são íntegros e confiáveis e estão disponíveis para apoiar o processo decisório e cumprir as obrigações de prestar contas; e
- d) os recursos, bens e ativos públicos são protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

A estratégia metodológica utilizada consistiu em enviar questionário via correio eletrônico ao Presidente, ao Chefe de Gabinete da Presidência e à Auditoria Interna; analisar documentos, normas, pesquisas e trabalhos técnicos sobre o tema e verificar os controles referentes aos processos de licitação.

Quanto aos objetivos de auditoria, a avaliação de controles internos foi realizada com os seguintes enfoques:

- a) Entidade – Abrangeu o sistema de controle interno da Diretoria de Gestão, com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz, mediante o diagnóstico da presença e do funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência. Nesse sentido, foram analisados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.
- b) Atividades – Abrangeu as atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicos, com revisão de seus objetivos-chave, identificando os riscos relacionados e avaliando a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los.

Desse modo, foi verificado se os controles instituídos, no âmbito operacional, estão concebidos na proporção requerida pelos riscos e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração nos níveis tático e estratégico da organização.

Nesse contexto, descrevemos, a seguir, a estrutura de controles internos instituída pela CMB nas atividades de licitação, inexigibilidades de licitação, dispensas de licitação e celebração de contratos.

A) Ambiente de Controle



De acordo com o estabelecido na Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade, o ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno de uma unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental, e deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

Os fatores que compõem o ambiente de controle incluem integridade e valores éticos, competência das pessoas, maneira de delegação de autoridade e responsabilidades pela gestão, estrutura de governança e organizacional, a filosofia e o estilo gerencial da direção, as políticas e práticas de recursos humanos etc.

A entidade possui comissão de ética criada para tratar os desvios em relação às normas, código de ética com explicitação de comportamento ético e moral coerente com suas atividades específicas e conteúdo adequado, definiu processo para avaliar o desempenho dos colaboradores e das equipes em relação às normas de conduta e vem realizando treinamento voltado para esse tema, além de preencher os cargos da alta administração de acordo com o regulamento e dispor de estrutura organizacional apropriada para o seu porte e suas atividades.

Identificamos normas suficientes à contratação e à promoção de colaboradores, assim como às sanções aplicadas (ainda que, por ausência de documentos comprobatórios, não tenha sido possível verificar sua aplicação), mas não as referentes a prestação de contas de servidores, regras do processo de tomada de decisão da alta administração.

Ainda que o Relatório de Gestão de 2016 mencione que as aquisições de produtos e serviços são centralizadas para permitir maior controle e evitar fracionamento, a equipe que desempenhou trabalhos por demanda da Ordem de Serviço (OS) nº 201701104 enfrentou problemas na obtenção de informações referentes a licitações e a dispensas e inexigibilidades de licitação (contratações diretas) realizadas nos exercícios de 2007 a 2016.

A apresentação dessas informações foi morosa e continha dados parciais e incompletos apresentados em diversos arquivos, o que configurou restrição de escopo, levando a equipe a limitar a análise aos exercícios de 2011 a 2016.

A Diretoria de Gestão informou que a consolidação de informações relativas às aquisições é efetuada por meio de relatórios gerados pelos sistemas implantados na CMB, destacando-se o ADMIM, ERP e o E-Licitações, mas há necessidade de se customizar esses sistemas, de modo que não só os órgãos de controle, mas também a Auditoria Interna e alta direção da casa possam dispor de informações gerenciais consolidadas e seguras.

B) Avaliação de Risco

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada.

No Plano Estratégico 2017-2022, que contou com a participação de diversas áreas da CMB, estão descritos o mapa estratégico e os objetivos estratégicos, com a descrição destes e os indicadores e metas utilizados, mas não foram apresentadas evidências de que esses objetivos são desdobrados em planos táticos e operacionais.

Com relação aos riscos, a entidade apresentou normas que orientam na sua detecção, mas não foram trazidas evidências de que foram identificados e avaliados, sejam de fontes externas ou internas ou de fraude e corrupção, nem que a gestão de riscos é continuamente atualizada em razão de mudanças significativas.

C) Atividades de Controle

Estabelecidas por meio de políticas e práticas que ajudam a assegurar a implementação das diretrizes, as atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções, e incluem uma gama de controles preventivos e detectivos.



Como exemplo, podem ser citadas atividades de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

A documentação apresentada em resposta ao QACI evidenciou que as atividades de controle são abrangentes, mas há indícios de que não mitigam os riscos existentes nas operações da entidade, em vista da insuficiência da documentação encaminhada pelos gestores e dos resultados contidos nos relatórios de auditoria nº 201603183 e 201701104.

Os trabalhos realizados tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos de controle nas atividades de licitação, contratação direta e contratos estão efetivamente instituídos e se têm contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pelos gestores da CMB.

Nesse sentido, as licitações e as contratações diretas, diretamente relacionadas com os macroprocessos finalísticos da organização tiveram falhas identificadas na avaliação dos controles internos, com evidências de fragilidades em suas atividades, podendo comprometer os objetivos institucionais estabelecidos.

C1) Licitação

Ausência de normativo de elaboração de pesquisa de preço

Nos normativos enviados em resposta ao QACI, não foi identificada orientação no sentido de se construir metodologia de pesquisa de preço, que poderia garantir a condução adequada das aquisições, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço, mediante a implementação do disposto na Instrução Normativa nº 5, de 27/06/2014, expedida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A equipe de compras deve elaborar memória de cálculo das pesquisas de preço, com o registro dos procedimentos adotados para efetuá-las, e anexar as evidências levantadas (cópias de pesquisas em portais na internet de órgãos e empresas, ofícios do órgão a empresas solicitando propostas de preço e propostas de preço das empresas, por exemplo).

Inexistência de planejamento das contratações de forma global e anual

Nos trabalhos realizados por demanda da OS nº 201701104, verificamos a inexistência de planejamento das contratações de forma global e anual, as quais garantem o cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, igualdade, moralidade e probidade administrativa, previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, e evitam fracionamento de despesas e contratações emergenciais decorrentes de falhas na previsão de aquisições;

Inexistência de indicadores para identificar o volume de aquisições com dispensa e inexigibilidade em confronto com o total de aquisições

Nos trabalhos mencionados no item anterior, também identificamos a inexistência de indicadores que contraponham o volume de aquisições realizadas por contratações diretas com o total das aquisições da unidade.

C2. Contratos

No exame de dez processos de contratação que representaram 14,6% do total das aquisições de 2016 (R\$ 123,8 milhões frente a R\$ 802,2 milhões), analisados nos trabalhos demandados pela OS nº 201701104, verificamos as seguintes impropriedades:

- a) ausência de designação de fiscal de contrato em quatro desses processos;
- b) portaria sem detalhamento das atribuições do fiscal em todos os processos;
- c) ausência de registros formais que comprovem efetiva fiscalização (tais como livros de registro de ocorrências ou relatórios de fiscalização) nos outros seis processos, apesar de serem



- designados fiscais para os contratos;
- d) inexistência de modelo de relatório de fiscalização de contrato que contemple os itens a preencher, como registro de ocorrências relacionadas com a execução, registro das medidas a adotar para regularizar as falhas, data da ocorrência e assinatura do fiscal de contrato em todos os processos;
- e) Ausência de *check-list* com a finalidade de verificar a conformidade das etapas de execução de contrato com as formalidades legais em todos os processos.

D) Informação e Comunicação

O sistema de informação e comunicação deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos da entidade, destaca-se a disponibilidade de intranet, bem como de página própria na internet, mensagens de correio eletrônico, onde são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas, atendendo à Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência ativa.

Em resposta ao QACI, o gestor informou que o canal de denúncias da entidade é a Ouvidoria e que as encaminha à Corregedoria e à Auditoria Interna, mas não apresentou documentação que evidenciasse que as informações coletadas (a)asseguram o cumprimento das responsabilidades dos funcionários da CMB, (b)servem de apoio ao funcionamento de outros componentes dos controles internos (pesquisa para avaliar planos e programas, por exemplo), (c)são adequadas para a tomada de decisões pelos gestores e (d)são tratadas para subsidiar a melhoria de programas, processos, ações etc.

Também se deve destacar a demora de 72 dias para atendimento de solicitação de relação de contratações realizadas por licitação, dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação e a ausência de qualidade e fidedignidade dessas informações, evidenciam que o sistema de informação e comunicação não possui ferramentas nem estrutura adequadas.

E) Monitoramento

Esse processo avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo, o desenho e a tempestividade de operação dos controles e as inconsistências dos processos ou implicações relevantes, para viabilizar a tomada de ações corretivas.

A sistemática de monitoramento é sintetizada na utilização de dois instrumentos, um de âmbito interno e outro de âmbito externo, destacando-se no primeiro a execução das auditorias realizadas na instituição pela unidade de Auditoria Interna, que tem por base o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna, e no segundo, a atuação da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União sobre as atividades finalísticas da CMB em 2016.

Em resposta ao QACI, a alta administração informou que a Seção de Controle Interno atualiza periodicamente demandas de controle interno e que os processos disciplinares da Corregedoria são submetidos aos Superintendentes, ao Chefe de Gabinete da Presidência, aos Diretores ou ao Presidente.

Todavia, limitou-se a apresentar planilha com o *status* das providências adotadas para sanar falhas apontadas pela Auditoria Interna e pela Seção de Controle Interno, sem trazer elementos comprobatórios de que o sistema de controle interno é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.

Verificamos que as normas da entidade determinam que o monitoramento do controle interno seja reportado à alta administração e preveem medidas disciplinares e que os termos dos contratos



celebrados no âmbito de dez processos analisados deixam claro que existe a previsão de aplicação de penalidades e de rescisão contratual.

Todavia, não há documentos comprobatórios de que existem ações de reparação de dano com detecção de danos e irregularidades e de interrupções efetivas, assim como não foram trazidas evidências de que ocorreram melhorias nos controles internos decorrentes de atividades de avaliação e de sanções resultantes de casos comprovados de irregularidades.

No que se refere ao acompanhamento das metas e dos objetivos fixados para o corpo gerencial da CMB em 2016, informamos que não foram realizados testes de auditoria voltados para a avaliação das rotinas específicas de monitoramento.

De acordo com o percentual de pontos obtidos frente ao total possível, é atribuído, para fins de definição do nível de maturidade dos sistemas controles internos da entidade, a escala a seguir.

Quadro 1 - Interpretação do Resultado obtido a partir do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI)

Pontuação Média	Interpretação	Descrição
0 a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos e são supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: Respostas apresentadas ao QACI

O resultado da avaliação de todos os componentes do sistema de controle interno da CMB, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, está demonstrada a seguir, ressaltando-se que o Sistema de Controle Interno é calculado com base na média ponderada dos demais elementos.

Tabela 1 - Elementos do Sistema de Controles Internos Avaliados

Elemento	Pontuação		Interpretação	
	Autoavaliação	CGU	Autoavaliação	CGU
Ambiente de Controle	80,56%	61,11%	Aprimorado	Aprimorado
Avaliação de Risco	66,67%	44,44%	Intermediário	Aprimorado
Procedimentos de Controle	66,67%	58,33%	Intermediário	Aprimorado
Informação e Comunicação	83,33%	58,33%	Aprimorado	Aprimorado
Monitoramento	91,67%	25,00%	Aprimorado	Básico
Sistema de Controles Internos (Média ponderada dos elementos)	77,78%	52,22%	Aprimorado	Intermediário

Fonte: Respostas apresentadas ao QACI

Em face do exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados, no âmbito da CMB ou no das atividades de licitação, dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação e contratos, embora sejam suficientes para permitir o acompanhamento das ações das respectivas áreas, apresentam fragilidades, precisando ser revistos e aperfeiçoados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação que regulamenta o assunto e assessorar a alta administração na tomada de decisões.

2.5 Avaliação do CGU/PAD

A Casa da Moeda do Brasil utiliza o CGU-PAD para cadastramento de Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares, além de informar processos a instaurar. São utilizados diferentes instrumentos pela CMB para apuração e, se for o caso, aplicação de penalidade: Investigação Preliminar (IP), Sindicâncias, Processo Administrativo Disciplinar e Processos de Ajustamento de Conduta (PAC).

O item 3.4 do Relatório de Gestão trata de atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos. Verificamos que não houve menção a qualquer dos processos relacionados à área finalística que foram instaurados em 2016. Houve menção a um processo de 2015, finalizado em 2016.



Registramos a verificação de divergência entre o responsável identificado pela CMB, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201701440/02, e os nomes cadastrados como representantes da empresa na lista de Coordenadores e Administradores do CGU-PAD, passível de atualização dos dados pela empresa.

Embora haja menção a treinamentos no item 3.4 do Relatório de Gestão, não foi evidenciada a realização das ações de cunho pedagógico e preventivo realizadas no ano de 2016.

Assim, entendemos que há utilização do sistema CGU-PAD pela empresa, porém com fragilidades identificadas em relação à atualização do nome do responsável pelo sistema na empresa e a não identificação de processo iniciado como Investigação Preliminar que teve, em seu decorrer, portaria para a realização de Sindicância.

2.6 Avaliação dos Controles Internos - Demonstrações Contábeis

A Casa da Moeda do Brasil (CMB) apresentou controles internos relacionados à elaboração das Demonstrações Financeiras.

Em relação ao Ambiente de Controle, a unidade apresenta normativos relativos à estrutura, com a definição da estrutura organizacional da área contábil e as correspondentes atribuições na Norma 0120-NO-26.01. Em atenção a demanda apresentada pela CGU, no entanto, não foram apresentadas informações a respeito das habilidades e conhecimentos relativos ao conjunto da equipe, restringindo-se a informações sobre o responsável pelo setor.

A Avaliação de Riscos e as Atividades de Controle foram demonstradas por meio de norma interna de gestão de risco aplicável à CMB, além de fluxograma simplificado de emissão de balancete, documento relativo à análise de contas contábeis para a demonstração de rotinas e processos realizados, além de cronograma definido para o fechamento da elaboração das Demonstrações Financeiras.

Em relação à Informação e Comunicação, foi apresentada norma interna referente à Política de Conformidade (POL-A3202/0001), que prevê a diretriz de promover um ambiente participativo e inclusivo, através de comunicação aberta e transparente entre todos os níveis da organização.

Quanto ao monitoramento e relato de deficiências identificadas, a CMB disponibilizou o Relatório da Auditoria Independente, que corresponde à verificação externa das Demonstrações Financeiras. O processo envolve, ainda, a emissão de parecer pela Auditoria Interna e, em conjunto com os demais normativos e rotinas descritos, entendemos que há atividade de verificação de conformidade dos processos.

Considerando as atividades realizadas pela Contabilidade, registramos que houve identificação de falha na gestão de valores a receber, no tocante à liquidação de faturas emitidas para o DPF por meio de ofícios para compensação de créditos, conforme evidenciado no Relatório nº 201603183/2017.

No tocante às Demonstrações Financeiras, consideramos que há oportunidade para melhor evidenciação dos fatos ocorridos na CMB em suas notas explicativas, de forma que os usuários das demonstrações financeiras possam ter a informação adequada para eventual tomada de decisão, conforme registro em item específico do presente relatório.

Considerando o exposto, temos que há oportunidade para a CMB implementar mapeamento de riscos específico para a área de Contabilidade, de forma a identificar os riscos e realizar, de forma sistemática, o aprimoramento dos controles internos relativos à área contábil, com o consequente impacto na qualidade das Demonstrações Financeiras.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A Casa da Moeda do Brasil realiza o acompanhamento das recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) por meio de Plano de Providências Permanente (PPP)



encaminhado pela CGU à CMB, com monitoramento pela unidade de Auditoria Interna da empresa.

No ano de 2016 não foram emitidas novas recomendações. Havia apenas uma recomendação pendente de implementação, emitida no Relatório nº 201501301/2015, relacionada à necessidade de revisão de rotinas de execução, revisão e avaliação de procedimentos de revisão das demonstrações contábeis, a qual consideramos como atendida, conforme descrito a seguir.

A empresa elaborou a Norma de Administração – NAD E2100/001, de 06/12/2016, que estabelece diretrizes para classificação, contabilidade, divulgação e tratamento de contingências que envolvam créditos ou débitos discutidos em processos judiciais ou administrativos, como passivos contingentes e ativos contingentes. Em resposta ao item 8 da Solicitação de Auditoria nº 201603183/06, a CMB informou que a norma foi integralmente utilizada como parâmetro para elaboração das demonstrações relativas ao exercício de 2016, exemplificada pela aplicação dos conceitos no item 8.2 Provisão para Passivos Contingentes.

Verificamos a compatibilidade de conceitos entre a NAD 2100/001 e as definições apresentadas no Pronunciamento CPC 25, de forma que consideramos o atendimento à recomendação pendente.

Dessa forma, temos que não há recomendações emitidas pela CGU para a CMB pendentes de implementação ao final do exercício de 2016.

2.8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Depois de realizar as avaliações consignadas no presente trabalho, concluímos pela existência de impropriedades nas contas da Casa da Moeda do Brasil, sendo importante destacar que a existência de deficiências na estrutura de controles internos de licitações, contratações diretas, sendo necessário aprimoramento do processo de avaliação de riscos e da atividade de controle.

Ademais, com base em testes de auditoria específicos, foram encontradas as seguintes impropriedades relevantes:

- a) deficiência nos processos de aquisição de papéis resinado e filigranado, com impacto na produção de passaportes;
- b) insuficiência da justificativa de preços na celebração de contratos mediante inexigibilidade licitatória para a aquisição de papéis filigranado e resinado e tinta fiduciária;
- c) ressuprimento insuficiente de insumos, com impacto na produção de passaportes.

Com a abordagem dos pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente certificado de auditoria.

Rio de Janeiro/RJ, 27 de novembro de 2017.

Nome:

Cargo: Auditor Federal de Finanças e Controle

Assinatura:

Nome:

Cargo: Auditor Federal de Finanças e Controle

Assinatura:



Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro



1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Adoção de ações de sustentabilidade no âmbito da CMB.

Fato

A Casa da Moeda do Brasil elaborou Plano de Logística Sustentável (PLS) em atendimento à demanda da Presidência da empresa, em 2014, tendo decidido pela suspensão do Plano, em 2016, considerando que esta ação não representaria nenhum tipo de prejuízo às ações de cunho ambiental já que a empresa participa da Agenda A3P, programa do Ministério do Meio Ambiente, cujos eixos temáticos em muito se assemelhariam aos temas abordados pelo PLS.

Houve constituição de comissão gestora do PLS à época. Atualmente, a comissão multidisciplinar foi reformulada, observando as ações voltadas para o conteúdo da agenda A3P.

Registramos que a suspensão do PLS não constitui ilegalidade, considerando que empresas públicas não tem obrigatoriedade de elaboração de PLS no Decreto nº 7.746, de 05/06/2012, pois a norma estabelece critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, ao passo que a CMB é uma empresa estatal não dependente.

Apesar de ter ocorrido a suspensão do plano, a CMB informou a adoção de uma série de ações relacionadas à temática de sustentabilidade, tendo detalhado ações relacionadas aos recursos hídricos; resíduos sólidos; emissões atmosféricas com o programa Carbono Zero e o projeto de reflorestamento; e projeto olímpico com a utilização de elementos de sustentabilidade em estojos e outros produtos gráficos.

Além disso, em 2017 a CMB emitiu seu primeiro relatório de sustentabilidade, referente ao ano de 2016, tendo divulgado na intranet da empresa para o público interno, além de divulgação no site das versões completa e resumida, em português, inglês e espanhol e envio de material impresso para alguns *stakeholders*.

Conforme disposto neste documento, requisitos de sustentabilidade foram adotados por ocasião dos Jogos Olímpicos, sendo identificada a oportunidade de estabelecer tais práticas como padrão na empresa, que considerará os requisitos adotados e outros já compilados para fazerem parte de um guia de compras sustentáveis.

Por fim, no tocante a ações de capacitação, em resposta ao item 6 da Solicitação de Auditoria nº 201701440/02, foram listados cursos realizados pela CMB relacionados à temática de sustentabilidade, porém sem disponibilizar o Plano Anual de Capacitação da empresa ou indicar o quantitativo de participantes.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Oportunidades de melhoria na evidenciação em Demonstrações Financeiras por parte da CMB.

Fato

No tocante às informações apresentadas nas Demonstrações Financeiras, apresentamos algumas considerações relativas à qualidade das informações, considerando aspectos de transparência e

evidenciação dos fatos ocorridos, considerando situações relacionadas a Impostos e Contribuições a Compensar, Contas a Receber, Serviços e Custos Executados a Faturar e Provisão para Custos e Serviços a Faturar.

Os Impostos e Contribuições a Compensar apresentaram o valor de R\$ 868.194.757,51, representando 27,72% do total do Ativo, em 2016, tendo sido associado à Nota Explicativa 5.5, em que indica a origem dos valores, em grande parte decorrentes de tributos apurados em atividade relacionada a produtos/serviços para os quais a CMB tem exclusividade.

Diante da ausência de informação nas Demonstrações Financeiras sobre a forma de utilização dos recursos para a geração de benefícios futuros para a empresa e considerando a isenção de impostos e contribuições federais relativamente às receitas consideradas provenientes de exclusividade, solicitamos informações complementares à CMB. A empresa informou que formaliza Pedidos de Restituição (PERDCOMP) junto à Receita Federal, identificando os períodos para os quais o pedido foi realizado e aqueles que ainda dependem da realização do pedido.

A respeito da efetiva restituição pela Receita Federal, vale mencionar o disposto na Nota Explicativa 18, que trata de eventos subsequentes, em que informa sobre auto de infração da Receita Federal que nega o direito de creditamento de saldos credores da Contribuição para o PIS/PASEP e a COFINS. A CMB apresentou recurso ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), que também não reconheceu o direito creditório. A demanda se refere a pedidos de ressarcimento apresentados no período de 01/04/2008 a 31/12/2011, em um montante de R\$ 195.854.950,20. Consta que ainda cabe recurso, mas a CMB avalia a possibilidade de mudança no regime de tributação. A informação apresentada pela empresa foi reproduzida no Relatório do Auditor Independente sobre as Demonstrações Financeiras, que concluiu indicando que a opinião não contém modificação em relação ao assunto.

Pelo disposto, somos da opinião que o valor indicado como Impostos e Contribuições a Compensar, que vem aumentando ao longo dos exercícios, não apresenta segurança em relação à sua realização, estando sujeito a significativas alterações no saldo, considerando o posicionamento do Fisco informado na Nota Explicativa nº 18.

Compete, ainda, destacar a existência de pagamentos pendentes a fornecedor em contratos celebrados prestação de serviços de soluções tecnológicas para viabilizar a fabricação, distribuição e ativação de “Selo Fiscal Inteligente” relacionado à tributação de cigarros e controle numérico, identificação e rastreamento relacionados à tributação de bebidas, instrumentalizados por meio dos sistemas SICOBE e SCORPIOS.

Os contratos possuem pagamento associado ao efetivo recebimento pela CMB do valor referente à realização do serviço junto aos fabricantes, regulamentado pela o efetivo ingresso em seus cofres do ressarcimento de que trata o art. 11 da Instrução Normativa RFB nº 869/2008 e posteriormente pelo art. 28, §3º, da Lei Federal nº 11.488/2007, não cabendo qualquer pagamento à empresa contratada no caso de não recebimento do valor pela CMB.

No entanto, houve alteração na disponibilidade desses recursos para a CMB, em decorrência da Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/2016, com interpretação indicando a possibilidade de realização de Desvinculação de Receita da União sobre o recurso devido à CMB pelo serviço, considerado como aplicável retroativamente a janeiro/2016, conforme disposto no Anexo VI ao Parecer da Auditoria Interna da CMB.

Com a desvinculação de receita em 30%, o valor efetivamente recebido pela CMB diminuiu consideravelmente e houve atrasos de pagamento à empresa contratada. O fato repercute nas seguintes contas do Balanço Patrimonial: Contas a Receber de Clientes (em R\$ 28.706.701,37), Serviços Executados a Faturar (R\$ 437.125.743,49, no curto prazo, e R\$ 182.704.363,95, no longo prazo), sua redutora Provisão para Perdas Estimadas em Créditos de Liquidação Duvidosa (R\$ 81.037.442,13) e Provisão para Custos e Serviços a Faturar (R\$ 408.217.723,86). As duas



primeiras contas resultam em R\$ 567.499.366,68 e representam 18,12% do total do Ativo, enquanto a última representa 13,03% do total do Passivo.

A situação não foi objeto de menção no Relatório do Auditoria Independente sobre as Demonstrações Contábeis.

Consideramos que as informações apresentadas nas Demonstrações Financeiras são insuficientes para visualizar a complexidade da relação comercial estabelecida. A questão do pagamento à empresa está em análise pela Casa da Moeda do Brasil, com possibilidade de impacto financeiro significativo em caso de conclusão pelo pagamento à empresa.

Em outra temática, registramos que não foi realizado o teste de *impairment* para o exercício, conforme informado na nota explicativa nº 6.2.1.3, em função de não conclusão da licitação para contratação de empresa especializada em tempo hábil.

Por fim, temos que a Reserva para Investimentos apresentou o valor de R\$ 809.863.466,32 em 31/12/2016, que representa 25,86% do valor total de Passivo e Patrimônio Líquido. Na nota explicativa nº 11.1.2, foi informado que a constituição realizada no exercício, no valor de R\$ 42.875.466,34, teve a finalidade de atender ao Orçamento de Capital de 2017, a ser aprovado pelos Conselhos de Administração e Fiscal, com base nos Orçamentos de Investimentos que compõem o Plano Plurianual da CMB de 2016-2019, nos termos do art. 196 da Lei nº 6.404/1976. O valor da reserva vem apresentando crescimento ao longo dos exercícios, à exceção do comparativo de 2014 para 2015, quando houve incorporação ao capital na ordem de R\$ 319.881.879,00, conforme informação da CMB. Não identificamos menção à reserva para investimentos no estatuto social da empresa.

Tendo em vista as características qualitativas de relevância e representação fidedigna das informações contábeis, bem como a necessidade de compreensibilidade, entendemos haver oportunidade para melhor evidenciação dos fatos ocorridos na CMB em suas notas explicativas, de forma que os usuários das demonstrações financeiras possam ter a informação adequada para eventual tomada de decisão.



Anexo I ao Relatório de Auditoria nº 201701440
Relatório de Auditoria nº 201603183





SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: CASA DA MOEDA DO BRASIL
Município - UF: Rio de Janeiro - RJ
Relatório nº: 201603183
UCI Executora: Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201603183, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, referentes ao macroprocesso de emissão de passaportes, no âmbito da Casa da Moeda do Brasil (CMB), considerando os últimos dez anos: 2006 a 2016.

I – ESCOPO DO TRABALHO

A atividade de auditoria objeto do presente trabalho foi realizada em atendimento ao Ofício nº 89/2016/COGER/GMF-MF, de 13/07/2016, no qual a Corregedoria do Ministério da Fazenda apresentou as demandas a seguir, reportando-se às diversas reportagens veiculadas na mídia tratando de atrasos na emissão de passaportes, bem como eventuais ilegalidades que tenham lhes dado causa:

1. Fluxo de emissão e confecção dos passaportes;
2. Explicações sobre o atraso na emissão de passaportes, tratando de forma específica os seguintes tópicos:
 - 2.1. informar quais matérias primas estariam em falta;
 - 2.2. informar quais contratos de fornecimento estavam vinculadas as matérias primas faltantes;
 - 2.3. encaminhar a metodologia de estimativa da demanda de passaporte, bem como se esse método fora alterado e quando;
 - 2.4. demais justificativas que entender serem necessárias;
3. cópia digital do contrato de fornecimento de passaporte que a CMB mantém com a Polícia Federal;
4. relação dos fornecedores de insumos para confecção do passaporte dos últimos 10 anos, bem como cópia digital de tais contratos;
5. custo financeiro que a CMB teve com o atraso na emissão de passaportes;
6. informar se há, de fato, na CMB equipamento capaz de confeccionar as capas de passaporte uma vez que a empresa tenha acesso aos chips de segurança;
7. informar as pessoas envolvidas no processo de confecção do passaporte e suas responsabilidades;
8. informar se há procedimento de apuração dos atrasos na emissão dos passaportes na CMB, bem como seus resultados.

Com exceção dos itens 3 e 4 (segunda parte), que tratam de simples encaminhamento de cópias de documentos, os demais itens são abordados ao longo deste relatório.

Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Auditada, no Rio de Janeiro/RJ, no período de 28/11 a 16/12/2016 e 02/01 a 28/02/2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis



ao serviço público federal, objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, 01/01/2006 a 31/12/2016. Nossos exames, realizados por amostragem, sobre o Macroprocesso Emissão de Passaportes, tiveram como diretriz o atendimento à demanda externa anteriormente descrita e a verificação de processos, sendo realizados com os seguintes objetivos:

- Identificar o fluxo de elaboração de passaportes; (item 1.1.1.2)
- Identificar os contratos formalizados entre a Casa da Moeda do Brasil (CMB) e as duas instituições que adquirem seus passaportes: Departamento de Polícia Federal (DPF) e Ministério das Relações Exteriores (MRE); (item 1.1.1.3)
- Conhecer a demanda de passaportes, a forma de estimativa e a quantidade estabelecida nos contratos de serviço, entre a CMB e seus demandantes; (item 1.1.1.1)
- Obter informações a respeito dos fatos relacionados ao atraso na entrega de passaportes, divulgado no ano de 2016, com ênfase em aquisição de insumos, manutenção de equipamentos e efetivo recebimento pela CMB dos pagamentos por serviços prestados, que podem ter impactado na questão; (itens 1.1.1.7, 1.1.1.8, 1.1.1.11 e conclusão)
- Identificar eventual custo financeiro que a CMB teve com o atraso na emissão de passaportes; (item 1.1.1.12)
- Verificar a existência de procedimento para apuração dos atrasos na emissão dos passaportes na CMB, bem como seus resultados; (item 1.1.1.14) e
- Verificar as ações adotadas para busca e implementação de alternativas pela CMB em relação à dependência de único fabricante para a confecção de capas de passaporte. (item 1.1.1.9)

Houve restrição à realização dos exames por parte da CMB decorrente de impacto à realização das atividades de auditoria, em virtude de solicitações de prorrogação de prazo na data prevista para atendimento (final do prazo), além de divergências observadas em informações disponibilizadas, que necessitaram de demandas adicionais para esclarecimento pela empresa.

A política de estoques da empresa, embora solicitada no curso do trabalho, não foi apresentada pela CMB, que apenas disponibilizou normas internas que regulamentam o tema após a Reunião de Busca Conjunta de Solução, em outubro/2017.

A título de exemplo, temos, ainda, o item 1.1.1.14, no qual a solicitação informação sobre a situação atual de processo referente à apuração pela CMB dos atrasos na confecção e entrega de passaportes ocorrida em 2016, resultou em insuficiência de informações sobre os resultados efetivos da apuração conduzida no processo nº 18750.002006/2016-70 e na conclusão de que o processo não teve como objeto a apuração de responsabilidades pelos atrasos na confecção e entrega de passaportes, mas sim falhas em equipamentos de diferentes linhas de produção da Casa da Moeda do Brasil.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Passaportes: exclusividade para emissão pela CMB, modelos previstos e representatividade da geração de receitas para a empresa.

Fato

A Casa da Moeda do Brasil (CMB) tem exclusividade na fabricação de cadernetas de passaporte para fornecimento ao Governo brasileiro, nos termos do parágrafo primeiro do art. 2º da Lei nº 5.895/1973, incluído pela Lei nº 13.043/2014. A partir de julho de 2015 foi implementado novo modelo e alterada a validade do documento para dez anos.

O Departamento de Polícia Federal (DPF) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) são os

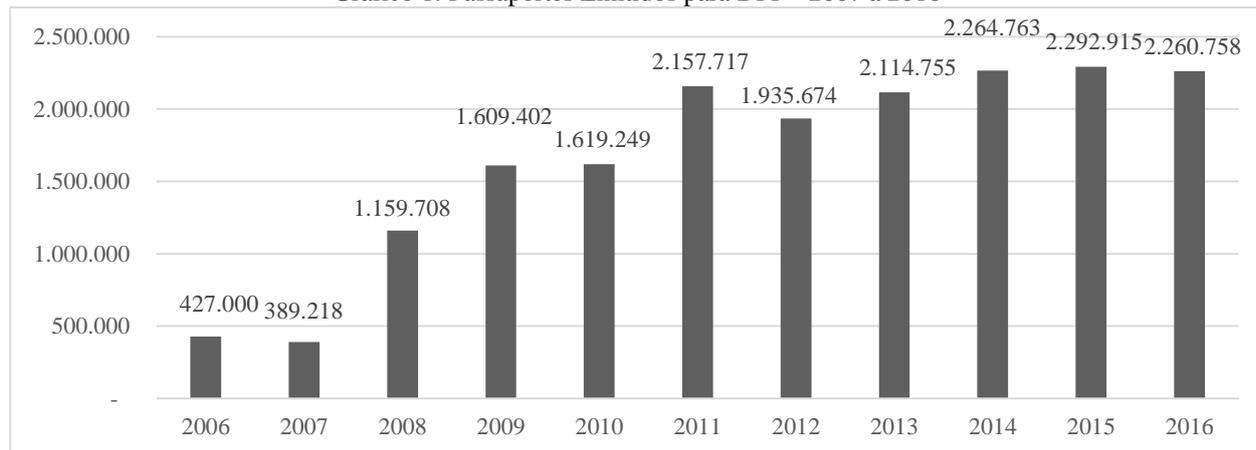


clientes da CMB na confecção de passaportes e geraram um faturamento de R\$ 447.515.978,20 no período de 2014 a 2016.

O DPF apresenta a maior demanda para a produção de passaportes pela CMB, em torno de 2 milhões de cadernetas por ano. Os contratos são formalizados indicando quantidade estimada para o período e considera os seguintes produtos: Passaporte Comum (PACOM), Passaporte de Estrangeiro (PASES), Passaporte de Emergência (PASEM) e *Laissez-Passer*. Nos anos de 2014 a 2016, foram emitidos 6.818.396 passaportes, conforme verificado a partir das notas fiscais emitidas para o período.

Nos últimos dez anos, de 2007 a 2016, a CMB forneceu um total de 17.804.159 passaportes para o DPF, observando o seguinte histórico:

Gráfico 1: Passaportes Emitidos para DPF - 2007 a 2016

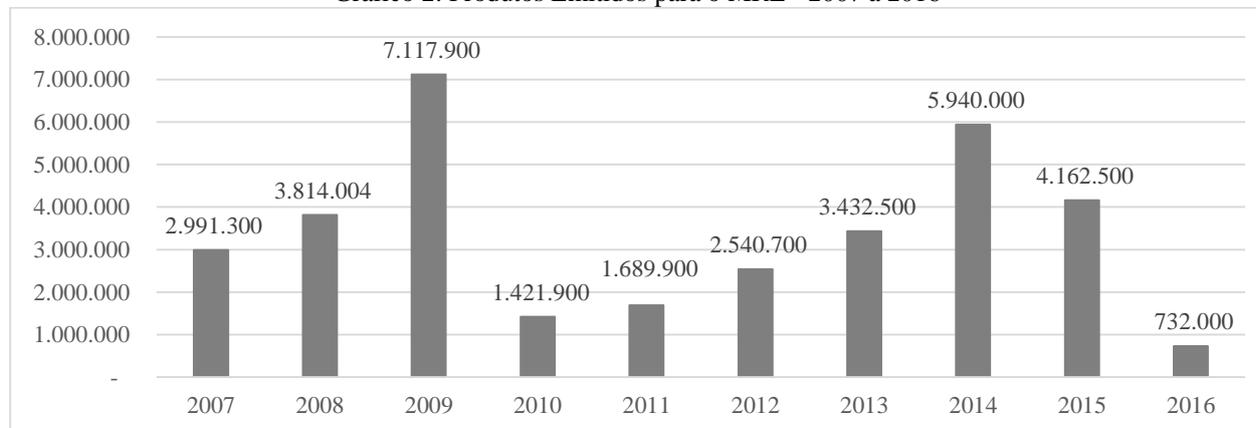


Fonte: Informações disponibilizadas pela CMB como Anexo IV às respostas da Solicitação de Auditoria nº 201603183/01, com alteração de informações relativas aos anos de 2015 e 2016 na resposta da Solicitação de Auditoria nº 201603183/08.

O MRE celebra contratos com a CMB para a produção de quantidade previamente definida para os seguintes produtos: Passaporte Comum (PACOM), Passaporte Oficial (PASOF), Passaporte Diplomático (PADIP), Passaporte de Estrangeiro (PASES), Passaporte de Emergência (PASEM) e *laissez-Passer*, além de Laminados de Segurança, Etiquetas e Folhas Multiuso. Nos anos de 2014 a 2016, foram emitidas 11.306.300 unidades dos diversos produtos, sendo 802.500 passaportes, conforme verificado a partir das notas fiscais emitidas para o período.

Nos últimos dez anos, de 2007 a 2016, a CMB forneceu um total de 33.842.704 unidades de diferentes produtos para o MRE, observando o seguinte histórico:

Gráfico 2: Produtos Emitidos para o MRE - 2007 a 2016



Fonte: Informações disponibilizadas pela CMB como Anexo III às respostas da Solicitação de Auditoria nº 201603183/02, com alteração de informações na resposta da Solicitação de Auditoria nº 201603183/08.

O total de produtos emitidos entre 2014 e 2016 informada no Anexo III (10.835.500 unidades) mencionado não corresponde à quantidade apurada por meio do levantamento de notas fiscais (11.306.300 unidades), com diferença de 470.800 unidades. O contrato previa fornecimento de 477.800 unidades em dezembro/2016.



Em termos de características específicas, temos que o DPF demanda o serviço de personalização das cadernetas de passaporte, que corresponde à emissão do documento com os dados do requerente. No caso do MRE, as cadernetas são personalizadas pelo próprio Ministério. O DPF não fixa a quantidade anual de passaportes, apenas estima, em função da demanda, ao passo que o MRE fixa a quantidade anual a ser fornecida, em contrato.

O serviço de emissão de passaportes gerou para a CMB as quantidades e os valores em faturamento a seguir, para o período de 2014 a 2016:

Tabela 1: Faturamento Bruto da Linha de Produção de Passaportes

					Valores em R\$
Ano	Cliente	Quantidade	Faturamento	Custo	Lucro Bruto Operacional
2014	DPF	2.264.763	101.710.020,00	59.136.852,21	42.573.167,79
	MRE	5.940.000	31.480.740,00	15.110.755,20	16.369.984,80
	Total	8.055.000	133.190.760,00	74.247.607,41	58.943.152,59
2015	DPF	2.292.915	129.204.036,00	89.782.182,70	39.421.853,30
	MRE	4.162.500	24.565.550,00	19.586.782,33	4.978.767,67
	Total	6.455.415	153.769.586,00	109.368.965,03	44.400.620,97
2016	DPF	2.260.758	142.201.678,20	96.521.291,81	45.680.386,39
	MRE	1.203.800	18.353.954,00	15.601.546,51	2.752.407,49
	Total	3.464.558	160.555.632,20	112.122.838,32	48.432.793,88

Fonte: Informações disponibilizadas pela CMB, em resposta ao item 36 da Solicitação de Auditoria nº 201603183/04, com alteração de informações na resposta da Solicitação de Auditoria nº 201603183/08. O total de produtos emitidos entre 2014 e 2016 informada no Anexo III (10.835.500 unidades) mencionado não corresponde à quantidade apurada por meio do levantamento de notas fiscais (11.306.300 unidades), com diferença de 470.800 unidades. O contrato previa fornecimento de 477.800 unidades em dezembro/2016.

Em relação ao faturamento bruto da CMB, os valores obtidos com passaportes representaram 6,15%, 6,38% e 6,67%, nos anos de 2014, 2015 e 2016, respectivamente. A seguir, a representatividade do faturamento bruto da linha de passaportes em relação às linhas de produção da CMB:

Tabela 2: Representatividade do Faturamento Bruto por Linhas de Produção da CMB

							Valores em R\$
Linha de Produção	2014	%	2015	%	2016	%	
Bacen (Cédulas e Moedas)	349.776.032,68	16,16%	516.421.247,48	21,41%	540.161.640,12	22,42%	
Sicobe (Selos rastreáveis)	1.471.593.573,89	67,98%	1.324.252.387,53	54,91%	1.064.520.088,81	44,19%	
Scorpions (Selos rastreáveis)	137.979.857,86	6,37%	138.313.335,76	5,74%	107.418.582,05	4,46%	
Passaportes	133.190.760,00	6,15%	153.769.586,00	6,38%	160.555.632,20	6,67%	
Selo controle fiscal	27.845.513,07	1,29%	-	0,00%	41.783.041,95	1,73%	
Selo postal	4.851.117,66	0,22%	8.902.620,55	0,37%	1.516.038,11	0,06%	
Medalhas	1.592.582,42	0,07%	1.516.248,79	0,06%	14.950.487,58	0,62%	
Cédulas Estrangeiras	8.689.420,80	0,40%	11.941.816,31	0,50%	2.441.058,56	0,10%	
Outros produtos/serviços	29.148.963,48	1,35%	256.388.164,95	10,63%	475.496.843,42	19,74%	
Faturamento Bruto Total	2.164.667.821,86	100,00%	2.411.505.407,37	100,00%	2.408.843.412,80	100,00%	

Fonte: Informações disponibilizadas pela CMB, em resposta ao item 36 da Solicitação de Auditoria nº 201603183/04 e Demonstrações do Resultado do Exercício (2014, 2015 e 2016).

A linha de passaportes se mostra a quarta em representatividade de faturamento bruto na Casa da Moeda para o período de 2014 a 2016.

É válido destacar a ocorrência de divergência de informações apresentadas pela CMB, considerando-se as quantidades – MRE, em 2011, e DPF, em 2015 e 2016 – e a respeito do valor faturado – DPF, em 2014. A manifestação relativa à Solicitação de Auditoria nº 201603183/08 foi considerada para tais itens, substituindo os dados relativos aos disponibilizados em resposta às Solicitações de Auditoria nº 201603183/01 e 201603183/04. Tal situação indica inadequação no levantamento e fornecimento de dados relativos à emissão de passaportes.



1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Fluxo de emissão e confecção de passaportes, setores e responsabilidades.

Fato

De forma sintética, a produção de passaporte tem início pelo planejamento da produção, baseado no contrato assinado ou na previsão de demanda dos clientes, considerando o Plano de Demanda Anual - PDA - elaborado pelo DECOP. Há outras fases de controle de materiais. A confecção é realizada com duas etapas de crítica ao material elaborado, a crítica do semiacabado e a crítica da caderneta. Após produzidos, há verificação e expedição, que envolve a guarda e remessa do documento acabado. Há, ainda, etapa de fiscalização e trituração de material inútil, em diversas fases do processo.

A Diretoria de Passaportes e Impressos (DIPIM) é a área responsável pela confecção de passaportes, subordinada à Presidência da Empresa e compõe a Diretoria Executiva responsável pela gestão da CMB. Tem a seu cargo a orientação, a execução e controle das atividades referentes à produção de passaportes e outros impressos de segurança (documentos de identificação civil ou institucional de órgãos públicos, por exemplo), tendo como principais clientes comerciais o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios).

O Departamento de Passaportes (DEPAS) tem a seu cargo o planejamento, normalização, orientação, coordenação, execução e controle das atividades de produção referentes à fabricação de cadernetas de passaportes. Abrange a Divisão de Passaportes (DVPA), que é composta pela Seção de Fabricação de Caderneta (SEFC) e a Seção de Personalização (SEPS); e a Divisão Administrativa (DVAP), composta pela Seção de Planejamento e Controle da Produção (SEPU), Seção de Planejamento e Controle de Materiais (SECM) e a Seção de Fiscalização de Fábrica e Serviços Gerais (SEFS).

As Normas de Organização relacionadas às atividades são as seguintes:

- NOR-D0000: Estabelece a estrutura de organização e as atribuições da DIPIM;
- NOR-D1000: Define a estrutura de organização do DEPAS e define suas atribuições;
- NOR-D1100: Define atribuições da DVPA;
- NOR-D1200: Define atribuições da DVAP;
- NOR-D2000: Estabelece a estrutura e organização do Departamento de Impressos (DEPIM) e define suas atribuições;
- NOR-D3000: Define atribuições do Departamento Técnico de Passaportes e Impressos (DETIP);
- NOR-D4000: Define a estrutura de organização do Departamento Comercial de Passaportes e Impressos (DECOP) e define suas atribuições;
- NOR-D4100: Define as atribuições da Divisão de Vendas e Atendimento a Clientes de Passaportes e Impressos (DVVP);
- NOR-D4200: Define as atribuições da Divisão de Planejamento de Vendas e Inteligência de Negócios de Passaportes e Impressos (DVPI).

As seguintes pessoas são responsáveis pelas atividades, conforme informações disponíveis no site da CMB, em 12/07/2017:

- DIPIM - Diretoria de Passaportes e Impressos: Lara Caracciolo Amorelli
- DECOP - Departamento Comercial de Passaportes e Impressos: Regina Almeida
- DEPAS - Departamento de Passaportes: Paulo César Esteves de França
- DEPIM - Departamento de Impressos: Sérgio Grilo Magalhães
- DETIP - Departamento Técnico de Passaportes e Impressos: Marccone da Silva Leal

De forma complementar, outras áreas podem ser demandadas pela DIPIM, a exemplo da Diretoria de Gestão (DIGES), que realiza a aquisição de insumos.



Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201603183/08, a DIOPE apresentou o seguinte registro: “A Diretoria de Gestão como área meio é essencial para o bom andamento da produção, uma vez que é a ponta do trâmite do processo de compras e orientadora da forma de aquisição”.

Em relação ao fluxo do processo produtivo, a Auditoria Interna realizou o mapeamento do Passaporte com chip fabricado para atender ao DPF, a partir de informações e registros obtidos na área, com validação pelos departamentos gestores do referido processo produtivo: Diretoria de Passaportes e Impressos (DIPIM) e Departamento de Passaportes (DEPAS).

O fluxo identificou as atividades realizadas pelo DEPAS/DEPIM de forma organizada por etapa e detalhando as seções ou departamentos envolvidos, considerando os seguintes processos: planejamento da produção; preparação para retirada de insumos e/ou semiacabados; planejamento, programação e controle de insumos; contagem e corte de papel; impressão offset (contracapa e miolo); impressão calcográfica (contracapa); crítica do semiacabado; fabricação de cadernetas; crítica da caderneta; embalagem de cadernetas; personalização do passaporte; verificação e expedição; fiscalização e trituração de material inútil; guarda e remessa de produto.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

CMB e clientes: contratos celebrados de 2006 a 2016 e valores.

Fato

Os clientes da CMB possuem perfis diferentes de contratação em relação aos produtos adquiridos, periodicidade de contratação, valores contratados e previsibilidade da demanda. Em atenção à demanda apresentada, realizamos o levantamento das contratações dos últimos dez anos, tendo como referência o ano de 2016. A verificação de conformidade de preços contratados com os custos de produção associados não foi objeto de análise.

Os contratos celebrados com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem por objeto a confecção de documentos de viagem: Passaportes diplomático, oficial, comum, de emergência e para estrangeiro, Caderneta *Laissez-Passer*, etiquetas, folhas multiuso e laminados de segurança.

O Contrato nº 03/2006 apresentou quantidade de produtos estimada, para solicitação na medida das necessidades do MRE e com o pagamento proporcional. Os demais contratos apresentaram a quantidade por tipo de produto, com cronograma de entrega e cronograma financeiro, prevendo antecipadamente a quantidade a entregar por tipo de documento, com definição de periodicidade mensal ou quinzenal a cada contrato. Há diferença de valor unitário por tipo de passaporte.

A seguir, temos, de forma sintética, os dados de cada contrato.

Tabela 3: Contratos celebrados com o MRE, vigência e valor.

Contrato	Data de Assinatura	Vigência	Valor Contratado (R\$)
03/2006	30/08/2006	30/08/2006 a 31/12/2006	1.663.260,00
05/2007	Não consta	29/10/2007 a 28/10/2008	18.769.080,00
03/2008	16/12/2008	16/12/2008 a 16/12/2009	17.718.368,00
01/2010	07/06/2010	07/06/2010 a 06/06/2011	14.728.940,00
01/2011	24/08/2011	24/08/2011 a 23/08/2012	24.508.660,00
01/2012	01/11/2012	01/11/2012 a 31/10/2013	26.698.200,00
01/2013*	21/11/2013	21/11/2013 a 20/11/2014	33.061.620,00
01/2015*	26/02/2015	26/02/2015 a 25/02/2016	24.993.950,00
01/2016*	11/02/2016	11/02/2016 a 10/02/2017	17.933.894,00
Total	-	-	180.075.972,00

* - Contratos que tiveram termo aditivo, que alterou quantidades de itens e, conseqüentemente, o valor total. Não alteraram a vigência. O valor contratado informado considera o aditivo realizado.

Fonte: Contratos disponibilizados pela CMB.

A quantidade por produto é variável a cada contrato, no entanto, como há cronograma de entrega definido por contrato (à exceção do Contrato nº 03/2006), há previsibilidade para o atendimento. Em análise da execução contratual considerando os anos de 2014 a 2016, verificamos o



faturamento compatível com as quantidades por item e valores firmados, porém com atrasos em entregas pela CMB, além da ocorrência de atrasos de pagamento por parte do MRE sem cobrança de multa ou juros pela CMB, em função de celebração contratual sem previsão de penalidade sobre o inadimplemento contratual, como pode ser verificado em itens específicos do presente relatório.

Os contratos celebrados com o DPF têm como objeto a fabricação e o fornecimento de passaportes, sem produtos adicionais, sendo eles o passaporte comum, de estrangeiro, *laissez passer* e de emergência, este com distinção entre tipo I e tipo II, no contrato mais recente.

Apresentam valor unitário igual para qualquer dos tipos de caderneta. Em caso de entrega de caráter urgente, em menor prazo, não há alteração no preço, embora envolva custos diferenciados de entrega.

Tabela 4: Contratos celebrados com o DPF, vigência e valor.

Contrato	Data de Assinatura	Vigência	Valor Contratado (R\$)
26/2005	05/05/2005	60 meses contados da publicação no DOU	24.880.000,00
25/2010*	16/07/2010	12 meses contados a partir da publicação no DOU, podendo ser prorrogado	361.416.000,00 (2010 a 2015)
21/2015	25/05/2015	12 meses contados a partir da publicação no DOU, podendo ser prorrogado	169.830.000,00
21/2015 – 2º TA	25/05/2016	26/05/2017 a 31/08/2016	35.560.380,61
Total	-	-	591.686.380,61

* - Não foram disponibilizados termos aditivos relativos ao Contrato nº 25/2010.

Fonte: Contratos disponibilizados pela CMB.

O Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 21/2015 teve como objeto apresentação de adendo e anexos relativos aos passaportes, além de inclusão de proposta comercial da CMB. Foi assinado em 06/07/2015. Não altera vigência.

A quantidade por produto é variável a cada contrato e, adicionalmente, depende da demanda pelos interessados no documento, assim há maior risco no planejamento das quantidades a serem produzidas a cada ano, o que requer monitoramento tempestivo tanto pela CMB como pelo DPF, para a realização de eventuais ajustes. Em análise da execução contratual considerando os anos de 2014 a 2016, verificamos o faturamento habitualmente superior, em relação às quantidades por item, além da ocorrência de atrasos de pagamento por parte do DPF, porém com cobrança de multa ou juros pela CMB pagas com novo atraso pelo DPF, como pode ser verificado em itens específicos do presente relatório.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de revisão ou reajuste em contratos de longo prazo firmados com o DPF.

Fato

A partir da análise da execução contratual nos anos de 2014 a 2016, que envolve os Contratos nº 25/2010 e 21/2015, verificamos que os contratos celebrados com o DPF e com o MRE não foram objeto de revisão ou reajuste para manutenção de equilíbrio financeiro, não obstante a variação interna de custos pela CMB.

No caso do MRE, o contrato tem preço fixo e irremovível, valendo registrar a periodicidade de celebração anual.

Os contratos com o DPF são celebrados para período longo, superior a um ano, e contêm cláusula que prevê o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato como direito do contratado, mediante requisição pelo prestador de serviços, no caso a CMB, que não solicitou alteração de valor.

Além disso, apresentam valor unitário igual para qualquer dos tipos de caderneta. Em caso de entrega de caráter urgente, em menor prazo, não há alteração no preço, embora envolva custos diferenciados de entrega.



Causa

Dificuldade negocial em função da posição da CMB como integrante da estrutura governamental, em negociação com o DPF, pressionando suas margens, além de falta de transparência sobre os responsáveis pela decisão negocial da empresa para atuar com redução de margem.

Manifestação da Unidade Examinada

A Solicitação de Auditoria nº 201603183/08, relativa ao encaminhamento dos achados de auditoria para ciência e manifestação pela CMB, foi apresentada com os itens 1.1.1.2 e 1.1.1.3 em conjunto, recebendo a seguinte manifestação, por meio de Informação/Despacho emitido pela Chefia de Gabinete da CMB, de 18/08/2017:

- Observação DIRIM e DIOPE acerca do § 1º da pg. 4 do relatório (“A quantidade por produto...”): As minutas de todos os contratos firmados junto aos clientes são repassadas as áreas internas competentes para análise e parecer.
- Observação DIRIM e DIOPE acerca do § 2º da pg. 4 do relatório (“Os contratos celebrados com o DPF ...”): Os contratos celebrados com o DPF têm como objeto a fabricação e personalização de cadernetas de passaportes.
- Observação DIRIM e DIOPE acerca do § 2º da pg. 5 do relatório (“A partir da análise ...”): Processo nº 0462/2011: (a) na pg. 38, consta orientação do DECOM em não requerer o reequilíbrio econômico-financeiro (27/07/2011); e (b) na pg. 72, consta decisão comercial de não reajustar o preço do produto, pois não haveria maiores prejuízos financeiros (15/05/2012).

Após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Solução, a CMB apresentou manifestação com informações adicionais (manifestação complementar), por meio da Nota Técnica GABIN nº 005/2017, de 25/10/2017:

“A CMB dispõe de política de formação de preços estruturada e documentada, com fluxo de trabalho definido e software para o cálculo de preços de venda. Segue como evidência imagem de tela do sistema PROPCOM, que, sem expor dados internos da matriz de preços da CMB – desnecessários para a finalidade desta Nota Técnica –, indica com clareza o fluxo de tarefas para a formação do preço e os aspectos considerados, dentre os quais o delineamento do produto, com todos os seus insumos e custos associados (ANEXO IV).

No mais, a CMB periodicamente reavalia o preço de seus produtos. As comunicações com o DPF no dossiê anexo demonstram os diversos contatos para o reajuste de preços e as negociações feitas de forma deliberada (ANEXO V).

Registre-se que os principais negócios da CMB são desenvolvidos com clientes governamentais que, por sua vez, possuem limitações orçamentárias e pressionam por eficiência, o que é absolutamente razoável.

Não há impropriedade ou ilegalidade em a CMB, ciente do cenário nacional e de seu papel de indústria de Estado, tendo como única sócia a própria União, atuar negocialmente com margens menores em prol de sua própria sustentabilidade.

No caso de cédulas e moedas, por exemplo, ainda há indefinição do Banco Central do Brasil em relação ao Programa Anual de Produção 2013 exatamente pelo argumento de que preços da CMB deveriam ser mais competitivos em relação aos de determinados fornecedores estrangeiros.

Nesse sentido, a decisão de não reajustar preços em contratos firmados com o DPF não constitui, por si, ilegalidade ou impropriedade. Trata-se de (i) decisão negocial. (ii) em atividade finalística da CMB, (iii) em benefício da administração pública contratante, que, pela própria natureza e contexto de deliberação, ultrapassa a esfera de controle dos atos negociais mesmo pelos critérios mais restritos da regra de decisão de negócio (business judgment rule).

Portanto, ambas as Causas e Recomendações relacionadas ao ponto parecem superadas”.



Análise do Controle Interno

A manifestação inicialmente apresentada indicou que as minutas contratuais são avaliadas por diferentes áreas para efeito de análise e parecer, bem como reafirmou o objeto dos contratos firmados com o DPF, já descrito no fato do item 1.1.1.2.

Em relação à formação e revisão dos preços de venda de produtos pela CMB, no anexo IV da manifestação complementar, a CMB apresentou tela de sistema informatizado utilizado para a composição de preço de vendas dos seus produtos, em que há a indicação de utilização de informações de diferentes áreas da empresa. Do Departamento Financeiro, constam os fatores “Tx Custos”, “Desp. Tribu” e “Prazo-Custo”.

Foi demonstrada, então, a existência de ferramenta para o cálculo do preço, com o indicativo de sua utilização para a verificação do preço unitário inicial utilizado nos contratos.

No tocante ao equilíbrio econômico-financeiro, a manifestação inicial indicou que houve orientação para não requerer o reequilíbrio e decisão comercial para não reajustar o preço. O processo nº 0462/2011 não foi disponibilizado, impossibilitando a verificação do conteúdo das páginas citadas. Como a manifestação apresentada não foi acompanhada da análise efetuada em 2011 que, em tese, continha estudo de avaliação sobre a inexistência de “maiores prejuízos financeiros”, não identificamos evidências que garantam, com razoável segurança, a existência de um processo de revisão de preços estruturado. Não foram disponibilizados elementos de avaliação referente aos exercícios de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

Em relação à existência de revisão de preços, a manifestação complementar indicou o Anexo V, denominado “Registro de cobranças e informações de saldo CMB/DPF”, composto de lista de documentos emitidos a partir de 05/04/2016, relacionados a:

- Tratativas para aditamento de contrato e reajuste de preços;
- Proximidade de vencimento do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 21/2015;
- Solicitação de prorrogação para continuidade do serviço;
- Solicitação de posicionamento quanto à celebração de Terceiro Termo Aditivo;
- Documentos relativos à proposta comercial elaborada pela CMB;
- Manutenção de prestação de serviços, embora sem cobertura contratual; e
- Tratativas para estabelecer novo preço, já após o vencimento do Contrato nº 21/2015, e solicitação de glosa pelo DPF.

Os documentos demonstram, em síntese, que a CMB empreendeu esforços a partir da proximidade do encerramento de cobertura contratual para buscar a celebração de novo termo aditivo. Não tendo ocorrido a prorrogação da vigência, houve o fornecimento extracontratual e a adoção de ações para buscar uma nova celebração, inclusive com o envio de proposta comercial e a realização de negociação dos preços para um novo ciclo de fornecimento, com alertas de paralisação de envio de caderneta e tratativas relacionadas à disponibilidade orçamentária.

O Ofício OF.DIPIM/011/2016, de 05/04/2016, emitido pela CMB para o DPF, trata de aditamento do Contrato nº 21/2015 e solicita que seja considerado reajuste mediante aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no período de março/2015 a fevereiro/2016, que levaria a reajuste de preço de R\$ 62,90 (vigente à época) para R\$ 69,41 (proposto). Destaque para o seguinte trecho:

“Faz-se necessário ressaltar que, mesmo diante da notória e inconcussa variação cambial evidenciada durante o período em tela, esta CMB irá absorver, excepcionalmente, pela conjuntura atual do país, parte desse aumento de custos, sem o repasse total, o que in casu, geraria uma demanda de reequilíbrio econômico-financeiro da relação contratual. Sendo assim, é determinante o reajuste, além de medida legítima, legal e contratualmente estabelecida”.

O próprio documento demonstrou demanda da CMB para alteração do preço, mesmo que parcialmente, tendo indicado a previsão contratual para a alteração de valor. Assim, temos que



houve a indicação de quebra do equilíbrio do contrato, no trecho anteriormente destacado. A manifestação apresentada indica que o reequilíbrio do contrato e reajuste do preço do produto foram avaliadas no âmbito da CMB, que decidiu por não requerer. Em contrato de execução por longo prazo, com a manutenção do mesmo valor inicial, temos a existência de variações em custos da empresa, como o salário dos empregados, o valor da energia elétrica para operação de equipamentos e o preço de aquisição de matérias-primas ao longo do período de execução contratual, variações que, em geral, pressionam as margens estabelecidas na relação contratual, a exemplo da variação cambial citada no Ofício.

O Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 21/2015 esteve vigente até agosto/2016, seguindo-se de fornecimento pela CMB sem cobertura contratual, considerando a existência de créditos orçamentários disponíveis para o DPF. Em todos os fornecimentos realizados entre maio/2015 e dezembro/2016, sob a vigência do Contrato nº 21/2015 ou por fornecimento extracontratual, foi aplicado o valor unitário de R\$ 62,90. No período de janeiro/2014 a maio/2015, no âmbito do Contrato nº 25/2010, foi aplicado o valor unitário contratado de R\$ 48,00.

No Ofício OF.PRESI/100/2017, de 20/07/2017, a CMB destaca o passivo de notas vencidas, de R\$ 95.979.043,08, havendo ainda R\$ 6.050.539,70 a vencer, até aquela data; além de destacar a ausência de contrato desde 20/08/2016 e tratar da necessidade de reajuste:

“Além da ausência de cobertura contratual, registre-se que o preço unitário dos passaportes não sofreu reajustes desde 18/03/2015, apesar da previsão contratual de reajuste pelo IPCA (item 6.1 do Contrato nº 021/2015). Portanto, de forma a corrigir as perdas inflacionárias, o preço unitário para os passaportes fornecidos a partir de 24.07.2017 será corrigido pelo IPCA, conforme memória de cálculo anexa que observa o mesmo índice e base previstos nos contratos anteriores, passando a R\$72,11 (setenta e dois reais e onze centavos), inclusive para cenários de reconhecimento de dívida”.

Posteriormente, no Ofício OF.PRESI/105/2017, de 25/07/2017, em nova comunicação com o DPF, a CMB informa que foi retomada a personalização de cadernetas de passaportes, em regime de produção 24 horas por dia, 7 dias por semana, *“com custos extraordinários que serão suportados por esta empresa pública”*. Além disso, manifesta concordância com o pleito de manutenção do preço de R\$ 62,90 até a assinatura de novo contrato *“contanto que a formalização ocorra até o prazo limite de 04.08.2017”*.

Os Ofícios nº 368/2017-SECC/DICON/COAD/DLOG/PR e 369/2017-SECC/DICON/COAD/DLOG/PR, de 22/09/2017, emitidos pelo DPF para a CMB, solicitam alteração de notas fiscais emitidas ou autorização para glosa, em função da diferença de valor unitário dos passaportes emitidos, considerando como valor unitário devido R\$ 62,90 e não R\$ 69,41, o que gera uma glosa de R\$ 1.893.518,13.

No Ofício OF.DIRIM/021/2017, de 10/10/2017, trata de divergência em valor unitário de passaportes apontada em ofícios encaminhados pelo DPF, informando que houve comunicação anterior para realizar a cobrança pelo valor unitário de R\$ 69,41, apesar de não corresponder ao reajuste pelo IPCA. Solicita, então, ponderação sobre a glosa indicada pelo DPF, com a seguinte justificativa:

A CMB possui orçamento próprio e adquire as matérias-primas, muitas delas importadas, de forma antecipada e quase que integral para garantir um preço melhor, tendo despesas de caixa e de capital de giro. Contudo, mesmo aplicando juros, os pagamentos têm sido feitos com um prazo longo de atraso, historicamente apresentando quase R\$ 40 milhões em saldo vencido anualmente.

Não há informação sobre o tratamento final atribuído ao pagamento das cinco notas fiscais que geraram o debate sobre a diferença de valor unitário dos passaportes, nem sobre a efetivação da celebração de contrato.



Em síntese, temos que o Anexo V indicado pela CMB apresentou importantes documentos relativos à relação negocial entre a empresa e o DPF, porém relativas à proximidade do vencimento contratual, não demonstrando as revisões de preço realizadas no período anterior a abril/2016, não obstante a informação pela empresa de que realiza periodicamente tal revisão.

Na prática, o valor unitário cobrado pela CMB permaneceu o que foi contratado no âmbito dos contratos nº 25/2010 e 21/2015.

A manifestação complementar apresentada pela CMB informa não haver impropriedade ou ilegalidade em atuar negocialmente com margens menores. Vale registrar, porém, que a prática dos valores originais contratados foi tratada pela própria empresa junto ao DPF, no intuito de obter correção dos valores unitários, mesmo que parcial, porém sem sucesso, tendo culminado em solicitação de glosa pelo DPF dos valores unitários com correção parcial do IPCA, aplicados em notas fiscais emitidas a partir de 16/08/2017.

Tal situação demonstra que houve a verificação interna de desequilíbrio do contrato, embora não tenha ocorrido solicitação formal pela CMB para adequação do contrato, em virtude de reequilíbrio ou mesmo para a correção parcial da diferença, considerado o IPCA – índice adotado no contrato celebrado. O Ofício OF.PRESI/100/2017, de 20/07/2017 (p. 46 do Anexo V), foi emitido após o encerramento da vigência contratual, quando os serviços eram pagos sem cobertura contratual. Embora o documento cite a necessidade de corrigir perdas inflacionárias, não caberia tratar de reajuste do contrato para manutenção do seu equilíbrio, porque já não havia contrato vigente à época. Representou uma ação da CMB para obter a diferença de valor, durante o pagamento por indenização, que não foi acolhida pelo DPF, conforme ofícios de solicitação de ajuste da Nota Fiscal emitida ou haveria realização de glosa.

As solicitações ao DPF para reajuste parcial do valor e para não realização de glosa em notas fiscais contrastam com a indicação de decisão negocial de operar com margens reduzidas e indicam a absorção de perdas pela CMB em função da manutenção da prestação de serviços. Não há registro de acionamento de agente externo que pudesse arbitrar a relação entre a empresa pública e o órgão integrante da estrutura do Governo Federal.

Não houve manifestação da empresa a respeito da adoção de valor unitário igual para qualquer dos tipos de caderneta de passaporte emitido para o DPF, não obstante tal escolha ocasione flutuação dos resultados, inclusive decorrente de fatores que não estão sob o controle da CMB, como a quantidade de envio de passaportes de emergência, que envolvem menor prazo para entrega, além de volume de remessa por localidade, que pode ter custos diferenciados, ao passo que o valor unitário para os diferentes modelos é igual.

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar a política de formação de preços de forma a manter registro estruturado das decisões relativas à definição de preços, considerando fatores como custo de transporte, sazonalidade, volume de produção, vida útil de equipamentos e correspondente custo de manutenção, além da margem de lucro, com vistas a aprimorar a atividade de revisão dos preços em contratos de longo prazo e documentar as decisões sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

1.1.1.5 INFORMAÇÃO

Atrasos em entrega de produtos pela CMB e irregularidade nos pagamentos pelo MRE, em análise à execução contratual, no período de 2014 a 2016.

Fato

Os contratos formalizados entre MRE e CMB apresentam cronograma de entrega e o correspondente cronograma financeiro, como anexos. Com isso, há indicação de quantidade de produtos a ser entregue mensal ou quinzenalmente, bem como o correspondente valor, atribuindo aos contratos a característica de previsibilidade para a execução.



Foi realizada a análise de execução dos Contratos 01/2013, 01/2015 e 01/2016, considerando o período de 01/01/2014 a 31/12/2016, a partir das notas fiscais emitidas, com o objetivo de verificar a compatibilidade entre as entregas contratadas e o faturamento realizado, bem como identificar eventual falha na execução tendo como resultado a aplicação de multas.

As notas fiscais emitidas pela CMB relativas à execução dos contratos permitem identificar a numeração dos passaportes emitidos, possibilitando a identificação do serviço prestado.

O contrato nº 01/2013 apresentou cronograma de entregas, com periodicidade mensal, de dezembro/2013 a novembro/2014, com valor total de R\$ 33.061.620,00, considerado o termo aditivo. Na alteração do contrato, houve suspensão de remessa de laissez passer e aquisição de maior quantidade de outros itens.

Considerando o período de janeiro/2014 a novembro/2014, temos que foi atendida a quantidade prevista, para cada item, tendo ocorrido entregas parciais para determinados produtos nos meses previstos, sendo a quantidade complementada posteriormente, ainda na vigência do contrato. Nesse período, houve faturamento de R\$ 31.480.740,00, conforme previsto. A diferença em relação ao valor total contratado se refere à parcela de entrega prevista para dezembro/2013, portanto anterior ao período considerado.

O Contrato nº 01/2015 teve previsão de entrega quinzenalmente, de fevereiro a novembro/2015, no valor total de R\$ 24.642.200,00, tendo sido objeto de Termo Aditivo que incluiu cadernetas de passaporte oficial, passando o valor contratado para R\$ 24.993.950,00.

Como resultado, verificamos que foi atendida a quantidade prevista, para cada item, com situações de ausência de entrega de itens ou entrega a menor nos meses, sendo a quantidade complementada posteriormente, ainda na vigência do contrato. A título de exemplo, o PACOM não foi entregue nos meses de maio e junho/2015. A Etiqueta Multifuncional (M1) foi entregue em quantidade menor em março/2015, não teve entrega nos meses de abril a julho/2015, mas houve a entrega de maiores quantidades para atingir o total do contrato, no período de setembro a novembro/2015, com complemento de unidades em janeiro/2016, após o término do contrato.

O Contrato nº 01/2016 também apresentou cronograma com entregas quinzenais, no período de fevereiro a dezembro/2016, com vigência até 10/02/2017, e valor de R\$ 14.683.280,00. Houve a celebração de um termo aditivo para aumento de quantidades de parte dos produtos com consequente aumento do valor contratado, que totalizou R\$ 17.933.894,00, além de modificação no cronograma físico e financeiro.

Foi atendida a quantidade prevista para os itens no período de vigência, destacando-se atraso em relação ao item “Folha multifuncional/multiuso”, que tinha previsão de 18.000 unidades para dezembro/2016, quando foram entregues 12.000 unidades, com os outros 6.000 encaminhados no final de janeiro/2017. Dessa forma, o valor de R\$ 8.340,00 foi faturado em 2017, finalizando a execução contratual ainda no período de vigência.

Assim, temos que a prestação de serviços no período avaliado teve faturamento de R\$ 74.408.584,00, com atendimento pela CMB às quantidades e valores previstos, porém com eventos de atraso na entrega pela empresa. Registre-se a ocorrência de atrasos de pagamento pelo cliente, conforme disposto no item a seguir do presente relatório.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Atrasos de pagamento à CMB por parte do MRE, inclusive ultrapassando o exercício financeiro, sem cobrança de compensação financeira.

Fato

A partir das notas fiscais e dos pagamentos correspondentes, efetuamos a análise da execução contratual da emissão de passaportes e documentos oficiais pela CMB para o MRE, no âmbito dos



Contratos nº 01/2013, 01/2015 e 01/2016, considerando os faturamentos referentes ao período de janeiro/2014 a dezembro/2016.

Como resultado, verificamos a ocorrência de atrasos na quantidade de determinados itens, por parte da CMB, porém com entregas de quantidade superior posteriormente, resultando no atingimento das quantidades finais contratadas, no período de vigência dos contratos. Houve, por parte do MRE, atrasos de pagamentos das notas fiscais, considerando como atraso o pagamento posterior à data de vencimento, que ocorre 30 dias depois da emissão da nota fiscal.

Em relação aos pagamentos, o Superintendente do DECOF, em resposta ao item 45 da Solicitação de Auditoria nº 201303183/04, de 04/01/2017, apresentou manifestação, a respeito de eventual impacto ocasionado pelos atrasos em pagamento pelo MRE, indicando que não havia atraso de pagamento no final dos exercícios de 2014 e 2016, e que havia o valor de R\$ 1.593.648,10 referente a atrasos entre 30 e 60 dias, ao final do exercício de 2015. Não foram informadas as providências adotadas pela CMB até aquele momento.

No entanto, ao observar individualmente os pagamentos realizados pelo Ministério, a informação se mostrou inconsistente. Foram emitidas 32 notas fiscais de 01/01/2014 a 31/12/2016. Não foram consideradas as duas notas fiscais emitidas em 2017 referente a serviços do contrato 01/2016. Verificamos atraso de pagamento em 29 das 32 notas fiscais verificadas, o que informa que houve atraso de pagamento pelo MRE em 90,62% das notas fiscais emitidas pela CMB. Das 29 pagas com atraso duas tiveram parte do pagamento no prazo de vencimento, mas complemento do valor após o vencimento indicado.

Considerando-se a data que marca a conclusão do pagamento do valor faturado em relação à data de vencimento da nota fiscal, que apresenta 30 dias em relação à data de emissão, há situações de atraso entre 7 e 168 dias, com média de 55 dias de atraso para pagamento das 29 notas fiscais cujo valor foi recebido após o vencimento. Não identificamos a cobrança de atualização do valor ou multa, em função do atraso nos pagamentos.

Observando exclusivamente a situação de inadimplência na mudança de exercícios, temos a ocorrência de atraso no pagamento de notas fiscais ao final dos anos de 2014 e 2015, conforme disposto a seguir:

Tabela 5: Notas Fiscais em Atraso ao Final dos Anos de 2014 e 2015.

Notas Fiscais				Pagamentos		
Nº	Emissão	Valor (R\$)	Vencimento	Documento	Data	Valor (R\$)
6578	20/11/2014	5.182.620,00	19/12/2014	2015GR800002	30/01/2015	1.103.266,73
				2015GR800003	09/02/2015	1.001.239,00
				2015GR800008	16/03/2015	1.400.662,82
				2015GR800015	05/06/2015	1.350.497,26
7430	30/10/2015	2.732.950,00	29/11/2015	2015GR800048	04/12/2015	1.139.301,90
				2016GR800001	22/01/2016	1.593.648,10
7460	30/11/2015	2.600.350,00	29/12/2015	2016GR800008	23/02/2016	2.109.879,52
				2016GR800009	08/03/2016	490.470,48

Fonte: Notas Fiscais e Comprovantes de Pagamento disponibilizados pela CMB.

Pela tabela, vemos situações de finalização de pagamentos em até 168 dias após o vencimento em situações de mudança de exercício, ao final dos anos de 2014 e 2015, como observado no caso da Guia de Recolhimento da União 2015GRU800015, paga em 05/06/2015, finalizando o valor original da Nota Fiscal 6578, emitida em 20/11/2014.

Cabe registrar que os pagamentos foram realizados pela Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular (UG 240033), integrante do Ministério das Relações Exteriores, por meio de “despesas de exercícios anteriores”, indicando a inexistência de nota de empenho e não realização de liquidação no exercício de efetiva prestação do serviço, por parte do Ministério das Relações Exteriores, com o impacto orçamentário e financeiro no exercício seguinte.



Os frequentes atrasos de pagamento pelo cliente geram impacto no fluxo de caixa da CMB em função de menor disponibilidade financeira que o previsto para as datas. Cálculo apresentado pela empresa indica perda financeira entre R\$ 149.169,60 e R\$ 273.118,90, considerando apenas as três notas fiscais do quadro, que envolvem a mudança de exercício. A diferença de valor decorre da forma de cálculo: se considerados os pagamentos parcelados ou se os pagamentos ocorressem nas datas corretas até a última data dos recebimentos parcelados. A empresa considerou cotas do título BB extramercado para o cálculo realizado.

Com relação à não identificação de cobrança de juros ou multas em relação a todos os casos de atraso de pagamento, em resposta ao item 54 da Solicitação de Auditoria nº 201603183/05, a CMB informou apenas o seguinte:

“Não houve cobrança de multa e juros por atrasos de pagamentos, visto inexistirem cláusulas contratuais que amparem o procedimento”.

Adicionalmente, não identificamos cláusula nos contratos analisados que preveja a aplicação da Lei nº 8.666/1993 de forma complementar às cláusulas contratuais, assim como não foi observada a previsão de cláusulas obrigatórias descritas no art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993, no tocante à previsão de critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

Por fim, verificamos aplicação de multa pelo MRE à CMB, no valor de R\$ 23.770,92, por atraso na entrega de material, referente ao Contrato nº 01/2013, implementada pela retenção de valor na Nota Fiscal nº 6578, de 20/11/2014, conforme Ofício nº 14 CGPC/CORG, 13/02/2015, enviado pelo Ministério para a CMB.

Assim, temos que houve recorrência em atrasos de pagamento pelo MRE à CMB sem cobrança de compensação monetária, multa ou juros, resultando em perda financeira para a empresa decorrente, também, da não aplicação das disponibilidades.

Causa

Supervisão geral inadequada da celebração de contratos de prestação de serviço, materializada por falha na conferência de termos propostos pelo contratante, resultando na celebração de instrumentos contratuais sem observar as cláusulas obrigatórias descritas no art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993, no tocante à previsão de aplicação de atualização monetária para compensação financeira em caso de atraso de pagamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201603183/08, relativa ao encaminhamento dos achados de auditoria para ciência e manifestação pela CMB, foi apresentada a seguinte manifestação, por meio de Informação/Despacho emitido pela Chefia de Gabinete da CMB, de 18/08/2017:

“Observação DIRIM e DIOPE: As minutas de todos os contratos firmados junto aos clientes são repassadas às áreas internas competentes para análise e parecer”.

Após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Solução, a CMB apresentou manifestação com informações adicionais (manifestação complementar), por meio da Nota Técnica GABIN nº 005/2017, de 25/10/2017:

“O ponto parte da premissa de que a conferência dos termos propostos pelo contratante à luz das cláusulas obrigatórias descritas no art. 55, III, da Lei Federal nº 8.666/93 levaria à previsão de aplicação de juros/multas em caso de atrasos de pagamentos pelo MRE.

Na realidade, ao exercer atividade econômica em sentido estrito ou ao prestar serviços públicos à administração direta, a CMB não se coloca em posição de superioridade em relação ao contratante, fenômeno que legitima a incidência das chamadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos.

Pelo contrário. Nas relações contratuais com o DPF e o MRE, a posição de superioridade – e, portanto, o benefício das cláusulas exorbitantes – é da administração pública direta



contratante, que poderá alterar unilateralmente as quantidades contratadas, aplicar sanções administrativas etc.

Portanto, as 'cláusulas obrigatórias descritas no art. 55, III, da Lei nº 8.666' citadas na Causa são, na realidade, exigíveis do contratante, não da CMB. São as prerrogativas do contratante – no caso, do MRE – que tornam o contrato, no caso concreto, um contrato administrativo, e não um contrato privado da Administração.

No mais, cumpre observar que o art. 55 da Lei Federal nº 8.666/93, ao tratar das cláusulas obrigatórias, não previu juros ou multa moratórios em face da administração contratante. A ausência de previsão contratual de juros ou multa moratórios não constitui inobservância da Lei Federal nº 8.666/93 ou irregularidade de qualquer espécie, inserindo-se no campo das liberdades negociais - e que, em regra, operam em favor da administração contratante.

Para que não haja qualquer dúvida, registre-se que as minutas-padrão de contratos e de termos de referência aprovadas pela Advocacia-Geral da União (AGU) para uso na administração pública federal não contemplam juros ou multa moratórios em face da administração contratante. Pelo contrário, o item 6 da minuta-padrão para serviços não contínuos da AGU não apenas omite juros e multa moratórios como indica expressamente que 'o preço é fixo e irreatável' (ANEXO VI).

Portanto, a ausência de cobrança de juros e multa moratórios em face da administração pública contratante constitui prática habitual nas relações entre a administração direta e a indireta, não constituindo impropriedade ou causa para a apuração de responsabilidades. Além disso, no caso concreto, os valores são inexpressivos face aos montantes contratados. Parecem superados, portanto, a Causa e as Recomendações do ponto”.

Análise do Controle Interno

A manifestação inicial apresentada pela CMB apenas registrou que os contratos firmados são analisados por áreas competentes para análise e parecer no âmbito da CMB.

Na manifestação complementar, foram apresentadas novas ponderações, considerando as prerrogativas da Administração Pública o que, no caso concreto, favorece aos contratantes (DPF e MRE), como é típico da estrutura de contratos administrativos.

Sobre as ponderações, temos que o art. 55 da Lei nº 8.666/1993 enumera cláusulas necessárias em todos os contratos celebrados pela Administração Pública, em se tratando de contratos administrativos.

Especificamente, o inciso III deste artigo lista informações específicas que devem constar dos contratos. Elas serão consideradas em três blocos:

- 1-“o preço e as condições de pagamento”: estes itens indicam a base do contrato sob o aspecto financeiro. No caso específico, resulta da totalização de multiplicação da quantidade pelos valores unitários em cada tipo de produto para determinar o preço, além da cláusula em que trata do prazo para pagamento pelo contratante (DPF/MRE), a partir da emissão das notas fiscais pela CMB.
- 2-“os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços”: deve-se observar que trata do preço, ou seja, o valor unitário estabelecido para cada produto. Define, então, critérios para eventual alteração desses valores unitários. No caso dos contratos celebrados com o DPF, há essa previsão, a exemplo da Cláusula Sexta do Contrato nº 21/2015, que estabelece a possibilidade de reajuste. Para o MRE, não foi identificada cláusula que apresente previsão de alteração desses valores unitários.
- 3-“os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento”: trata dos casos de eventuais atrasos de pagamento, de forma a estabelecer o cálculo de compensação financeira devida pelo contratante, compreendendo o período entre a data do vencimento e o efetivo pagamento da parcela.



Entende-se que a imposição de ausência de cobrança de compensação financeira em caso de atraso de pagamento não constitui uma prerrogativa da Administração Pública na Lei nº 8.666/1993, visto que o próprio art. 55, III, da Lei prevê a necessidade de cláusula contratual que estabeleça critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e o efetivo pagamento.

O art. 40, incisos XIV e XV, da Lei nº 8.666/1993, ao tratar das indicações obrigatórias do edital, inclui a necessidade de tratar das condições de pagamento, prevendo, entre outras coisas, critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de inadimplemento até a data do efetivo pagamento, e de compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos. No caso concreto, houve a contratação direta da CMB por inexigibilidade, que não dispõe de edital, mas deve conter termo de referência da contratação ou instrumento equivalente. Convém destacar posicionamento de Marçal Justen Filho sobre o tema, relacionado à presente argumentação, no livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 12ª edição, p. 518:

“[...] A ideia de democracia exige a submissão do Estado e de seus agentes à observância dos princípios jurídicos fundamentais. Entre esses princípios, está o da obrigatoriedade das convenções e da vedação à impunidade. Não é cabível que o Estado pretenda, através da omissão de regras sobre consequências do inadimplemento, assegurar a si próprio regime excludente de sanções em caso de infração ao Direito. Aliás, há dispositivo constitucional explícito submetendo o Estado a responder por atos ilícitos (contratuais ou não).

Significa que, omissa o edital acerca do tema, qualquer particular pode provocar a Administração e exigir esclarecimento. Destaque-se que essa disciplina não é facultativa, mas obrigatória.

Tem-se questionado, em face do Plano Real, continuaria a existir ‘correção monetária’ em caso de atraso. Alguns procuram localizar nos dispositivos das diversas leis fundamentação para defender esse ponto de vista. Deve ressaltar-se que o regime para indexação relativo ao período anterior ao vencimento não se confunde com o pertinente à responsabilidade civil. Ou seja, a regra que proíbe reajustes para o período inferior a doze meses não disciplina as consequências jurídicas do inadimplemento. O sujeito (inclusive o Estado) tem o dever de cumprir a prestação assumida, no prazo e condições determinadas. Ao infringir esse dever, sujeita-se à obrigação de indenizar a parte inocente por perdas e danos. Entre os danos emergentes encontra-se, no mínimo, a perda do valor da moeda proveniente da inflação. Portanto, se o Estado atrasar o pagamento, deverá pagar com correção monetária. Os Tribunais não têm hesitado em seguir esse caminho, na vigência do Plano Real. Adota-se, geralmente, a variação do IGP-M da FGV como índice para apuração da correção monetária.

Nada impede, porém, que preveja multa compensatória do atraso. Em tal hipótese, estará caracterizada cláusula penal, destinada a estimar antecipadamente as perdas e danos. A aplicação da multa, se e quando prevista, exclui o cabimento da correção monetária”.

E, também, o disposto na p. 788, em comentário ao art. 78, XV, relativo aos casos de atraso superior a 90 dias dos pagamentos devidos pela Administração, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, que assegura ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação:

“Tendo em vista o princípio da legalidade, não seria cogitável a Administração deixar de saldar os encargos derivados de contrato administrativo. Sob um certo ângulo, essa conduta é mais agressiva ao Estado de Direito do que a prática do ilícito absoluto. A administração apenas pode realizar um contrato após cumprir minuciosas formalidades prévias. A administração tem o dever de avaliar, previamente, a necessidade da contratação, apurar a existência de recursos orçamentários e programar os desembolsos. Logo, a ausência de recursos efetivos para o pagamento é um contra-senso injustificável. Pressupõe, necessariamente, a ofensa à Lei orçamentária. O ‘inadimplemento’ somente pode chegar a



ocorrer se, em algum momento, um agente administrativo tiver descumprido a lei. Mais ainda, o descumprimento à lei ocorreu de modo consciente e planejado, pois os agentes administrativos encontram-se em situação de prever, com antecedência, o desenlace dos fatos. É destituído de razoabilidade afirmar que o inadimplemento da Administração não acarretaria qualquer consequência. Isso representa negar a eficácia do princípio da legalidade e liberar a Administração para adotar condutas arbitrárias. É incompatível com o Estado de Direito. Além das severas punições aos agentes administrativos responsáveis pela infringência à lei, a Administração está obrigada a reparar estritamente todas as consequências da sua inadimplência.

O atraso no pagamento gera o dever de a Administração recompor o equilíbrio econômico-financeiro da contratação e indenizar as perdas e danos sofridos pelo particular, mesmo quando não seja caso de rescisão”.

Entendemos, também, que o equilíbrio do contrato é um instrumento que estabelece a igualdade na relação econômico-financeira, a partir das condições inicialmente estabelecidas. Opera nos dois lados da relação contratual: tanto em favor do particular como da Administração, tendo em vista que a sustentabilidade da atividade empresarial, observada a equação estabelecida na contratação, é favorável à prestação do serviço, no sentido de assegurar a execução do contrato, conforme celebrado.

O fato constatado trata de atrasos no pagamento à CMB pelo MRE, situação que não se relaciona com reajuste no contrato/alteração de preço, mas sim com compensação financeira relativa ao atraso de pagamento pela Administração Pública.

No tocante às informações apresentadas na manifestação complementar da CMB a respeito da minuta-padrão de contratos e termos de referência aprovadas pela Advocacia-Geral da União (AGU), o registro trata apenas do item 6 da minuta-padrão para serviços não contínuos, destacando que omite juros e multa moratórios e indica que “o preço é fixo e irrevogável”.

Cabe considerar que a Cláusula Sexta trata de reajuste contratual, efetivamente estabelecendo como preço fixo e reajustável. No entanto, o fato constatado não se relaciona à alteração de preço e sim à compensação financeira por atraso de pagamento. No documento disponibilizado, a questão do pagamento é tratada na Cláusula Quinta – Pagamento, na qual consta que o prazo e demais condições são definidos no Edital, cuja minuta-padrão não foi disponibilizada.

No sítio institucional da AGU, verificamos o modelo de edital aplicável a pregões, disponível para consulta ampla, cabendo destacar o item 18.21, em que há indicação de fórmula de cálculo para a realização de compensação financeira referente ao atraso para casos de diferença entre a data de vencimento e o efetivo pagamento. Assim, temos que a AGU prevê, em minuta-padrão a exigência de compensação financeira para situações de atraso de pagamento.

Em outra norma administrativa, a Instrução Normativa nº 05/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, o Anexo IX trata do processo de pagamento e indica que, na inexistência de outra regra contratual, quando da ocorrência de eventuais atrasos de pagamento provocados exclusivamente pela Administração, o valor devido deverá ser acrescido de atualização financeira, e sua apuração se fará desde a data de seu vencimento até a data do efetivo pagamento, em que os juros de mora serão calculados à taxa de 0,5% (meio por cento) ao mês, ou 6% (seis por cento) ao ano, indicando a fórmula para cálculo dos encargos moratórios.

Especificamente no tocante à CMB, a empresa é beneficiária de compensação financeira nos contratos celebrados com o DPF, a exemplo da Cláusula Quinta do Contrato nº 21/2015, que, no item 5.13, estabelece fórmula para cálculo de encargos moratórios nos casos de eventuais atrasos de pagamento.

Por fim, cabe considerar que a prestação de serviço de confecção de passaportes pela CMB para o MRE requer o emprego de recursos pela empresa para compra de insumos e pagamento de mão-



de-obra de forma antecipada, sendo a contraprestação do MRE realizada ao pagar a fatura correspondente. A ausência de cobrança de compensação financeira em caso de atraso de pagamento resulta em perda de valor do dinheiro ao longo do tempo, em função do não recebimento na data prevista, além da ausência de aplicação da disponibilidade de recursos.

Pelo disposto, entendemos que não constitui liberdade negocial a exclusão da possibilidade de cobrança de compensação financeira para os casos de atraso de pagamento pela Administração Pública, competindo à CMB a conferência dos termos contratuais propostos pelos contratantes e, em caso de concordância com os termos contratuais excepcionais, a análise correspondente deve compor o processo administrativo relativo à contratação, contendo a análise realizada e a identificação dos responsáveis pela decisão, evidenciando o processo negocial.

Sobre o valor correspondente a juros/multa ou compensação financeira ser inexpressivo face ao montante contratado, registramos que a CMB não apresentou o cálculo referente a todos os atrasos de pagamento observados no período da execução contratual em análise – 2014 a 2016. O registro no fato contém somente os valores em aberto ao final dos exercícios financeiros, que representaria uma perda financeira entre R\$ 149.169,60 e R\$ 273.118,90, segundo cálculos da CMB. Essas perdas representam, aproximada e respectivamente, de 1,42% a 2,60% em relação ao valor faturado. Se, por analogia, os cálculos fossem aplicados ao valor total faturado de R\$ 74.408.584,00, no período analisado, teríamos perdas entre R\$ 1.055.558,02 e R\$ 1.932.651,46.

A situação identificada demonstra falha nos procedimentos internos da CMB para a celebração dos contratos, no tocante à conferência de cláusulas contratuais; assim como em relação à gestão de valores a receber por não considerar como não conformidade o pagamento do valor original faturado quando realizado após o vencimento, situação que ocasiona perdas para a CMB. Em contraposição, em caso de concordância com os termos propostos pela contratante, consequentemente considerando a celebração de contrato de forma diversa da prevista na legislação e com exposição da CMB a riscos relacionados a impactos negativos no fluxo de caixa, em casos de atraso de pagamento, entendemos ser indispensável o registro da decisão e seus responsáveis no processo administrativo de contratação.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotina de verificação da existência de cláusula prevendo a possibilidade de aplicação de compensação financeira nos contratos a serem celebrados para a prestação de serviços a órgão da administração pública federal, em observância às cláusulas contratuais obrigatórias previstas no art. 55 da Lei nº 8.666/1993. Em caso de formalização contratual diferente da legislação, fazer constar do processo o registro negocial e os responsáveis pela decisão.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Ressuprimento insuficiente de insumos, com impacto na produção de passaportes pela CMB ao DPF, em 2016.

Fato

De forma a verificar se a falta de insumos foi um determinante para a suspensão da emissão de passaportes, solicitamos informações relativas a aquisições de insumos e sobre a movimentação de estoques. Nossa análise considera os seguintes insumos: papel resinado azul com microcontrolador e antena, que corresponde à capa, e o papel filigranado, utilizado na contracapa, ambos relativos ao passaporte fornecido para o DPF.

Verificamos que houve decisões da Diretoria Executiva para aquisição dos insumos por inexigibilidade, no âmbito do processo 18750.003100/2014-84, em agosto/2015, com posterior



sinalização sobre a necessidade de aumento da quantidade para atendimento até maio/2016, pois a quantidade indicada seria suficiente apenas até abril/2016.

Os registros em atas de Reunião de Diretoria indicam a decisão do colegiado para buscar a aquisição por licitação, com a compra de quantidade que fosse necessária para não haver interrupção da produção até que o procedimento licitatório fosse concluído.

Houve sinalização para interação entre a Diretoria de Passaportes e Impressos (DIPIM) e a Diretoria de Gestão (DIGES) no intuito de haver definição da quantidade necessária e a adoção de medidas para viabilizar a aquisição por inexigibilidade para o atendimento à produção até maio/2016.

Em relação às reuniões de Diretoria, não identificamos menção a aumento de demanda por passaportes ou necessidade de reprogramação das quantidades. A Diretoria, em 14/01/2016, inclusive, confirmou a opção pela continuidade do processo licitatório, tendo sido delegada à Diretora de Passaportes e Impressos e ao Diretor de Gestão a verificação das formalidades e volumes necessários para atendimento aos clientes. No entanto, a situação culminou na falta de insumos com impacto direto aos solicitantes de passaportes e abalo à imagem da Casa da Moeda do Brasil.

Apesar de não haver interrupção total das entregas no período de crise, em 2016, houve significativo impacto no prazo, inclusive com veiculação de notícias na imprensa e a criação de atendimento exclusivo, na CMB, para tratar dos atrasos nas entregas de passaporte.

A aquisição dos insumos permanece sendo realizada por inexigibilidade, conforme consta do Relatório nº 201701104, que indica a existência de falhas no planejamento de aquisições de papéis resinado e filigranado. O trabalho teve como escopo a análise de aquisições diretas (sem processo licitatório, ou seja, por dispensa ou inexigibilidade) pela CMB.

De acordo com informações apresentadas pela CMB na Nota Técnica GABIN nº 005/2017, disponibilizada após a Reunião de Busca Conjunta de Solução, em recente reestruturação, a empresa criou uma seção para a Secretaria da Diretoria Executiva – SESE, vinculada ao Gabinete da Presidência, cujas atribuições incluem acompanhamento da implementação de decisões de diretoria.

Posteriormente, houve novos períodos de descontinuidade no fornecimento de passaportes à população, inclusive com suspensão total da entrega de passaportes aos solicitantes, porém em decorrência de ausência de cobertura contratual com esgotamento de recursos orçamentários por parte do DPF, conforme abordado em item específico do presente relatório.

Causa

Riscos excessivos assumidos na decisão de Diretoria pela modificação da forma de aquisição sem assegurar a disponibilidade de insumos em quantidade adequada à manutenção a produção, não tendo considerado o Parecer contrariou o parecer do Departamento de Análise de Mercado – DEPAM, emitido em 16/04/2015, que registra ser inviável promover competição dos insumos analisados naquele momento por não haver alternativa para que outra empresa forneça, o que inviabilizaria a aquisição por licitação.

Inexistência de um fluxo adequado de informação entre Diretoria de Passaportes e Impressos (DIPIM) e Diretoria de Gestão (DIGES) para a definição da quantidade para compra direta de insumos e do prazo adequado à realização de licitação, de forma a evitar o desabastecimento de insumos necessários à produção de passaportes

Manifestação da Unidade Examinada



A manifestação da CMB foi excluída em função da apresentação de informações complementares por meio da Nota Técnica GABIN nº 005/2017, que apresentou informações no sentido de ter ocorrido uma falha pontual para a aquisição dos insumos, considerando que há normatização e planejamento no âmbito da empresa.

Análise do Controle Interno

Na Reunião de Busca Conjunta de Solução, realizada em 19/10/2017, a ex-diretora do Departamento de Passaportes e Impressos entregou à equipe presente um conjunto de documentos. Foi aventada a hipótese de responsabilidade do presidente em alteração de Nota à Imprensa.

Os documentos disponibilizados indicam diferentes causas, antes da Nota efetivamente emitida, que atribuiu a crise ao aumento inesperado da demanda. No entanto, a leitura dos documentos não confirmou a responsabilidade do presidente por eventual alteração deliberada da Nota à imprensa, mas sim a existência de diversos motivadores levantados por ocasião da necessidade de prestar esclarecimento à imprensa, não sendo possível identificar, exclusivamente por estes documentos, o que a CMB entendia como efetiva causa do atraso na confecção e entrega de passaportes. Compete destacar que, embora a decisão de diretoria tenha ocorrido ainda em 2015, os documentos que sinalizam falta de insumos apresentam data a partir de março/2016.

Concluimos que falhas na aquisição de insumos pela CMB foram determinantes para a crise na entrega de passaportes à população, iniciada em abril/2016, em função de existência de problemas críticos na aquisição de insumos essenciais à fabricação de passaportes, no período entre 2015 e 2016, materializados por: riscos excessivos na decisão implementada pela Diretoria Executiva para realizar aquisição por licitação sem assegurar a disponibilidade de insumos em quantidade adequada à manutenção da produção; diversidade de processos administrativos para aquisição do mesmo insumo; e necessidade de melhoria na interação entre a área finalística responsável pela fabricação de passaportes (DIPIM) e a área responsável pela aquisição (DIGES) de insumos, bem como de permanência do monitoramento pela Diretoria Executiva de situações críticas.

Entendemos que a decisão de diretoria no intuito de licitar a aquisição de insumos encontra respaldo nos normativos vigentes, tendo em vista que a licitação é regra e a compra direta uma exceção. Todavia, não identificamos a realização de análise de risco diante da complexidade de aquisição de insumos relacionados à fabricação de passaportes, que envolve exclusividade de fornecimento pela CMB em produto com elementos de segurança que incluem patentes, ampliando a complexidade da aquisição de insumos diante da especificidade do produto.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir processo formal visando a garantir que as decisões de diretoria relevantes que envolvam os macroprocessos estratégicos da estatal sejam instruídas com avaliação de riscos capaz de identificar, analisar, avaliar e propor o tratamento dos riscos envolvidos, subsidiando o processo institucional de tomada de decisão e mitigando a ocorrência de desvios negativos frente aos objetivos organizacionais.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Quebra de máquina perfuradora a laser, equipamento crítico para a linha de passaportes, à época sem manutenção preventiva e corretiva adequada, com impacto na produção das cadernetas pela CMB, em 2016.

Fato

O Passaporte Brasileiro possui diversos elementos de segurança, entre os quais a perfuração a laser do número do passaporte nas folhas do documento, realizada pela Máquina Perfuradora a Laser Mühlbauer Persys 6000, permitindo que a sua numeração seja identificada nas diversas folhas do documento.



Uma das questões noticiadas no período em que houve falha no fornecimento de passaportes durante o ano de 2016, com aumento do prazo de entrega, foi a quebra da máquina perfuradora.

Os elementos de segurança são características que permitem identificar o documento como original, verdadeiro, válido. Tais características são comunicadas internacionalmente e a impressão sem a perfuração a laser da numeração exigiu a comunicação a autoridades locais dos diversos países sobre a emissão de uma série do documento sem esse elemento de segurança.

Considerando o disposto, realizamos análise no intuito de verificar a ocorrência de quebra da máquina perfuradora, a existência de contrato de manutenção e se tal acontecimento teve impacto na falha de fornecimento de passaportes pela CMB.

A quebra da máquina perfuradora foi confirmada pela equipe da CMB. Em diversas interações, foram apresentadas informações sobre entraves na aquisição de módulo de canhão a laser para o equipamento, seguindo-se de problemas no funcionamento da peça após a substituição e necessidade de troca da peça.

A falha no equipamento ocorreu de 19/06/2016 a 08/07/2016, com impacto na emissão de passaportes, já prejudicada pela falta de insumo, tendo reflexo no fornecimento do documento. Foi necessário, então, emitir o passaporte sem o elemento de segurança até que a situação fosse regularizada, observadas as aprovações e comunicações necessárias.

A máquina perfuradora foi adquirida em 2010, com garantia de 12 meses contados do recebimento definitivo do objeto. Não há termo de contrato firmado para a manutenção, que é realizada por equipe de técnicos residentes, responsáveis pela manutenção da perfuradora a laser, entre outros equipamentos.

A solicitação de contratação da fabricante do equipamento é objeto do processo 18750.000067/2014-31. Após diversas tratativas “devido às barreiras culturais e legais”, ficou estabelecido entre as partes que a realização do contrato de manutenção seria precedida de inspeção e diagnóstico, pela fabricante, das atuais condições operacionais e desempenho do equipamento, denominado *Health Ckeck*. O Contrato de Diagnóstico foi assinado em 21/04/2017. Ao final, a fabricante iniciará as correções e substituições no equipamento. Temos, então, a retomada do relacionamento com a empresa fabricante com o Contrato de Diagnóstico, a ser seguido da contratação de manutenção regular do equipamento.

A CMB apresentou informações complementares, após a Reunião de Busca Conjunta de Solução, realizada em 19/10/2017, por meio da Nota Técnica GABIN nº 005/2017, em que indicou que foram adotadas medidas no intuito de celebrar contrato de manutenção com o fabricante. Indicou, também, a implementação nova abordagem em relação a fornecedores estratégicos no exterior, no final de 2016, com negociações para a aprovação de cláusulas com regras mais claras para os fornecedores europeus, tendo obtido a aprovação de minuta pelas partes em 16/12/2016.

Assim, considerando que a CMB realizava manutenção na máquina perfuradora a laser com sua equipe residente, que também cuidava de outros equipamentos sem contrato de manutenção ou reposição de peças específico junto ao fabricante, temos que a instituição esteve exposta, de forma relevante, ao risco de falta de peças e paralisação do equipamento em função de não substituição tempestiva de componentes quando necessário. Tal situação está sendo mitigada, após a superação das “barreiras culturais e legais”, tendo sido acordado com o fabricante da máquina perfuradora a realização de diagnóstico do equipamento e posterior assinatura do contrato de manutenção.

Diante do exposto, entendemos que a ausência de instrumento que assegurasse o vínculo com o fabricante para a verificação do equipamento, manutenção e substituição tempestiva de peças contribuiu para a paralisação do funcionamento da máquina perfuradora e, conseqüentemente, para a ampliação do período de falha no fornecimento de passaportes pela CMB.



1.1.1.9 INFORMAÇÃO

Dependência de fornecedor único para capa e contracapa de passaporte, com implementação de alternativas pela CMB no intuito de ampliar a competitividade, porém sem alcançar o objetivo até o momento.

Fato

A CMB pratica aquisição por inexigibilidade das capas de passaporte, justificada com base em fornecedor único, para a aquisição de papel resinado com microcontrolador e antena. Tendo em vista a regra na Administração Pública para a licitação, tendo a aquisição direta como exceção, buscamos identificar as providências adotadas pela CMB com o objetivo de não depender de fornecedor exclusivo em relação ao item.

Identificamos a realização de chamamento público, no âmbito do processo nº 18750.002214/2013-26, iniciado em 10/07/2013, por meio do Memorando nº 172/2013, tendo por objetivo o desenvolvimento de capas para passaportes.

A partir das informações levantadas, consideramos que o chamamento público não teve sucesso em função de descrição inadequada da demanda, uma vez que a empresa Arjo Wiggins (atual Fedrigoni) disponibilizou acesso ao código-fonte, mas a CMB não designou funcionário para obter o conhecimento, tendo sinalizado a escassez de pessoal capacitado e que a simples disponibilização de acesso não eliminaria a dependência, além de destacar que o sistema operacional foi construído para uma plataforma descontinuada.

Sob outra perspectiva, há projeto de construção de microcontrolador nacional para passaporte eletrônico (MCBR), desenvolvido junto ao Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – CEITEC, empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

A CMB estima que, com o projeto, irá possuir o código fonte do Sistema Operacional, o software de identificação, conhecimento e desenvolvimento dos comandos necessários para a personalização elétrica dos microcontroladores e a capacitação de profissionais da CMB frente a essa tecnologia.

Em relação ao emprego de recursos financeiros, de acordo com a CMB, o CEITEC investiu no projeto cerca de R\$ 31 milhões e a Casa da Moeda teria despendido R\$1.600.000,00, com despesas de viagens, treinamentos e h/h (homem/hora) dedicado ao projeto. Em julho/2016, o CEITEC teria solicitado aporte no valor de R\$ 3.442.600,00 para buscar melhor balanceamento de investimentos na etapa final do projeto, mas não foi autorizado pela CMB.

Tendo em vista a questão da independência tecnológica, solicitamos à CMB informar se o projeto com a CEITEC permitirá ter pleno acesso às informações necessárias relacionadas ao chip e ao processo de personalização e se tornaria a CMB independente da atual empresa fabricante de capas e contracapas (que incluem o chip) ou se permaneceria a dependência de fornecedor único para esses insumos. Em resposta, foi apresentada a seguinte manifestação:

“Acreditamos que isto dependerá de como ficarão definidos os termos de apropriação, de titularidade e dos direitos sobre a propriedade intelectual da solução desenvolvida, para o qual deverá ser assinado um instrumento específico. De qualquer forma, a expectativa é de que o projeto em questão, gere o domínio do desenvolvimento da solução para e-Passaporte e posicione a CMB e o CEITEC entre as quatro empresas mundiais que possuem solução para este tipo de aplicação. Além disso, é importante ressaltar que o controle estratégico da rota desenvolvimento e da obsolescência da solução seja de total controle do CEITEC e da CMB. Neste sentido, passaríamos (sim) a ser independentes tecnicamente do atual fornecedor de capas e contracapas”.

A partir das informações apresentadas, temos que o projeto para desenvolvimento de chip está em andamento, com solicitação do CEITEC para que haja aporte de recursos pela CMB. No entanto, não há garantia de independência em relação ao fornecedor único ao final do projeto, sendo



necessário definir os termos de uma eventual implementação do chip. Adicionalmente, não identificamos informações sobre a compatibilidade de valor da solução (que necessitará ser incluído na capa), em comparação ao custo atual para obtenção da capa com chip, assim como em relação ao efetivo término da dependência de fornecedor exclusivo, considerando a existência de patentes.

No conjunto de iniciativas para superar a questão de fornecedor exclusivo, a CMB encaminhou propostas ao DPF para alteração no passaporte, visando à eliminação da dependência em relação a fornecedores de matérias-primas e ampliar o leque de potenciais participantes em processos licitatórios, porém sem manifestação do cliente até 16/06/2016 (fls. 396 do processo de chamamento público).

O envio de propostas ao DPF foi demonstrado no anexo II à Nota Técnica GABIN nº 005/2017, que apresentou informações complementares após a realização de Reunião de Busca Conjunta de Solução. Os ofícios e a ata de reunião demonstram a existência de interação entre CMB e DPF, nos anos de 2014 e 2015, voltada à análise quanto à possibilidade de alterações no modelo de passaportes com o intuito de buscar a ampliação de competitividade.

Convém destacar que a capa, a contracapa e a conjugação das duas envolvem três processos de patentes (ou solicitação de patente em análise), sendo uma delas conjunta entre o fornecedor contratado por inexigibilidade (Arjo/Fedrigoni) e a CMB. Há um debate interno na empresa em relação ao impacto das patentes no fornecimento de insumos por fornecedor exclusivo. A avaliação jurídica sobre a possibilidade de exploração das patentes por outros fornecedores não foi objeto de análise da presente auditoria.

De acordo com informações apresentadas pela CMB na Nota Técnica GABIN nº 005/2017, há previsão de nova reunião entre DPF e CMB em novembro/2017, indicando a retomada das interações relativas à avaliação de possível alteração no modelo de passaporte, pois *“a mera alteração do chip não afasta os elementos de segurança que, atualmente, inviabilizam a competição para capas e papéis para passaportes”*.

Diante do exposto, temos que a CMB vem implementando medidas no intuito de ampliar a possibilidade de fornecedores para insumos, embora não tenha obtido solução até o presente momento, cabendo considerar que a revisão do projeto do passaporte constitui atribuição do DPF, não obstante a atuação da CMB como colaboradora.

1.1.1.10 INFORMAÇÃO

Ausência de cobertura contratual para prestação de serviços ao DPF desde setembro/2016, com manutenção da prestação de serviços pela CMB; e execução contratual, nos anos de 2014 a 2016, sem ações de readequação das quantidades contratadas à demanda real, representando risco ao planejamento da CMB.

Fato

Os contratos celebrados com o DPF apresentam estimativa da quantidade a ser executada, considerando que a quantidade de passaportes a ser emitida depende da demanda da população. Tal fator atribui maior complicador para a CMB em relação ao planejamento da produção, especialmente no tocante à aquisição de insumos e alocação de mão-de-obra.

De forma a verificar a compatibilidade entre as quantidades contratadas e as efetivamente realizadas, a cada ano, avaliamos a execução contratual de 01/01/2014 a 31/12/2016, de forma a conhecer as quantidades contratadas e faturadas a cada ano. Cabe considerar que o aumento ou redução até 25% é uma prerrogativa do DPF, atribuída pela Lei nº 8.666/1993 que, no entanto, deve ser objeto de Termo Aditivo. A Lei possibilita, ainda, o aumento de até 50% do contrato, porém de forma negociada, ou seja, com a concordância entre DPF e CMB.



Levantamos as quantidades de execução contratual por ano, no contrato correspondente, realizando o cálculo proporcional em caso de vigência não correspondente a todo o ano. Como resultado, verificamos diferenças na execução contratual em todos os anos, com a não execução de parte dos itens ou a execução superior em até 291,84%.

Por um lado, a execução contratual superior à contratada resulta em expectativa de fluxo de caixa superior ao previsto pelos parâmetros contratados, o que seria um caráter positivo, em termos de resultado.

No entanto, a extrapolação dos limites contratuais leva à necessidade de acompanhamento pela CMB e formalização do compromisso de compra pelo DPF de um volume maior, ambos de forma tempestiva. Isto porque a confecção de quantidades significativamente superiores às inicialmente estimadas eleva sobremaneira o risco de falhas no planejamento, visto que se fosse realizado com base exclusivamente na previsão contratual, mesmo considerando a variação de 25% para mais ou para menos, poderia ocorrer falta de insumos ou problemas na alocação de mão-de-obra para a linha de produção de passaportes durante a execução contratual.

Não identificamos a adoção de ações pela CMB para a realização de adequação das quantidades contratuais ao efetivamente executado. Em informação complementar apresentada pela CMB após a Reunião de Busca Conjunta de Solução, por meio da Nota Técnica GABIN nº 005/2017, de 25/10/2017, a empresa esclareceu que mantém controle diário da produção e dos saldos contratuais, tendo emitido diversos alertas ao DPF acerca dos limites contratuais. Os alertas disponibilizados correspondem a interações a partir de abril/2016, representando alerta sobre os limites contratuais, porém sem readequação dos contratos. Não foram disponibilizados registros relativos aos anos anteriores. Foi demonstrado, porém, que há acompanhamento da produção por parte da CMB.

A respeito da ausência de cobertura contratual no exercício de 2016, a CMB informou que não há contrato vigente desde 19/08/2016, no entanto a empresa continuou a confecção e o envio dos passaportes, mediante compromisso de reconhecimento de dívida do DPF, tendo como parâmetro limite orçamentário de R\$ 50 milhões. Com o atingimento do valor, em 07/12/2016, houve interrupção nas entregas dos passaportes. A situação de entrega foi regularizada em 20/12/2016. De acordo com a empresa, o impacto na entrega de passaportes aos postos do DPF foi de 8 dias úteis.

Adicionalmente, em informação apresentada no dia 06/04/2017, foi informado pela CMB que não ocorreu a assinatura de novo contrato até aquele momento, continuando a emissão de passaportes pela CMB sem cobertura contratual, considerando despacho PF/0059586, que autoriza a continuidade da prestação de serviço sem cobertura contratual. Foram apresentados documentos enviados pela CMB para o DPF, entre e-mails e ofícios, cobrando a assinatura de novo contrato.

Nas informações complementares apresentadas pela CMB, por meio da Nota Técnica GABIN nº 005/2017, de 25/10/2017, a empresa se posiciona pela manutenção do serviço, no seguinte sentido:

“Dificuldades internas, como a ausência de formalização contratual ou de pagamentos entre entidades da própria administração pública não afastam o direito do cidadão de receber o passaporte. Esse foi o entendimento do Departamento Jurídico da CMB nas consultas internas relacionadas ao acompanhamento da implementação de decisões da diretoria”.

Por fim, temos que a ausência de cobertura contratual foi objeto de diversos alertas pela CMB para o DPF, além de comunicações ao DPF sobre a necessidade de prorrogação e, posteriormente, celebração de contrato, no entanto, permaneceu a pendência de cobertura contratual. Registra-se, ainda, a decisão do DPF de suspender a entrega de passaportes para o cidadão, considerando os pedidos a partir de 27/06/2017 às 22 horas, conforme comunicado no sítio do DPF, em função de insuficiência do orçamento destinado às atividades de controle migratório e emissão de



documentos de viagem. O fornecimento foi restabelecido em 24/07/2017, conforme divulgação em nota à imprensa.

Concluimos que a ausência de cobertura contratual não depende de ações exclusivamente por parte da CMB, considerando que houve a atuação no sentido de emitir alertas sobre proximidade de extrapolação contratual das quantidades, além de solicitações para prorrogação de vigência e celebração de novo contrato.

Além disso, entendemos que há espaço para evolução no modelo de contratação de forma que possa prever variações de quantidade por item e correspondentes impactos em valores – considerando o planejamento da produção e as limitações dos fornecedores de insumos – por meio de análise conjunta pelos órgãos envolvidos: CMB e DPF, podendo tal interação ser intermediada por agente conciliador, caso se faça necessário.

1.1.1.11 INFORMAÇÃO

Sucessivos atrasos de pagamento por parte do DPF, em relação ao fornecimento de passaportes pela CMB, com potencial impacto no fluxo de caixa da empresa e na prestação de serviço ao cidadão.

Fato

A partir das notas fiscais e dos pagamentos correspondentes, efetuamos a análise da execução contratual da emissão de passaportes e documentos oficiais pela CMB para o DPF, no âmbito dos Contratos nº 25/2010 e 21/2015, considerando os faturamentos referentes ao período de janeiro/2014 a dezembro/2016.

Como resultado, identificamos atrasos recorrentes para os pagamentos das notas fiscais, por parte do DPF, considerando como atraso o pagamento posterior à data de vencimento, que ocorre 30 dias depois da emissão da nota fiscal.

Foram apresentadas 199 notas fiscais/faturas, emitidas entre 17/01/2014 e 30/12/2016, que somam R\$ 380.114.338,20 em serviços relativos ao período analisado. Na maior parte das vezes, o pagamento se dá em parcela única, com poucas situações de pagamento parcial.

Das notas fiscais apresentadas, 9 não tiveram os comprovantes de pagamento disponibilizados. Oito delas, as Notas Fiscais 8446, 8447, 8491, 8492, 8493, 8504, 8505 e 8506, são relativas a serviços prestados relativos à segunda quinzena de novembro e o mês de dezembro/2016. O maior atraso foi observado corresponde à pendência de pagamento da Nota Fiscal 5352, emitida em 31/07/2014, com vencimento em 29/08/2014, conforme indicado em item específico deste relatório, referente ao acompanhamento do adimplemento contratual.

Para as outras 190 notas fiscais, 33 foram pagas antecipadamente ou na data de vencimento, com intervalo de 0 a 15 dias e média de 7,5 dias de antecipação. Somaram R\$ 16.838,80, tendo em média o valor de R\$ 510,27 por nota fiscal paga no prazo adequado.

As demais 157 notas fiscais foram pagas com atraso entre 3 e 417 dias, com média de 105,7 dias de atraso. Somaram R\$ 361.710.046,70, tendo em média o valor de R\$ 2.303.885,65 por nota fiscal paga em atraso. Os maiores atrasos ocorreram em relação às seguintes notas fiscais: NF 6888, emitida em 17/12/2014, com vencimento em 15/01/2015, no valor de R\$ 48.000,00 e paga em 07/03/2016 (417 dias após o vencimento); e as NFs 7339, 7340 e 7341, emitidas em 31/07/2015, com vencimento em 29/08/2015, somaram R\$ 8.033.650,90 e foram pagas em 19/07/2016 (325 dias após o vencimento).

Observando exclusivamente a situação de inadimplência na mudança de exercícios, temos a ocorrência de atraso no pagamento de notas fiscais ao final dos anos de 2014, 2015 e 2016.

Das 55 notas fiscais com vencimento em 2014 e pagas em atraso, 17 foram pagas apenas em 2015, entre 05/03/2015 e 08/06/2015, representando pagamento em exercício seguinte de 30,91% das



notas fiscais vencidas em 2014. Estas notas fiscais somaram R\$ 50.345.280,00, com valores entre R\$ 144,00 e R\$5.844.096,00.

Das 51 notas fiscais com vencimento em 2015 e pagas em atraso, 16 foram pagas apenas em 2016, entre 07/03/2016 e 19/07/2016, representando pagamento em exercício seguinte de 31,37% das notas fiscais vencidas em 2015. Estas notas fiscais somaram R\$ 36.211.034,10, com valores entre R\$ 188,70 e R\$ 8.030.757,50.

Das 51 notas fiscais com vencimento em 2016 e pagas em atraso, duas foram pagas apenas em 2017, com 66 dias de atraso, em ambas, que somaram R\$ 6.804.522,00. Representa 3,92% de pagamento em exercício seguinte de notas fiscais vencidas em 2016. Todavia, não foram apresentados comprovantes de pagamento para duas notas fiscais vencidas em 30/12/2016 (8446 e 8447), com informação de não terem sido quitadas pelo DPF, em mensagem da CMB, de 03/05/2017.

Temos que houve atrasos em pagamento pelo DPF à CMB, porém com o pagamento de atualização monetária, embora haja novo lapso para cobrança do valor pela CMB e pagamento pelo DPF, fazendo com que o valor não assegure integral retribuição pelo inadimplemento contratual, conforme tratado em item específico do presente relatório.

Os atrasos de pagamento pelo DPF de forma recorrente, conforme observado em relação às notas fiscais de execução contratual dos anos de 2014 e 2016, resultam em impacto no fluxo de caixa da CMB, em função da prestação do serviço sem o correspondente ingresso de recursos.

Vale destacar a ocorrência de decisão de suspensão da entrega de passaportes pela CMB, em dezembro/2016, por decisão do Conselho de Administração. Na ocasião, a CMB já prestava serviços sem cobertura contratual, mediante compromisso de reconhecimento de dívida por parte do DPF e com base em disponibilidade orçamentária de R\$ 50 milhões. Com o atingimento desse limite em 07/12/2016 e permanecendo a ausência de cobertura contratual, além de débito do DPF da ordem de R\$ 101.928.299,67, a CMB decidiu paralisar a entrega de passaportes, tendo continuado a confecção das cadernetas. A situação foi regularizada em 20/12/2016. A CMB informou que houve atraso na entrega dos passaportes aos postos da Polícia Federal de 8 (oito) dias úteis.

A situação indica a existência de problemas orçamentários para a consecução da atividade pública de confecção e fornecimento de passaportes, considerando que o cidadão realiza o pagamento do serviço de forma antecipada para poder agendar o serviço, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), com o ingresso dos valores na Conta Única. Em contrapartida, o DPF sinaliza não dispor de recursos orçamentários e financeiros para pagamentos à CMB, em descompasso com o ingresso financeiro para a União. Assim, a CMB prestou serviços em diversos momentos sem receber a contrapartida financeira, além de recair sobre o cidadão as consequências de atrasos e interrupções do serviço.

1.1.1.12 INFORMAÇÃO

Custo financeiro adicional à CMB com atraso na emissão de passaportes.

Fato

O atraso na confecção e entrega de passaportes em 2016 resultou em custos financeiros adicionais para a Casa da Moeda do Brasil, no tocante à execução contratual com o cliente DPF. Não foram indicados custos adicionais específicos relacionados ao MRE.

Informações apresentadas pela CMB em resposta ao item 7 da Solicitação de Auditoria nº 201603183/06 indicam o aumento dos custos com serviços de expedição de passaportes e com horas extras, bem como a sinalização do DPF sobre a possibilidade de aplicação de multa pelo atraso na entrega de passaportes.

Os gastos com serviços de expedição aumentaram em função da maior utilização dos serviços Sedex Hoje, Sedex 10 e Sedex 12, que apresentam maior valor em relação à remessa regular. Foi



demonstrado aumento da representatividade dessas formas de envio para passaportes urgentes, entre os meses de abril a setembro. Em média, houve 5% de aumento nos custos, que atingiu o máximo da representatividade, de 14%, em junho/2016. As remessas corresponderam a R\$ 298.627,48, no período, sendo que a variação correspondeu ao montante de R\$ 113.231,06.

Houve, ainda, o pagamento de horas extras, entre maio e setembro/2016, no valor informado de R\$ 18.273,04 para o DECOP, além de R\$ 791.063,50 para DEPAS e DETIP, entre abril e outubro/2016, totalizando R\$ 809.336,54 em horas extras.

As horas extras e o custo adicional com serviços de expedição totalizam R\$ 922.567,60, não computados outros gastos inerentes à maior jornada de trabalho, como a disponibilidade de transporte para a mão-de-obra, refeições, consumo de energia elétrica e desgaste de maquinário.

No tocante à sanção pelo atraso na entrega de passaportes, foi disponibilizada sequência de e-mails do DPF, no mês de junho/2016, que sinalizam a instrução de procedimento para aplicação de multa. Todavia, não houve aplicação de sanção, conforme informado pela CMB.

Com o atraso na emissão de passaportes, temos que o fluxo de caixa esperado para a CMB no período foi prejudicado pelo menor volume de produção, que gera faturamento em valores menores e, conseqüentemente, menor ingresso de recursos financeiros. Cumpre registrar, porém, que os atrasos de pagamento pelo DPF já ocorriam na época.

1.1.1.13 INFORMAÇÃO

Capas de passaporte: não há objetivo de confecção da capa por parte da CMB, mas sim de proporcionar competitividade no fornecimento do item.

Fato

De forma a verificar se há, na CMB, possibilidade de confeccionar as capas e contracapas de passaporte caso tenha acesso aos chips de segurança, solicitamos tal informação no item 75 da Solicitação de Auditoria nº 201603183/07, obtendo a seguinte resposta:

“A CMB não tem e continuará não tendo a possibilidade de confeccionar as capas e contracapas de Passaportes, pois, de uma maneira geral, esta não é a atividade fim das empresas que são responsáveis pela emissão do referido documento de viagem e pelo fato de que existem algumas empresas especializadas (no mundo) na produção destes tipos de materiais. Com a conclusão do projeto pelo CEITEC e caso o Chip venha a ser realmente incorporado ao passaporte brasileiro, a única alteração que deve acontecer na cadeia de suprimentos destas matérias-primas está relacionada à logística/ modelo de negócio daquelas empresas que eventualmente venham a vencer a licitação, pois terão que prever (técnica e operacionalmente) a introdução do referido chip em seu processo de fabricação”.

Assim, temos que a CMB não possui a intenção de confeccionar as capas e contracapas dos passaportes, mas sim introduzir chip brasileiro no processo de fabricação de eventual empresa vencedora de processo de licitação para fornecimento dos insumos. Atualmente, ocorre a compra de papel resinado com microchip e antena para a capa por meio de fornecedor exclusivo.

Em manifestação apresentada em resposta ao envio da Solicitação de Auditoria nº 201603183/08, que apresenta os fatos identificados na atividade de auditoria, a DIOPE apresentou o seguinte registro:

“Observação DIOPE acerca do § 1º da pg. 25 do relatório (‘De forma a verificar ...’): No que diz respeito aos impactos da introdução do Chip desenvolvido pelo CEITEC sobre a atual situação de dependência tecnológica da CMB, é importante enfatizar que haverá a perspectiva de que qualquer fabricante de capa (Papel Resinado) passe a ter plenas condições técnicas de apresentar os seus produtos para o processo de credenciamento junto a CMB ou, até mesmo, diretamente no curso dos processos licitatórios destinados a aquisição do referido material, uma vez que hardwares (micro controladores) e Softwares



(Sistema Operacional) não irão mais compor estes processos de compra. Contudo, enquanto se mantiver o elemento de segurança Mapa do Brasil Pixel (Solução Segurança) no projeto do produto, continuaremos tendo a obrigação, s.m.j., de adquirir tais capas diretamente da empresa Fedrigoni, com o objetivo de não violar o exercício dos direitos patentários daquela empresa sobre a solução desenvolvida”.

Nesse sentido, temos que o sucesso no desenvolvimento de chip pela CEITEC não resultará em imediata independência em relação ao atual fornecedor, Fedrigoni, ao passo que não há informações sobre eventual dependência em relação à CEITEC no tocante ao chip e sistema operacional.

1.1.1.14 INFORMAÇÃO

Ausência de apuração de responsabilidade por parte da CMB em relação ao atraso na confecção e entrega de passaportes.

Fato

Requisitamos à CMB, por meio do item 8 da Solicitação de Auditoria nº 201603183/01, que informasse se a ocorrência de atraso na confecção e entrega de passaportes resultou na apuração de responsabilidades. Em resposta, foi informado que “a Corregedoria abriu a apuração de responsabilidades que transcorre nos autos do Processo nº 18750.002006/2016-70”. Adicionalmente, foi disponibilizado o Memorando MEMO GABIN nº 570/2016, de 10/09/2016, em que o Chefe de Gabinete da Presidência da CMB solicitou ao Gerente Executivo da Corregedoria providências para apurar eventuais responsabilidades que causaram paralisações não esperadas na produção para reparos emergenciais e perda de eficiência, que tiveram como consequência danos à imagem da empresa e dificuldades para honrar seus compromissos contratuais.

Sobre a situação do processo, em abril/2017, a CMB, em resposta ao item 56 da Solicitação de Auditoria nº 201603183/05, informou que a instrução probatória estava concluída e o relatório final em fase de elaboração.

Solicitamos à CMB informar a situação atual do processo, no âmbito da Solicitação de Auditoria nº 201603183/08, e, em caso de conclusão, disponibilizar o correspondente relatório.

Em 03/10/2017, a CMB encaminhou trechos do processo 18750.002006/2016-70, contendo relatório parcial da investigação preliminar, de 25/11/2016, e a Portaria PRT.PRESI nº 365/2016, de 28/11/2016, que constituiu Comissão de Sindicância com prazo de 30 dias para conclusão. Todavia, não foi apresentada informação a respeito da situação atual do processo, apenas houve a disponibilização de trechos do processo.

Da leitura do relatório parcial da Investigação Preliminar disponibilizado, temos a realização de atividade para apurar os fatos apontados no MEMO GABIN nº 570/2016, de 30/09/2016, acerca de dificuldades operacionais nos equipamentos do Departamento de Cédulas (DECED), Departamento de Moedas e Medalhas (DEMOM) e Departamento de Passaporte (DEPAS). A apuração teve o seguinte roteiro: percorrer as linhas das fábricas, identificar equipamentos paralisados ao longo da linha de produção, identificar quais equipamentos apresentaram problemas ultimamente, observar as marcas dos equipamentos, questionar a existência de contratos de manutenção e de aquisição de peças de reposição, a qualidade dos insumos para produção e eventuais problemas na aquisição, além de eventuais questionamentos que pudessem ocorrer.

O citado relatório finaliza (i) destacando o envio de memorandos para esclarecimentos junto às Diretorias de Gestão (DIGES), de Passaportes e Impressos (DIPIM) e de Cédulas e Moedas (DICEM), para os quais não obtiveram retorno, e (ii) indicando o extravio de autos do processo nº 2464/2010, que seria relativo à primeira contratação de capa para passaporte eletrônico. Em relação ao citado extravio, consta no relatório recomendação para a abertura de sindicância para apuração de responsabilidade pelo extravio dos autos do processo mencionado. A instauração ocorreu no âmbito da Portaria PRT.PRESI nº 365/2016, de 28/11/2016.



Sinalizamos para a CMB que, a partir dos trechos disponibilizados do processo nº 18750.002006/2016-70, identificamos a Portaria para instituir comissão de sindicância com prazo de 30 dias para realização da atividade, porém não foi informada a situação atual do processo. Em resposta complementar, encaminhada em 06/10/2017, o Gerente Executivo da Corregedoria informou:

“Conforme pode ser verificado no Relatório Preliminar que consta dos autos Processo nº 18750.002006/2016-70, a Sindicância instituída pela Portaria PRESI nº 365/2016 teve por objeto o extravio do Volume I dos autos do Processo nº 2464/2010.

Por oportuno, informo que o referido volume foi localizado pelo Gerente da Seção de Gestão Documental - SELD, [nome do Gerente], resultando no arquivamento da apuração”.

A manifestação complementar indica que o objeto da sindicância seria o extravio de processo de aquisição e, como este foi localizado, tal apuração foi arquivada. Não informa, todavia, o resultado da apuração objeto do processo nº 18750.002006/2016-70, dada a ausência de informações conclusivas sobre a necessidade de esclarecimentos indicada no relatório preliminar da equipe da CMB, que registrou não ter recebido informação das Diretorias relacionadas.

Tendo em vista as informações apresentadas, concluímos que o processo nº 18750.002006/2016-70 não teve como objeto a apuração de responsabilidades decorrente do atraso na confecção e entregas de cadernetas pela CMB, mas sim a situação de falhas em equipamentos de diferentes linhas de produção, sendo a conclusão de tal apuração não apresentada pela CMB até o encerramento do presente trabalho.

Cabe registrar que, embora falha em equipamento tenha sido identificada entre os principais fatores responsáveis pela crise na entrega de passaportes observada durante o ano de 2016, não foi a única causa. As análises realizadas no âmbito do presente trabalho identificaram como outros fatores (i) a falta de insumos e (ii) a ausência de regularidade nos pagamentos pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), de formalização contratual ao final da vigência do Contrato nº 21/2015 e o esgotamento da previsão orçamentária no âmbito do DPF.

Desta forma, temos que não houve a instauração de processo para apuração de responsabilidade sobre os atrasos na confecção e entrega de passaportes no âmbito da CMB, ao contrário da informação inicial que indicava ter sido instaurado o processo nº 18750.002006/2016-70 para apuração de responsabilidades.

III – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, somos de opinião que a falta de insumos, a ausência de regularidade para manutenção preventiva e corretiva da máquina perfuradora e a ausência de regularidade nos pagamentos pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) e de formalização contratual ao final da vigência do Contrato nº 21/2015, além do esgotamento da previsão orçamentária no âmbito do DPF, foram os principais fatores responsáveis pela crise na entrega de passaportes observada durante o ano de 2016, tendo resultado em impacto negativo à imagem da Casa da Moeda do Brasil.

Outrossim, a Unidade Gestora deve adotar medidas corretivas com vistas a elidir os pontos ressaltados nos itens 1.1.1.4, 1.1.1.6 e 1.1.1.7, visando evitar novas ocorrências de falhas no fornecimento de passaportes à população, não obstante haver fatores não controláveis pela empresa e que contribuíram para a crise, como os expressivos atrasos de pagamento pelos clientes, apesar da prestação do serviço.

Rio de Janeiro/RJ, 24 de novembro de 2017.

Equipe Técnica

Nome:

Cargo: AUDITORA FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Anexo II ao Relatório de Auditoria nº 201701440
Relatório de Auditoria nº 201701104





SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: CASA DA MOEDA DO BRASIL
Município - UF: Rio de Janeiro - RJ
Relatório nº: 201701104
UCI Executora: Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701104, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre os atos e os consequentes fatos de gestão, ocorridos na unidade gestora mencionada acima, no período de 01/01/2016 a 31/12/2016.

I – ESCOPO DO TRABALHO

O escopo do presente trabalho abrangeu as seguintes análises (i) concentração de contratações em uma quantidade reduzida de fornecedores, (ii) regularidade das dispensas e inexigibilidades realizadas no exercício de 2016 e (iii) suficiência das medidas adotadas pela estatal no sentido de estimular a competição no âmbito de suas aquisições.

Os trabalhos foram realizados no período de 17/04/2017 a 04/08/2017, por meio de testes, análises e informações obtidas com os gestores da entidade, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Não houve restrição aos trabalhos de auditoria, mas deve-se registrar a ocorrência de atraso nas respostas às solicitações, bem como a inconsistência e a baixa confiabilidade das informações prestadas.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Concentração das licitações realizadas em poucos fornecedores

Fato

No período de 2011 a 2016, verificamos que as aquisições por licitação e contratação direta na CMB ocorreram da forma registrada na tabela a seguir.

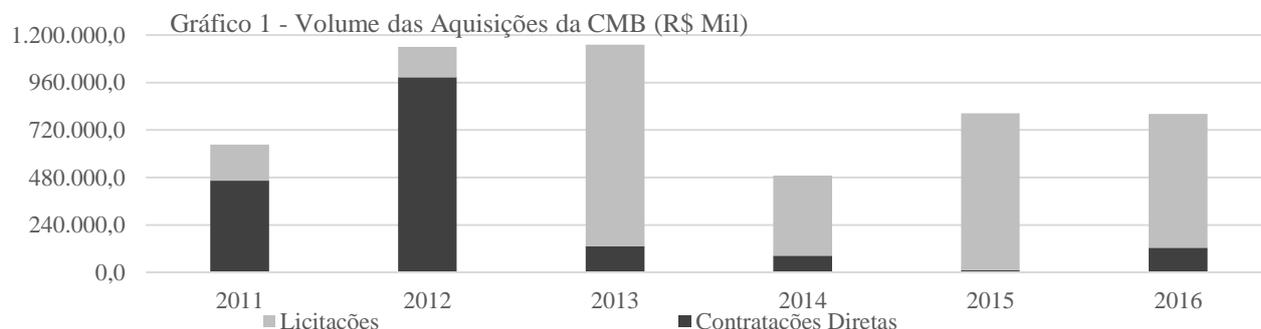
Tabela 1 - Montantes das aquisições da CMB (em milhares de reais, exceto percentuais)

Exercício	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dispensa	25.645,6	813.521,5	1.008.854,3	2.853,7	5.521,1	1.631,1
Inexigibilidade	437.533,9	49.890,7	3.217.080,6	80.816,3	6.446,1	122.723,5
Pregão	91.126,3	97.711,3	8.004,6	385.346,8	793.006,3	677.871,0
Concorrência	85.451,0	2.309,8	217,7	20.263,2	-	-
Convite	3.763,4	173.903,5	66.289,2	12,8	2,0	-
Tomada de preços	3.485,4	3.651,2	1.114,1	524,3	-	-
Modalidade de licitação não informada	-	-	-	-	-	12,0
Total das aquisições (TA)	647.005,6	1.140.988,1	4.301.560,4	489.817,1	804.975,5	802.237,6
Total de contratações diretas (TCD)	463.179,5	863.412,2	4.225.934,8	83.669,9	11.967,2	124.354,7
% TCD sobre o TA	71,6%	75,7%	98,2%	17,1%	1,5%	15,5%
Total das licitações (TL)	183.826,1	277.575,9	75.625,6	406.147,2	793.008,3	677.883,0
% TL sobre o TA	28,4%	24,3%	1,8%	82,9%	98,5%	84,5%

Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão

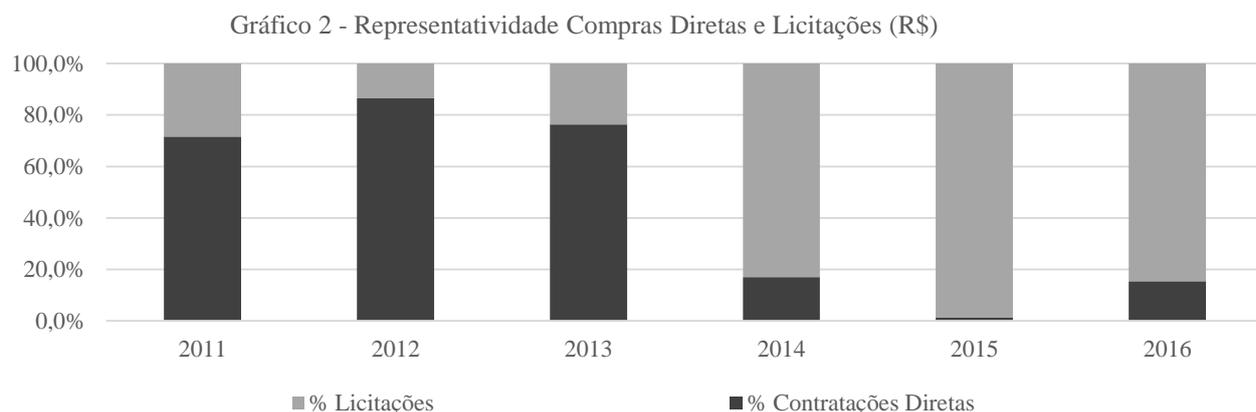


Com o intuito de facilitar a visualização do gráfico a seguir, no qual está registrado o comportamento das licitações e das contratações diretas no período de 2011 a 2016, excluimos uma aquisição realizada em 2013, no valor de R\$ 3,15 bilhões, que fez com que, nesse ano, as inexigibilidades totalizassem R\$ 3,22 bilhões e as contratações diretas, R\$ 4,23 bilhões (74,9% e 76,4% das aquisições, respectivamente).



Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão

O gráfico a seguir ressalta a evolução das contratações diretas, que, até 2013, tiveram grande representatividade frente ao total das aquisições, mas perderam espaço para as licitações (especialmente os pregões, que evoluíram de uma representatividade de 14,1% em 2011, chegando a 0,2% em 2013, para 84,5% em 2016, com um pico de 98,5% em 2016).



Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão

Em quantidade, as aquisições por licitação e contratação direta tiveram a evolução registrada na tabela a seguir.

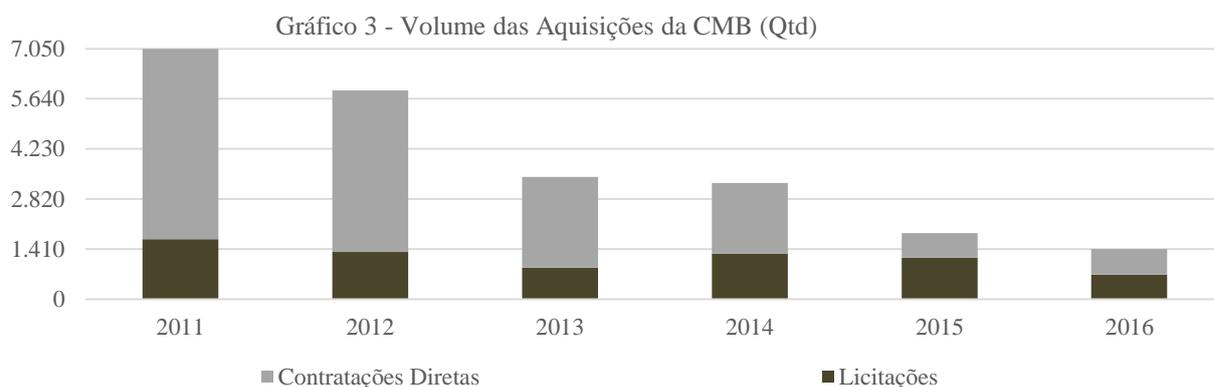
Tabela 2 - Montantes das aquisições da CMB (em quantidade)

Exercício	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dispensa	5.189	4.478	2.527	1.960	658	683
Inexigibilidade	173	68	27	30	30	35
Pregão	1.157	834	858	1.266	1.165	692
Concorrência	37	8	3	9	-	-
Convite	484	473	27	1	2	-
Tomada de preços	9	15	2	5	-	-
Modalidade de licitação não informada	-	-	-	-	-	2
Total das aquisições (TA)	7.049	5.876	3.444	3.271	1.855	1.412
Total de contratações diretas (TCD)	5.362	4.546	2.554	1.990	688	718
% TCD sobre o TA	76,1%	77,4%	74,2%	60,8%	37,1%	50,8%
Total das licitações (TL)	1.687	1.330	890	1.281	1.167	694
% TL sobre o TA	23,9%	22,6%	25,8%	39,2%	62,9%	49,2%

Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão

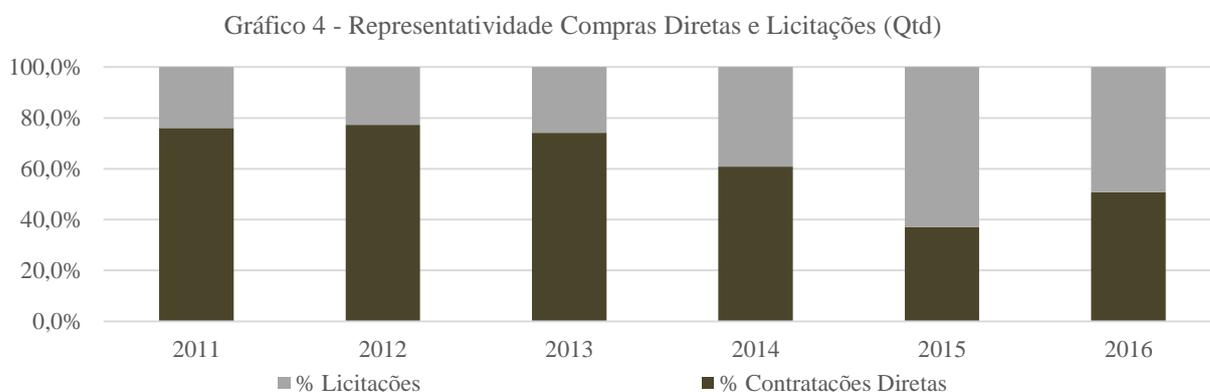
O quantitativo de aquisições da CMB apresentou baixa de 80% entre 2011 e 2016, especialmente em 2013 e 2015, com decréscimo de 41,4% e 43,3% em relação ao exercício anterior, respectivamente.





Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão

No que diz respeito à evolução da representatividade frente ao total das aquisições no período avaliado, o quantitativo de contratações diretas decresceu 33,2% (76,1% para 50,8%), enquanto as licitações tiveram incremento de 105,4% (23,9% para 49,2%), com destaque para o acréscimo de 198,6% (16,4% para 49,0%) nos pregões.



Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão

Analisamos também as aquisições realizadas junto aos dez maiores fornecedores da Casa da Moeda do Brasil, no período de 2011 a 2016, cujos montantes estão descritos na tabela a seguir.

Tabela 3 - Montantes das aquisições junto aos dez maiores fornecedores (R\$ Mil, exceto percentuais)

Exercício	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total das aquisições da CMB (TA)	647.005,6	1.140.988,1	4.301.560,4	489.817,1	804.975,5	802.237,6
Total das contratações diretas (TCD)	463.179,5	863.412,2	4.225.934,8	83.669,9	11.967,2	124.354,7
Total das licitações (TL)	183.826,1	277.575,9	75.625,6	406.147,2	793.008,3	677.883,0
M10 - Aquisições	490.875,6	1.035.142,6	4.173.342,6	363.449,1	744.155,0	723.757,8
M10/TA	75,9%	90,7%	97,0%	74,2%	92,4%	90,2%
M10 - Licitações	66.329,6	73.877,7	897.542,8	288.843,2	743.945,4	611.816,1
M10/TL	36,08%	48,11%	88,15%	71,12%	93,81%	90,25%
M10 - Total das contratações diretas	424.546,0	961.264,9	3.275.799,8	74.605,9	209,6	111.941,7
M10/TCD	91,7%	97,4%	99,8%	89,2%	1,8%	90,0%

Fonte: informações da Diretoria de Gestão, retificadas após e-mail de 24/07/2017, emitido por esta equipe, que apontou inconsistência nas relações de aquisições/contratações realizadas, fornecidas em resposta ao item 1 da SA 201701104/04.

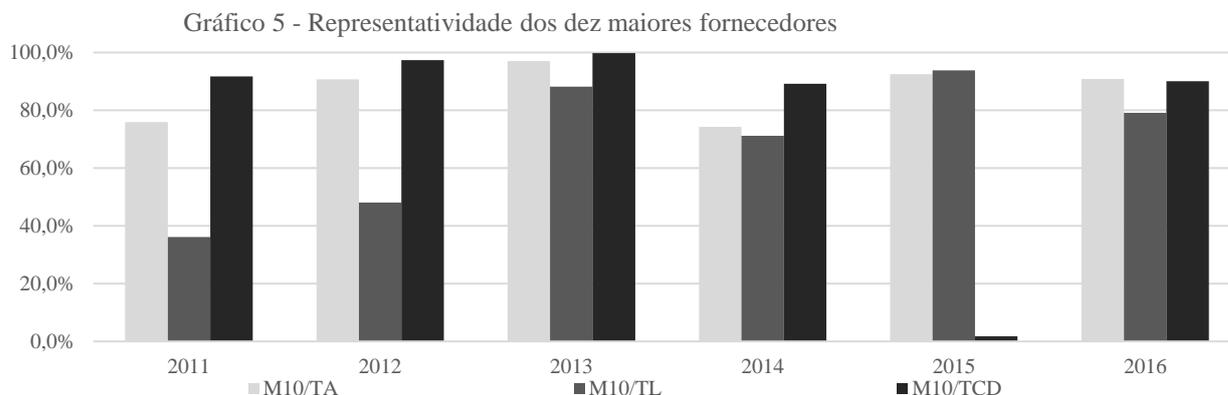
Legenda: M10 - Os dez maiores fornecedores da Casa da Moeda

A leitura da tabela anterior revela que o volume de aquisições da CMB com seus dez maiores fornecedores é relevante, situando-se em entre 74% e 97% do montante das contratações no período analisado. O pico de concentração ocorreu no exercício de 2013, no qual esse volume situou-se acima de R\$ 4,30 bilhões em razão de uma única aquisição realizada por R\$ 3,15 bilhões.

A representatividade dos dez maiores fornecedores sobre o total das aquisições (com média superior a 86%) e das contratações diretas (baixa em 2015, mas com patamares superiores a 90% nos demais exercícios, resultando média superior a 78%) foi significativamente elevada no período considerado.



Nas licitações, tal perfil se alterou, com essa concentração mantendo-se abaixo de 50% nos exercícios de 2011 e 2012 e evoluindo para uma média de 85% nos demais anos. Também merece destaque que, em 2016, o volume dessas três formas de aferição (aquisições totais, contratações diretas e licitações) com esses fornecedores ficou em patamar superior a 90%.



Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão // M10 – Os dez maiores fornecedores da Casa da Moeda

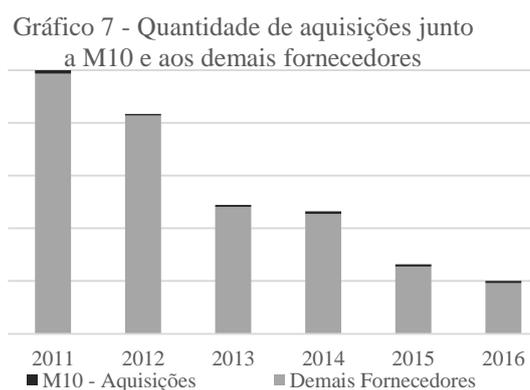
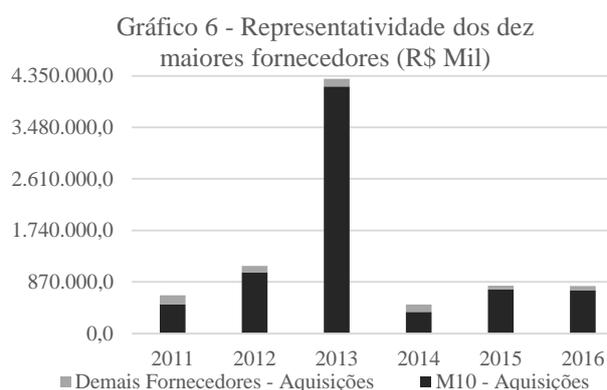
Com relação aos quantitativos, as aquisições junto aos dez maiores fornecedores tiveram o comportamento descrito na tabela a seguir.

Tabela 4 - Montantes das aquisições da CMB (em quantidade)

Exercício	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total das aquisições da CMB (TA)	7.049	5.876	3.444	3.271	1.855	1.412
Total das contratações diretas (TCD)	5.362	4.546	2.554	1.990	688	718
Total das licitações (TL)	1.687	1.330	890	1.281	1.167	694
M10 – Aquisições	92	43	48	64	54	58
M10/TA	1,31%	0,73%	1,39%	1,96%	2,91%	4,11%
M10 – Licitações	9	12	35	40	50	50
M10/TL	0,53%	0,90%	3,93%	3,12%	4,28%	7,20%
M10 - Total das contratações diretas	83	31	13	24	4	8
M10/TCD	1,55%	0,68%	0,51%	1,21%	0,58%	1,11%

Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão // M10 – Os dez maiores fornecedores da Casa da Moeda

Ressalta-se da tabela anterior a existência de uma relação inversa entre o volume das aquisições em reais e em quantitativos, realizadas entre 2011 e 2016 com os dez maiores fornecedores, corroborando o apontamento de concentração em poucas empresas.



Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão // M10 – Dez maiores fornecedores da Casa da Moeda

No âmbito das aquisições realizadas junto aos dez maiores fornecedores, o quantitativo de contratações realizadas por meio de licitações (especialmente pregões) teve um crescimento de 455,6% de 2011 a 2016, de forma que sua representatividade passou de 9,8% para 86,2%, em movimento contrário à das contratações diretas, que teve retração de 90,4% (90,2% para 13,8%).



Tabela 5 – Licitações e contratações diretas relativas a M10

Exercício	2011	2012	2013	2014	2015	2016
M10 - Total das licitações	9	12	35	40	50	50
M10 - Licitações/Total	9,8%	27,9%	72,9%	62,5%	92,6%	86,2%
M10 - Contratações diretas	83	31	13	24	4	8
M10 – Contratações diretas/Total	90,2%	72,1%	27,1%	37,5%	7,4%	13,8%

Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão // M10 – Dez maiores fornecedores da Casa da Moeda

Ainda que se observe o decréscimo da quantidade de contratações diretas realizadas junto aos dez maiores fornecedores, seu baixo percentual, em contraste com a alta representatividade em valores, ressalta a existência de concentração das aquisições em poucas empresas.

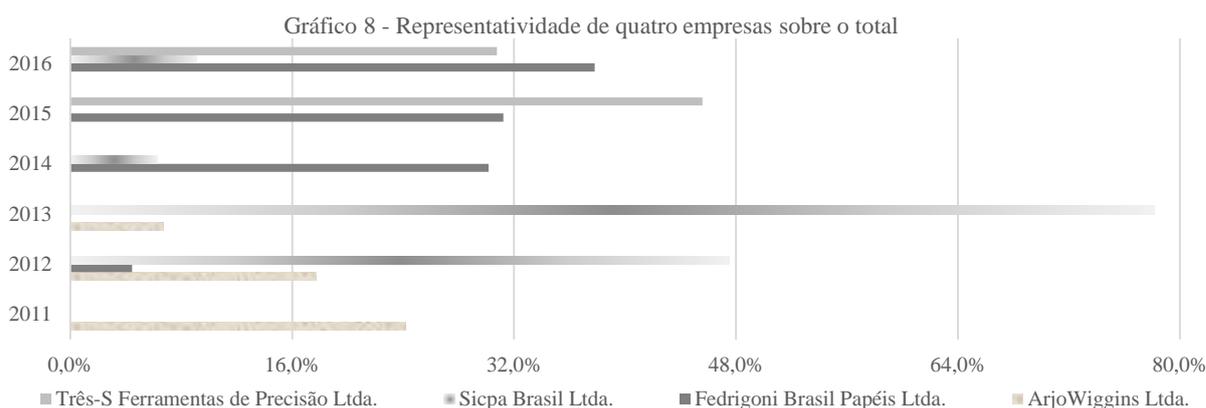
O que também reforça esse argumento é o fato de que oito empresas figuraram entre os dez maiores fornecedores por dois anos ou mais e ficaram com boa parte dos recursos alocados nas aquisições da Casa da Moeda do Brasil.

Tabela 6 – Empresas que figuraram entre os dez maiores fornecedores (Valores em R\$ milhões)

FORNECEDOR	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Qtd	Valor	Qtd	Valor	Qtd	Valor	Qtd	Valor	Qtd	Valor	Qtd	Valor
Arjo Wiggins Ltda. ⁽¹⁾	8	156,4	7	202,0	9	289,7	-	-	-	-	-	-
Percentual sobre o total	0,1%	24,2%	0,1%	17,7%	0,3%	6,7%	-	-	-	-	-	-
EBF-Vaz Ind. e Com. Ltda.	-	-	5	93,5	8	149,9	-	-	-	-	-	-
Percentual sobre o total			0,1%	8,2%	0,2%	3,5%						
Fedrigoni Brasil Papéis Ltda. ⁽¹⁾	-	-	3	50,8	-	-	16	147,7	14	251,4	22	303,4
Percentual sobre o total			0,1%	4,5%			0,5%	30,2%	0,8%	31,2%	1,6%	37,8%
IC Supply Engenharia Ltda.	-	-	1	7,6	-	-	1	8,0	-	-	-	-
Percentual sobre o total			0,0%	0,7%			0,0%	1,6%				
Leonhard Kurz Stiftung Kg.	1	5,8	1	15,4	1	21,1	2	47,1	-	-	2	23,9
Percentual sobre o total	0,0%	0,9%	0,0%	1,3%	0,0%	0,5%	0,1%	9,6%			0,1%	3,0%
Sicpa Brasil Ltda.	-	-	18	542,3	13	3.361,9	34	30,7	7	5,5	23	73,4
Percentual sobre o total			0,3%	47,5%	0,4%	78,2%	1,0%	6,3%	0,4%	0,7%	1,6%	9,2%
Surys Sas	-	-	-	-	-	-	-	-	2	10,1	1	5,9
Percentual sobre o total									0,1%	1,3%	0,1%	0,7%
Três-S Ferramentas de Precisão Ltda.	-	-	4	85,2	9	151,7	-	-	7	366,9	5	246,9
Percentual sobre o total			0,1%	7,5%	0,3%	3,5%			0,4%	45,6%	0,4%	30,8%
Total das aquisições no exercício	7.049	647,0	5.876	1.141,0	3.444	4.301,6	3.271	489,8	1.855	805,0	1.412	802,2

Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão / 1) A Arjo Wiggins foi adquirida pela Fedrigoni em 2015

Dentre esses oito fornecedores, as empresas Sicpa, Arjo Wiggins, Fedrigoni e Três-S concentraram uma parcela significativa dos recursos utilizados na aquisição de insumos nos exercícios de 2011 a 2016.



Fonte: informações apresentadas pela Diretoria de Gestão

Essa prática pode deixar a entidade em situação de vulnerabilidade aos interesses desses fornecedores, uma vez que é aberta a possibilidade de tornar mais difícil a negociação de preços e de condições de fornecimento dos seus produtos, de forma que se faz premente a melhoria dos processos de contratação.

Em resposta ao apontamento de concentração das aquisições em poucos fornecedores, a Casa da Moeda do Brasil alegou que essa concentração não constitui irregularidade em si, mas efeito - ainda que negativo - da própria realidade do mercado de segurança no qual a estatal atua.

Mencionou, ainda, que parte do que caracteriza um documento como sendo de segurança é exatamente a dificuldade de falsificação, ressaltando que, embora fosse o ideal que todos os itens que compõem uma cédula ou passaporte estivessem disponíveis no mercado, na perspectiva de aquisições, não é essa a lógica predominante quando as especificações desses produtos são definidas pelo Banco Central ou pelo Departamento de Polícia Federal.

Afirmou que uma cédula ou um passaporte cujos itens de segurança fossem facilmente comprados por um falsário não atingiria seu objetivo, destacando que a característica de itens de tecnologia mais avançada - bandas holográficas ou tintas e papéis especiais -, normalmente disponíveis apenas em mercados mais restritos, é justamente a concentração em poucos ou em um único fornecedor.

Também mencionou que, mesmo com efeito reconhecidamente negativo à competitividade nas contratações, ao poder de barganha junto aos fornecedores e às pesquisas de preços, esse tipo de contratação não pode ser evitado pela CMB ou por qualquer outra gráfica de segurança, pois se trata de um risco do próprio negócio.

Afirmou que é preciso diferenciar empresas interessadas em fornecer determinado produto daquelas aptas a fornecê-lo, ressaltando que diversas responderam a consultas dispostas a desenvolver determinado produto, mas ainda não o tinham, além de ignorar barreiras patentárias e técnicas específicas, e que, por isso, foi indicada, em mais de uma oportunidade, a inviabilidade de competição.

Por fim, ressaltou que, em casos de viabilidade de competição, ainda que limitada ao mercado internacional, ou em sua inviabilidade, todos os esforços foram adotados para que as licitações efetivamente ocorressem, com as limitações impostas pela própria realidade do mercado, para que todos os requisitos do art. 26 da Lei de Licitações fossem adequadamente observados.

Embora seja imperativa a aquisição de itens que restrinjam a possibilidade de falsificação e sua disponibilidade no mercado fique muito comprometida, reiteramos a necessidade de se construir termos de referência que livrem a unidade de uma dependência excessiva em relação a determinado fornecedor e que façam aumentar o quantitativo de empresas aptas a ser contratadas.

Por último, vale mencionar que, durante os debates finais sobre o trabalho de auditoria, a CMB, em resposta à versão preliminar deste relatório, informou que participa da Pacific Rim Banknote Conference e possui canal aberto e formal com diversas casas impressoras, com as quais compartilha informações.

1.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Utilização de inexigibilidade de licitação para aquisição de papéis e tintas.

Fato

Em vista da necessidade de confeccionar passaportes para o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e, especialmente, o Departamento de Polícia Federal (DPF), a CMB contratou a empresa Fedrigoni Brasil Papéis Ltda., CNPJ 45.943.370/0001-09 (Processos nº 18750.003100/2014-84, 18750.002323/2015-13 e 18750.001375/2016-45), para aquisição de “papel filigranado, mapa do Brasil e papéis resinados diversos” nos valores de, respectivamente, R\$ 2.114.194,00, R\$ 34.157.554,57 e R\$ 64.974.850,00.

Visando a produzir papel moeda para o Banco Central do Brasil, foi contratada a empresa Sicpa Brasil Indústria de Tintas e Sistemas Ltda., CNPJ 42.596.973/0001-85 (Processo nº 18750.001305/2014-25), para a aquisição de “tinta fiduciária serigráfica” no valor de R\$ 10.662.490,00.

Essas contratações, que somaram R\$ 112 milhões em 2016, foram realizadas mediante inexigibilidade de licitação. Em uma avaliação inicial, entendemos que haveria condições de realização da contratação mediante regular procedimento licitatório, tendo em vista que os relatórios do DEPAM indicavam haver outros fabricantes de papeis e capas de passaporte no mundo.



Contudo, durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a CMB esclareceu que as especificidades existentes no passaporte brasileiro não viabilizam a competição, destacando que essa ressalva consta dos relatórios de análise de mercado acostados aos processos analisados.

Tal aspecto foi reforçado na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ao informar que o fundamento das “inexigibilidades de licitação para a capa e papéis de passaporte não está na inexistência de outros fornecedores desses insumos no mundo – se consideradas as especificações genéricas de ‘capas’ ou ‘papéis para passaportes’ –, mas em elementos de segurança, presentes nesses insumos quando destinados ao passaporte brasileiro, que, por limitações mercadológicas, apenas são fornecidos por uma empresa”.

A CMB acrescentou que tais elementos são suficientes para justificar a contratação por inexigibilidade e que não há intenção do DPF em promover alterações nas especificações do passaporte vigente capazes de afastar as restrições apresentadas.

Durante os trabalhos de auditoria, abordamos a possibilidade de exploração do objeto protegido por patente por outros fornecedores em razão de apontamento do Departamento Jurídico (DEJUR). Tal modelo envolveria a celebração de acordo comercial entre a empresa eventualmente contratada e o detentor do direito, habilitando-o à exploração do objeto. Essa solução seria, em tese, aplicada ao fornecimento de tintas e papéis (resinado e filigranado).

Durante a RBCS, a CMB esclareceu que o licenciamento voluntário da patente existente nos insumos em questão, não seria, por si só, suficiente para solucionar a problemática, conforme a seguir transcrito:

“Além disso, o potencial licenciamento voluntário citado nos autos, embora afaste determinada restrição patentária à exploração por terceiro, não faz desaparecer, instantaneamente, eventual restrição mercadológica, porque a aptidão para fornecer produto com determinado elemento de segurança não decorre apenas do direito de explorá-lo”.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Deficiência nos processos de aquisição de papéis resinado e filigranado, com impacto na produção de passaportes.

Fato

Em consulta à relação de aquisições realizadas em 2016, fornecida pela Diretoria de Gestão, verificamos a existência de seis contratações voltadas para os papéis resinado e filigranado (total de R\$ 115.634.318,57), destacando-se que uma delas também incluía papéis autoadesivos de segurança, além de duas para papel fiduciário, destinado à produção de cédulas para o Banco Central (total de R\$ 179.649.276,57), da forma demonstrada na tabela a seguir.

Tabela 7 – Aquisições de papel e tinta pela CMB em 2016

Produto/Processo	Demais Pregões	Dispensa	Inexigibilidade	Total (R\$)
Papéis Resinados e Papéis Filigranados	-	-	101.246.598,57	101.246.598,57
18750.001375/2016	-	-	64.974.850,00	64.974.850,00
18750.002323/2015	-	-	34.157.554,57	34.157.554,57
18750.003100/2014	-	-	2.114.194,00	2.114.194,00
Papel Autoadesivo e Papel Filigranado	2.908.800,00	-	-	2.908.800,00
18750.003084/2014	2.908.800,00	-	-	2.908.800,00
Papel Couchê sem Fosforescência	1.187.906,31	-	-	1.187.906,31
18750.000031/2015	1.187.906,31	-	-	1.187.906,31
Papel Fiduciário	176.584.692,40	-	-	176.584.692,40
18750.001282/2015	176.584.692,40	-	-	176.584.692,40
Papel Filigranado	10.931.510,00	15.000,00	-	10.946.510,00
18750.000355/2016	-	15.000,00	-	15.000,00
18750.000816/2015	10.931.510,00	-	-	10.931.510,00
Papel Offset Colorido	160.000,00	-	-	160.000,00
18750.001540/2016	160.000,00	-	-	160.000,00
Papel Garantia RFB 57g/m²	4.652.170,00	-	-	4.652.170,00
18750.001771/2015	4.652.170,00	-	-	4.652.170,00
Total Geral	196.957.488,71	15.000,00	101.246.598,57	298.219.087,28

Fonte: informações da Diretoria de Gestão, retificadas após e-mail de 24/07/2017, emitido por esta equipe, que apontou inconsistência nas relações de aquisições/contratações realizadas, fornecidas em resposta ao item 1 da SA 201701104/04.



Em resposta à SA 201701104/03, na qual questionamos o fato de haver três contratações diretas (Processos nº 18750.003100/2014, 18750.002323/2015 e 18750.001375/2016) para a aquisição do mesmo tipo de material (papéis filigranado e resinado) em 2016, a Diretoria de Passaportes e Impressos (DIPIM) apresentou suas considerações em e-mail de 24/05/2017, do qual extraímos as informações registradas nos dois parágrafos a seguir.

As aquisições dos papéis resinado e filigranado vinham sendo realizadas por inexigibilidade de licitação, com base em média mensal de 150.000 passaportes (Processo nº 18750.003100/2014), quando a Diretoria Executiva decidiu que a CMB realizaria as compras desses itens mediante licitação, com redução do volume adquirido para a mudança do fluxo de aquisições.

Todavia, essa licitação apresentou atrasos devido a problemas operacionais e em razão da aquisição da ArjoWiggins do Brasil Comércio e Indústria Ltda. pela Fedrigoni, o que levou à realização de aquisições menores por inexigibilidade para atender à demanda imediata. Em outubro de 2016, foi celebrado contrato oriundo do Processo nº 18750.001375/2016, com o objetivo de cobrir a demanda de 2017, com previsão de que os insumos chegassem ao estoque em dezembro de 2016.

Da leitura da resposta apresentada pela DIPIM, percebe-se que a mudança no fluxo de aquisições da CMB, buscando afastar a inexigibilidade para licitar a aquisição de seus insumos, não foi amparada por um adequado planejamento que permitisse a manutenção dos estoques em níveis compatíveis com sua cadeia produtiva, obrigando a gestão a realizar diversas contratações diretas para o mesmo objeto.

Em vista do fato de que a CMB já vinha realizando suas contratações por inexigibilidade de licitação, poderia a gestão, motivadamente, adquirir o volume de insumos necessários no modelo antigo e realizar o planejamento da licitação de forma segura, afastando o risco de interrupção do fornecimento em razão de desabastecimento dos estoques.

Assim, considerando os fatos apresentados pela DIPIM e a existência de oito processos de contratação para a compra de quatro itens de estoque, verificamos a existência de deficiências no planejamento das aquisições, redundando em fracionamento dos processos de contratação e perda de eficiência e comprometendo eventuais economias atreladas ao ganho de escala.

Causa

A deficiência nos processos de aquisição de papéis resinado e filigranado, com impacto na produção de passaportes, teve como causa os seguintes fatores: (i) Decisão da Diretoria Executiva de mudar forma de contratação, sem considerar parecer de área técnica que apontava inviabilidade de licitar e sem o adequado planejamento da nova forma de contratação; e (ii) baixa integração dos departamentos envolvidos (DIPIM e DIGES) no processo de aquisição de insumos.

Manifestação da Unidade Examinada

A resposta à alegação desta equipe, de deficiência no planejamento das aquisições, consubstanciada no item 3 da Solicitação de Auditoria nº 201701104/05, de demanda de manifestação do gestor, foi apresentada pelo Gabinete da Presidência no corpo do e-mail transmitido em 11/09/2017 (parágrafos 11 a 13) e pelo Departamento de Gerenciamento de Contratações no arquivo anexo (item 3), transcritos a seguir:

a) Resposta do Gabinete da Presidência – parágrafos 11 a 13 do e-mail

“[...] 11. Em relação à ‘deficiência no processo de planejamento das contratações, com a realização de oito contratações para a aquisição de quatro itens’, registre-se que a CMB, enquanto indústria, deve evitar a formação de estoques desnecessários. O modelo ideal é o de aquisição por demanda (fornecimento ‘just in time’), para o qual o melhor sistema é o de registro de preços.”



12. Ocorre que, nos cenários de inexigibilidade de licitação, descabe registro de preços, que pressupõe licitação prévia. Portanto, o mais adequado, ao invés de estimar quantidades anuais para demandas e perdas que oscilam, é realizar contratações diretas por estimativas e, sendo o caso, complementar as contratações. Deficiência haveria, ao contrário, se em virtude da não materialização de demandas houvesse perda de materiais estocados (ou perdas financeiras pela simples existência dos estoques).

13. Registre-se que a crítica da CGU se dirigiu a ciclos produtivos distintos, de modo que, se não era possível o registro de preços, o conservadorismo nas quantidades contratadas demonstra prudência, e não uma deficiência de planejamento [...]”.

b) Resposta do Departamento de Gerenciamento de Contratações – Item 3

“[...] Cumpre esclarecer que o item trata indistintamente de processos decorrentes de contratação direta e de processos em que houve a realização de certame licitatório, por meio de pregão processado pelo sistema de registro de preços.

Com relação aos processos de inexigibilidade para aquisição do mesmo objeto, a saber, papéis filigranado e resinado, observa-se que se tratam de aquisições com contextos distintos. Em apertada síntese, o Processo nº 3100/2014-84, que resultou em contrato de R\$ 2.114.194,00, destinou-se a atender a produção de passaporte até maio/2016, enquanto era realizada a análise demandada pela Diretoria Executiva quanto a possibilidade de licitação do insumo. A segunda contratação, a cargo do processo 2323/2015-13, cujo contrato foi de R\$ 34.157.554,57, destinou-se a atender a demanda por passaporte até o final de 2016, visto que a análise quanto à viabilidade de licitação do insumo ainda perdurava. E o processo 1375-2016, de R\$ 64.974.850,00, foi destinado a atender a demanda do presente exercício, visto que os aspectos patentários e de inviabilidade de competição ainda se fazem presentes. Assim, como se vê, os processos tratam de cenários distintos, para o atendimento de demandas por passaporte em períodos distintos, nos quais observa-se um elemento externo à CMB, a saber, a sazonalidade da demanda por parte do cidadão e da previsão orçamentária estabelecida pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), que podem interferir nos quantitativos inicialmente estabelecidos pela área técnica.

Já as demandas por papel fiduciário e papel autoadesivo, destinadas ao atendimento ao Programa do Banco Central para o fornecimento de meio circulante, foram contratadas por meio de processo licitatório na modalidade pregão processado pelo sistema de registro de preços. Nesses casos, a afirmação de deficiência ou ausência de planejamento igualmente não merece prosperar, visto que o planejamento da contratação se encontra evidenciado quando da adoção do sistema de registro de preços para os insumos pretendidos. Como se sabe, o registro de preços presta-se a atender as contratações em que não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (artigo 3º § 4º do Decreto 7892/2013). No presente caso, a ausência de informação do Banco Central (BACEN) quanto aos quantitativos a serem demandados de cada denominação, assim como a imprevisibilidade de dotação orçamentária daquele órgão, impõe a adoção do modelo aqui tratado como a estratégia a ser seguida, revelando a diligência da área demandante. Inclusive a adoção de pregões internacionais vem rendendo frutos no sentido de atender ao princípio da competitividade, com participação crescente de empresas estrangeiras.

Por fim, vale informar que em junho/2017, a CMB aprovou o novo Regulamento de Licitações e Contratos, em que estabelece a realização de um plano de demandas, de forma a contemplar expressamente o planejamento anual de suas contratações de insumos estratégicos [...]”.

Na Nota Técnica GABIN nº 05/2017, de 25/10/2017, emitida após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, o Assessor de Diretoria Executiva apresentou as considerações transcritas a seguir.

“[...]Conforme indicado na Reunião, a CMB dispõe de unidades de planejamento e controle da produção (PCP) independentes para as fábricas de cédulas, moedas e a gráfica geral



(que abrange passaportes). Essas unidades operam a partir das demandas informadas pela área comercial e dispõem de sistemas que indicam, com razoável precisão, as necessidades de insumo para as ordens de produção.

As falhas apuradas, portanto, não se relacionam propriamente com o planejamento da demanda pelas unidades de PCP. Pelo contrário. Os processos auditados demonstram que as quantidades necessárias para a produção eram conhecidas e estavam indicadas.

Considerando que o planejamento das demandas de insumos para produção já fica a cargo de unidades especializadas de PCP, a Recomendação do ponto parece superada [...]”.

Análise do Controle Interno

O Gabinete da Presidência, em e-mail em 11/09/2017, alegou que a fragmentação das contratações em oito processos visou a evitar a formação de estoques desnecessários e que a contratação direta se deve à oscilação da demanda dos insumos utilizados na fabricação de produtos.

Essa argumentação não foi capaz de afastar as impropriedades inicialmente identificadas, pois contraria as informações complementares apresentadas pela Nota Técnica GABIN nº 05/2017, de 25/10/2017, na qual se evidenciou a existência de um processo de planejamento na organização.

No que se refere à resposta ao item 3 da SA 201701104/05, os três processos se destinavam a atender à demanda de passaporte nos exercícios de 2016 e 2017, não se tratando de cenários distintos, mas do mesmo cenário em etapas distintas (maio e final do exercício de 2016 e o exercício de 2017).

Ademais, devemos ressaltar que o contexto foi afetado pela decisão da Diretoria Executiva de licitar a aquisição dos insumos de passaportes, que, embora desejável em sua essência, alterou a rotina de contratação direta anteriormente existente, que não se amparou em critérios técnicos adequados e contrariou o parecer do Departamento de Análise de Mercado – DEPAM, emitido em 16/04/2015. Destacamos, ainda, que a sazonalidade da demanda de passaportes não é impeditiva ao adequado planejamento de aquisições.

Com relação à aquisição de papel fiduciário e de papel autoadesivo de segurança, reconhecemos que o planejamento foi prejudicado pela deficiência em definição da demanda pelo Banco Central. Contudo, nossa abordagem limitou-se aos papéis resinado e filigranado, sendo os papéis autoadesivos de segurança mencionados por estarem incluídos em um desses processos.

No que se refere aos elementos apresentados na Nota Técnica GABIN nº 05/2017 e na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi demonstrado que existem rotinas de planejamento das contratações na instituição e que a quebra de suprimento ocorrida em 2016 teve origem na Decisão da Diretoria Executiva de mudar a forma de contratação, que não considerou o parecer do DEPAM já mencionado nem planejou adequadamente a nova forma de contratação.

Em complemento, tomando como referência os documentos complementares apresentados em resposta à constatação 1.1.1.7 do Relatório de Auditoria nº 201603183, observamos que a nova gestão, que tomou posse no final de 2015, determinou que as aquisições fossem executadas mediante processo licitatório, restringindo a demanda prevista curtos períodos e expondo a estatal a severo risco de quebra de produção por falta de insumos.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir processo formal visando a garantir que as decisões de diretoria relevantes, que envolvam os macroprocessos estratégicos da estatal, sejam instruídos com avaliação de riscos capaz de identificar, analisar, avaliar e propor o tratamento dos riscos envolvidos, subsidiando o processo institucional de tomada de decisão e mitigando a ocorrência de desvios negativos frente aos objetivos organizacionais.



1.2.1.3 INFORMAÇÃO

Atestados de exclusividade na aquisição - mediante inexigibilidade - de papéis resinados.

Fato

Na análise dos Processos nº 18750.003100/2014-84, 18750.002323/2015-13 e 18750.001375/2016-45, referentes à aquisição de papéis resinados e filigranados, não identificamos a existência de atestados de exclusividade relativos a papéis resinados que embasem a restrição de mercado.

Verificamos que o atestado referente ao papel filigranado, fornecido pela Empresa Brasileira de Celulose de Papel – Bracelpa (CNPJ 33.776.154/0001-29) e pela Indústria Brasileira de Árvores – IBÁ (CNPJ 19.508.090/0001-54) teve a exclusividade referenciada e aferida pelo DEPAM/DEEMP mediante análise do mercado relevante.

Com relação à inexistência de atestados de exclusividade para papéis resinados, de acordo com a Nota Técnica GAGIN nº 005/2017, de 25/10/2017, os demais insumos foram contratados com fundamento no caput do art. 25, no qual os atestados de exclusividade não são exigíveis, embora, segundo informou a CMB, igual rigor de análise mercadológica tenha sido adotado pelo DEPAM/DEEMP.

Destacamos, a seguir, os aspectos relevantes da manifestação da Coordenadoria de Assuntos Institucionais (COAI), apresentada em 30/05/2017 em resposta à SA 201701104/03:

- a) os produtos possuem proteção patentária, sendo uma patente nacional para o Papel Filigranado Mapa do Brasil (Carta Patente PI 0100247-3) e uma internacional para o Papel Resinado com Microcontrolador e Antena (WO 2009/007659 A2), respectivamente, e um pedido de patente intitulado Estrutura Segura (PCT/IB2010/001948).
- b) como a Estrutura Segura, solução técnica distinta dos elementos combinados, demanda testes e aferição de capacitação técnica de potenciais fornecedores, foi realizado chamamento público;
- c) não há, nos processos de aquisição do insumo Papel Resinado com Microcontrolador e Antena, confirmação de qualquer anuência do Departamento de Polícia Federal para a retirada da solução concebida;
- d) quando da instauração dos processos de aquisição referenciados, afigurava-se uma conjuntura fática que inviabilizava o credenciamento de potenciais fornecedores sem o comprometimento da solução conjunta alcançada;
- e) tais limitações indicavam como única alternativa a contratação direta, sob pena de submeter a CMB a reveses decorrentes das disposições contidas nos artigos 42 e 44 da Lei de Propriedade Industrial ou mesmo de solução de continuidade no fornecimento das cadernetas de passaportes;
- f) o DPF já havia apresentado críticas à realização de mudanças na especificação do produto, destacando que o acompanhamento de sua qualidade deve ser sistemático; e
- g) nessa conjuntura, considerando a inexistência de empresas capazes de fornecer o produto objeto de patente internacional, não haveria como submeter a CMB ao risco de descontinuidade do serviço ou de fornecimento de produto fora das especificações demandadas pelo cliente.

A partir das argumentações apresentadas, observamos que a restrição mercadológica aventada pela CMB decorre basicamente das proteções patentárias sobre os insumos, inexistência de anuência do DPF para alteração das características gerais do produto, destacando a existência de críticas efetuadas pelo cliente, bem como pela inexistência de fornecedores alternativos no mercado.

Tratando das proteções patentárias, verificamos que, tanto as patentes quanto os pedidos de patente, encontram-se registrados nos órgãos competentes. Contudo, conforme já sinalizado pelo próprio DEJUR (Parecer DEJUR/DVCS/COLIC/388/2015), a eventual existência de registro de patente sobre determinado produto não é elemento, por si só, capaz de justificar a inviabilidade de competição.



No tocante à inexistência de outros fornecedores aptos a entregar o produto objeto da patente, o credenciamento aventado pela CMB é, de fato, um elemento para a argumentação de eventual inviabilidade de competição. Entretanto, há que se considerar que o objeto do aventado credenciamento foi o fornecimento do “*produto objeto de patente internacional da empresa ARJO WIGGINS SECURITY*”, indicando que a restrição pode estar na especificação dos insumos e não na inexistência de fornecedores no mercado.

No que se refere à não verificação de veracidade dos atestados de exclusividade, divergindo do posicionamento adotado pelo DEJUR no Parecer DEJUR/DVCS/COLIC/388/2015, a COAI, na manifestação apresentada em resposta ao item 14 da SA 201701104/03, entende que “*o direito exclusivo do titular nasce com a efetiva concessão da patente, formalizada pela expedição da carta-patente*”, e que, “*foi demonstrado o direito de exclusividade para o fornecimento do Papel Filigranado Mapa do Brasil, dotado de marca d’água e patenteado pela Arjo Wiggins Security (patente K151 – BR0100247B1), afigurando-se como licenciada exclusiva a empresa Fedrigoni*”.

Por fim, a COAI afirma que “*tal título de propriedade intelectual, por si, já configurava hipótese de inexigibilidade, tendo em conta a inexistência de outro licenciamento voluntário, senão aquele conferido à empresa Fedrigoni*”, e que “*a busca das declarações junto à Empresa Brasileira de Celulose de Papel e a Indústria Brasileira de Árvores – IBÁ configurou medida de cautela, diligência complementar com mero escopo de ratificação da exclusividade já comprovada por meio da Carta Patente*”.

Dessa forma, consideramos que foram atendidos os procedimentos previstos nos artigos 25 e 26 da Lei n.º 8.666/1993, tendo sido colhidos elementos que conferiram razoável segurança da inexistência de mercado concorrencial no período da realização das contratações dos processos analisados.

1.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Insuficiência da justificativa de preços na celebração de contratos mediante inexigibilidade licitatória para a aquisição de papéis filigranado e resinado e tinta fiduciária.

Fato

Nos processos referentes a contratações diretas analisados, verificamos que a Casa da Moeda do Brasil celebrou contratos mediante inexigibilidade licitatória com a Fedrigoni, no montante de R\$ 101.246.598,57 - em valores contratados nos Processos n.º 18750.003100/2014-84, 18750.002323/2015-13 e 18750.001375/2016-45, - para aquisição de papéis filigranado e resinado, bem como mediante o Processo 18750.001305/2014-25, Contrato n.º 42/16, com a empresa Sicpa, para aquisição de tinta fiduciária serigráfica ao preço de R\$ 10.662.490,00.

No entanto, as análises efetuadas indicam a existência de deficiências na atuação da CMB no sentido de certificar-se da adequação do preço dos produtos adquiridos, contrariando o que determina o inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei n.º 8.666/93, sejam eles papéis ou tinta, já que essas contratações foram efetuadas sem a devida apresentação de pesquisa de preços.

Não identificamos, nesses processos, proposta de preços de outras empresas, sendo que a CMB alega, em manifestações finais que em que pese a identificação de onze potenciais fornecedores (Informação SEPO de 08/04/2016 integrante do Processo 18750.002323/2015-13), estes agentes não estariam aptos a apresentar propostas dada as especificidades do produto.

Dessa forma, não há qualquer informação no processo que possibilite uma estimativa em relação aos preços praticados. O que se verifica é a existência de uma matriz de custos que, no entanto, não compara os valores contratados com nenhum preço praticado por outros fornecedores e informa apenas a composição detalhada do custo de cada material adquirido, não sendo possível atestar a veracidade dessas informações.



Note-se que o Parecer DEJUR nº 17, de 01/09/2015 argumenta sobre o elevado preço da aquisição ao questionar *“se seria possível a obtenção desse efeito/elemento de segurança através de outro tipo de tinta e outro método de impressão e/ou equipamentos, de maneira que a CMB pudesse ir ao mercado licitar e não depender da exclusividade dos produtos do atual fornecedor – que detém, em tese, proteção legal sobre o insumo, a técnica e o módulo de impressão”*.

Em resposta à SA 201701104/03, na qual solicitamos que fosse justificado o fato de não ter sido realizada, nos Processos nº 18750.003100/2014-84, 18750.002323/2015-13 e 18750.001375/2016-45, pesquisa de preços com outras empresas fornecedoras de papel filigranado e de papel resinado, a Diretoria de Gestão se posicionou da seguinte forma:

“Considerando que o objeto é fornecido apenas pela empresa Fedrigoni e o único ente que fabrica, no Brasil, o passaporte com as características do insumo é a própria CMB, não há possibilidade de obtenção de orçamento junto a outras empresas de mercado, cabendo, única e exclusivamente, o comparativo entre a proposta obtida na presente ocasião e o valor da última contratação, com vistas a aferir a vantajosidade do preço praticado”.

Nos processos já mencionados, não havia pesquisa de preços e constava justificativa de que não há fabricantes de material semelhante, embora outras onze empresas tenham se apresentado como possíveis fornecedores.

Em qualquer contratação, deve-se comprovar que o particular a ser contratado cobra de outros clientes, por objeto semelhante, preço igual ou similar, de forma que se faz necessário anexar documentos idôneos que identifiquem o valor correspondente praticado pelo particular no mercado.

Além disso, a CMB deve fomentar o mercado concorrencial, firmando contrato com outras empresas fabricantes de papel para que não se torne refém de uma única empresa, que, na condição de única fornecedora, poderá colocar os preços da forma que lhe convier.

A demonstração da conformidade do preço ajustado com o valor praticado no mercado é condição indispensável para assegurar a adequação e a vantajosidade da contratação, de forma que, quando esta decorre de inexigibilidade de licitação, não constitui razão para afastar essa obrigação.

Nas contratações por inexigibilidade de licitação, essa conclusão encontra respaldo no inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, que impõe a instrução do processo administrativo de contratação direta com a justificativa de preço.

No entanto, a demonstração da adequação do preço praticado se torna mais complexa quando se está diante da ausência de competição, uma vez que, nesse caso, não há a possibilidade de redução de preços pela disputa entre interessados.

Nessas situações, a justificativa do preço requer a demonstração de sua adequação levando em conta os valores praticados pelo contratado em outros contratos por ele mantidos. Desse modo, deve-se demonstrar que a condição de exclusividade não servirá para distorcer o preço praticado. Portanto, o valor cobrado da CMB deve ser equivalente ao praticado pelo contratado em ajustes firmados com outros órgãos.

A justificativa do preço nas contratações por inexigibilidade de licitação requer, ainda, a demonstração de equivalência do valor a ser cobrado da Administração com os preços praticados pela contratada em outros ajustes que contemplem o objeto igual ou similar.

O TCU compartilha do mesmo entendimento, nos seguintes termos:

“Também importante é o entendimento pacífico de que a justificativa de preço é elemento essencial da contratação, já que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado, conforme prevê o inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993. (...) a inviabilidade de competição não constitui óbice, por si, à verificação da razoabilidade do preço. Diversos são os parâmetros que poderão ser utilizados para se avaliar a adequação dos preços, mesmo quando se tratar de fornecedor exclusivo”.



Marçal Justen Filho, ao ressaltar a existência de outros métodos possíveis para se evidenciar a razoabilidade do preço, entende que, na impossibilidade de justificá-lo com base em contratos anteriores firmados entre a Administração e o particular, “o contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional”.

Após essas considerações, podemos concluir que, nos processos referentes a contratações por inexigibilidade de licitação, a compatibilidade do preço deve ser comprovada por documentação e pesquisas de preço, de forma a impedir que o contratado eleve o valor celebrado.

Causa

Insuficiência da metodologia de avaliação de preços da Casa da Moeda do Brasil.

Manifestação da Unidade Examinada

Manifestação DEGEC em resposta à SA_201701104/05 – CGU, em 12/09/2017:

“O tópico em apreço trata novamente de itens adquiridos pela a CMB (papéis e tinta), para a produção de passaporte e cédulas do meio circulante.

*Nessas situações, a justificativa do preço requer a demonstração de sua adequação levando em conta os valores praticados pelo contratado em outros contratos por ele mantidos. Desse modo, deve-se demonstrar que a condição de exclusividade não servirá para distorcer o preço praticado. **Portanto, o valor cobrado da CMB deve ser equivalente ao praticado pelo contratado em ajustes firmados com outros órgãos.***

*A justificativa do preço nas contratações por inexigibilidade de licitação requer, ainda, a **demonstração de equivalência do valor a ser cobrado da Administração com os preços praticados pela contratada em outros ajustes que contemplem o objeto igual ou similar.***

Considerando a singularidade dos produtos comercializados pela CMB, não há possibilidade de realização de pesquisa de preços praticados pelo fornecedor com outros órgãos, senão na própria CMB. Tampouco há que se falar em preços praticados pelo contratado para objeto igual ou similar de mercado, visto que, no Brasil, apenas a Casa da Moeda é responsável pelos produtos derivados dos insumos aqui contratados, alguns inclusive em caráter de exclusividade.

Nesses casos, para a justificativa do preço da contratação, o rito adotado pela CMB em todos os processos de contratação direta, é analisar os preços praticados pelo fornecedor em contratos anteriores celebrados com a própria CMB para os mesmos objetos, solicitando, ainda, a apresentação de sua matriz de custos em que se verificam os custos detalhados de cada componente do preço praticado pelo fornecedor, a qual tem sua pertinência e variação analisadas pelo Departamento Contábil e Financeiro (DECOF). O rito conta com o aval do Departamento Jurídico (DEJUR) e do Departamento de Análise de Conformidade (DEPAC).

Nesse sentido, vale aqui apresentar a evolução dos preços para o item tinta fiduciária serigráfica (unidade de medida/quilo), a partir de consulta ao sistema ERP. Observa-se que houve a manutenção do preço em 2012 e 2013, e de modo semelhante em 2016 e 2017. Destaca-se nos autos que a variação do preço foi inferior à variação do Dólar (informação da fl. 317, do processo 1035/2014). Some-se a isso a pouca validade da tinta Spark, estimada em 06 (seis) meses, o que não permite aquisições, senão em quantitativos exatos para evitar a perda do insumo.



Pedido de Compra				
Configurar Imprimir Localizar Filtrar				
	Numero	Data Emissao	Razao Social	Prc Unitario
	AFC20/12	13/02/2012	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	AFC25/12	16/02/2012	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	AFC32/12	12/03/2012	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	AFC99/12	25/06/2012	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	AFC107	03/07/2012	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	AFC133	07/08/2012	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	AFC170	17/10/2012	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	AFC173	17/10/2012	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	AFC174	17/10/2012	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	FC056/13	03/05/2013	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	FC153/13	11/11/2013	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	FC162/13	09/12/2013	SICPA BRASIL IN...	7.230,0000
	FC027/16	09/08/2016	SICPA BRASIL IN...	10.662,4900
	FC031/16	13/09/2016	SICPA BRASIL IN...	10.662,4900
	FC024/17	26/04/2017	SICPA BRASIL IN...	10.449,2400
	FC040/17	23/06/2017	SICPA BRASIL IN...	10.449,2400
	FC069/17	16/08/2017	SICPA BRASIL IN...	10.449,2400

Os preços dos papéis resinados e filigranado também são detalhados em matrizes de custo, cujos comprovantes são igualmente analisados pelo DECOF quanto a sua aceitação.

Vale destacar que os contratos dos principais fornecedores de insumos destinados à produção foram objeto de renegociação e tiveram seus preços reduzidos, como foi o caso dos papéis e tintas aqui tratados”.

Resposta encaminhada pelo Assessor de Diretoria Executiva do Gabinete da Presidência, PRESI – Presidência, em 12/09/2017, em atenção ao item 2 da SA 201701104/05 – final:

“14. Também não procede o ponto relacionado à ‘ausência de pesquisa de preços na celebração de contratos mediante inexigibilidade licitatória para a aquisição de papéis filigranado e resinado e tinta fiduciária’. Isso porque a pesquisa de preços, isoladamente considerada, não constitui obrigatoriedade legal. O que a lei exige, de fato, é a justificativa de preço. E ela ocorreu.

15. A crítica da CGU pela ausência de pesquisas de preços, embora compreensível, aparentemente não considera algumas especificidades do mercado específico de segurança. A CMB, ao adquirir tais produtos, não ignorava a importância da justificativa de preços. Ocorre que os principais métodos preconizados pelas normas, doutrina e jurisprudência para a pesquisa de preços são manifestamente inaplicáveis em alguns dos citados casos concretos, em virtude de especificidades do mercado.

16. A CMB é a única empresa brasileira a fabricar cédulas, moedas e passaportes. Portanto, é impossível comparar os preços de determinados insumos de segurança com o praticado junto a outros órgãos públicos ou privados nacionais. Além disso, tais produtos não integram bancos de preços e os fornecedores se recusam a indicar o preço praticado junto a outros compradores internacionais ao argumento de sigilo comercial. Por fim, para insumos que somente são fornecidos por uma empresa, é inócua qualquer cotação junto a outras empresas que não o comercializam. Que opção restaria ao gestor?

17. A melhor alternativa viável encontrada pela CMB foi a análise de matriz de custos, que engloba a própria estrutura de custos do fornecedor, de forma a garantir, no possível, a razoabilidade dos preços cobrados e a evitar aumentos arbitrários de preços. A análise de matriz de custos foi adotada em diversos casos em que soluções mais ortodoxas se mostraram inviáveis, inclusive em processos nos quais a CGU não encontrou pesquisa de preços.

18. A rigor, o que o art. 26, p.u., III, da Lei de Licitações exige é a ‘justificativa de preço’, não uma pesquisa de preços mediante cotações no mercado. A própria Instrução Normativa MP/SLTI nº 5/2014, recentemente atualizada pela Instrução Normativa MP/SLTI nº 3/2017, ao estabelecer procedimentos para a pesquisa de preços, indicou a pesquisa com fornecedores como a última opção - justamente pelas dificuldades e distorções que gera -, admitindo expressamente a utilização justificada de outros métodos. É o caso da matriz de custos e é precisamente o que foi feito pela CMB”.



Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a CMB encaminhou a Nota Técnica GABIN nº 05/2017, de 25/10/2017, trazendo para avaliação, propostas de ajustes redacionais e novas considerações sobre a problemática. A seguir reproduzimos as informações consideradas relevantes para o tratamento da questão, suprimindo os trechos que tratam de ajustes já incorporados ao texto da constatação:

“Apesar da CMB não ignorar as melhores práticas para a justificativa de preços, deve-se considerar que a CMB é a única empresa no Brasil a adquirir tais insumos, sendo impossível a equiparação sugerida com preços praticados por outros órgãos ou os integrantes de bancos de preços ou os disponíveis em portais de compras etc.

Não se trata de ignorar as boas práticas em justificativas de preços ou os principais Acórdãos do TCU na matéria, mas da necessidade de conjugar a necessidade de aquisição dos insumos com limitações à obtenção de preços impostas pela realidade do mercado. Naturalmente, seria incogitável deixar de adquirir capas de passaportes porque não há preços registrados por outros órgãos, nem descrição do item em banco de preços, nem disponibilidade de preços praticados pelo fornecedor com outros compradores.

Nesse sentido, para o gestor público responsável pela necessária justificativa de preços, haverá, sempre, uma limitação gerada pela realidade do mercado dos insumos de segurança. A alternativa para a justificativa de preços deve ser a melhor dentre as alternativas possíveis no plano fático.

A cesta de preços, embora excelente no plano teórico, eventualmente inviabilizará aquisições para as quais não há absolutamente nenhuma base de comparação com preços históricos ou de terceiros. Exemplifico: em cenário de primeira aquisição de peças de reposição para um equipamento importado, apenas disponíveis junto a um fabricante no mundo e que se recusa a indicar o preço praticado com terceiros, que alternativa restaria ao gestor? A cesta de preços será impossível. E não comprar as peças trará prejuízo muito superior ao risco mitigado pela justificativa de preços.

Determinadas soluções criativas adotadas pela CMB para a justificativa de preços, como a análise de representatividade do valor de peças de reposição em relação aos equipamentos, ou a análise de matriz de custos para a aquisição de insumos, não decorrem de ignorância quanto às práticas mais adequadas ou mesmo das fragilidades dos métodos empregados. Mas de escolha trágica (tragic choice) entre abrir mão da aquisição, com prejuízo ao interesse público, ou abrir mão dos critérios ótimos de justificativa de preços, face às limitações de fato. Aqui, parece razoável que a finalidade pública da aquisição prepondere sobre garantias instrumentais, ainda que sejam reconhecidas as fragilidades da escolha.

Nesse sentido, a análise da matriz de custos do fornecedor - muito mais profunda que a mera exigência de planilha de composição de custos, registre-se - se mostrou uma das únicas medidas viáveis para a CMB nos casos auditados, e que também consideram os preços históricos.

Registre-se também que a análise de matriz de custos não representa mero recebimento acríptico de dados submetidos pelo fornecedor. Nos processos auditados é possível identificar críticas e refutações aos dados apresentados pelo fornecedor tanto no processo de análise de matriz de custos pelo DECOF como nos processos internos de comparação com preços históricos (ANEXO III).

Quanto à correlação entre variação cambial e preços dos insumos, é preciso destacar que variações de custos em insumos dessa natureza - fabricados por fornecedor monopolista para comprador monopolista - são multicausais. A variação cambial de materiais importados é relevante, assim como são relevantes os prazos de entregas, lotes econômicos de fabricação, dentre outros aspectos que oscilaram nos últimos contratos.

Isso não significa, obviamente, um endosso irrestrito aos preços praticados ou a desnecessidade de que a CMB aprimore continuamente seus mecanismos de justificativa de preços em mercados restritos. As melhorias, entretanto, devem ser compatíveis com a realidade do mercado”.



Análise do Controle Interno

A demonstração da adequação do preço praticado se torna mais complexa quando se está diante da ausência de competição, uma vez que, nesse caso, não há um mercado concorrencial formado e a possibilidade de redução de preços pela disputa entre interessados resta prejudicada.

Cabe à CMB demonstrar a conformidade do preço ajustado com o valor praticado no mercado. Para tanto, ela deverá buscar formas de aferir, com razoável segurança, que o valor praticado em determinado contrato é adequado, valendo-se de contratações similares, históricos de contratação, composição de preços ou mediante avaliação de preços com base nos insumos dos materiais e demais variáveis que possam vir a compor o preço final do produto, sendo importante notar que muitos produtos são atrelados a commodities.

Além do que, a CMB é a única a fabricar esses itens, mas não a única a adquirir estes insumos. Talvez os produtos possam ter alguma característica que os diferencie daqueles que são comercializados, como por exemplo o brasão. Mas isso não deveria impedir que se conseguisse apurar o valor de material semelhante.

Posteriormente, a CMB discorre sobre a apresentação da matriz de custos na qual se verificam os custos detalhados de cada componente do preço e que foi analisada pelo DECOF, contando com o aval do DEJUR e do DEPAC, sendo que esta matriz serviria como justificativa de preço.

Em manifestação ao Relatório Preliminar foram encaminhadas cópias dos registros de avaliação da matriz de custos pelo DECOF. As avaliações denotam que houve tratamento de alguns dos itens da planilha de composição de custos (custo um insumo, de energia elétrica, cálculo da margem de lucro, e divergências entre alíquotas tributárias), além de requerer ao próprio fornecedor a justificativa do preço. Nota-se, com isso, que há espaço para a melhoria da avaliação de preços efetuada pela CMB.

Cabe ressaltar que a pesquisa de preços não corresponde à justificativa de preços, conforme alegado pela PRESI. Entretanto, a pesquisa é considerada um veículo que pode contribuir de forma significativa para que se ateste a adequabilidade dos preços contratados.

Também como possibilidade de se identificar quais preços podem ser considerados como sendo de mercado, vale destacar os esclarecimentos fornecidos pelo Acórdão 2170/2007 – Plenário

“A ‘cesta de preços aceitáveis’ pode ser oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado”.

Sobre a pesquisa de preços praticados para aquisição de bens, estabelecia a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, com a redação anterior à Instrução Normativa nº 3, de 20/04/2017:

“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência:

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

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

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

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º Em observância à ordem de preferência estabelecida nos incisos do caput, a utilização do parâmetro seguinte dependerá da impossibilidade, devidamente justificada, de utilização do parâmetro que o precede”.



Entretanto, não foi observada a adoção destes parâmetros bem como não identificamos nos processos analisados justificativas para esta não adoção.

Após essas considerações, e levando em conta as argumentações apresentadas em manifestação complementar, reforçamos nosso posicionamento quanto a necessidade de melhoria dos procedimentos de avaliação da compatibilidade do preço, podendo esta ser comprovada no processo mediante a realização de uma cesta de preços aceitáveis já que existem outros fornecedores aptos a produzir os materiais adquiridos, a existência de contratos firmados anteriormente, seja com a Administração ou privada, a análise da matriz de custo da empresa a ser contratada e o cotejamento com eventuais variações de preços dos insumos de produção, visto que muitos são commodities.

Assim, a CMB deveria justificar, de forma circunstanciada, o preço contratado, não sendo suficiente para o aceite dos preços a simples alegação de impossibilidade de realização de pesquisas. O que não se pode é aceitar os preços apresentados pela empresa, que seria a única fornecedora dos produtos adquiridos, sem uma análise ou comparação que evidencie a razoabilidade dos preços.

A CMB também apresenta a evolução dos preços para o item tinta fiduciária serigráfica e destaca que a variação do preço foi inferior à variação do dólar. No entanto, de acordo com dados coletados junto ao site do Banco Central, verifica-se que em 2016 ocorreu uma queda acentuada no valor do dólar e do euro em relação ao real – cerca de 19,3% - sem que tal fato tivesse impacto no valor dos contratos analisados que deveriam ser referenciados pela moeda estrangeira, já que a Sicpa foi contratada com preços referenciados em dólar e a Fedrigoni em euros.

No contrato de aquisição de tintas, conforme planilha apresentada na Manifestação DEGEC em resposta à SA 201701104/05 – CGU, em 12/09/2017, a redução no valor do contrato em cerca de 2%, bem inferior à queda efetiva do dólar verificada no período.

No contrato 40/2016, referente à aquisição de papéis, verificamos no respectivo processo a inexistência de justificativa para a utilização do euro cotado no valor de R\$4,525 em 08/04/2016, de acordo com proposta apresentada pela Fedrigoni (fls. 404) sendo que, conforme consulta realizada junto ao site do Banco Central o valor do euro nesta data é de R\$ 4,148. As manifestações complementares apresentadas referentes a essa questão não são capazes de afastar os apontamentos efetuado.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir política de aquisição de insumos que contemple prazos de fornecimento adequados ao processo produtivo e contenha regras claras sobre a metodologia de planejamento e o gerenciamento de estoques.

Recomendação 2: Instruir os processos de aquisição de insumos com estudos e pesquisas baseados em critérios e metodologias especificamente desenvolvidos, que não se limitem à análise da matriz de custos apresentada pelo fornecedor, e que, valendo-se de fontes alternativas de informação, confirmem segurança à tomada de decisão quanto ao quesito preço e evidenciem, de forma satisfatória, a razoabilidade destes.

III – CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas, a equipe de auditoria concluiu que, no período de 2011 a 2016, houve redução no montante e na quantidade de aquisições realizadas por meio de contratações diretas (inexigibilidades e dispensas). No entanto, evidenciou-se que, no âmbito da estatal, em termos de valor contratado, ainda há grande concentração de aquisições em uma quantidade reduzida de fornecedores.

Verificou-se, ademais, a partir de análise de contratações realizadas em 2016, que a unidade precisa adotar ações no sentido de (i) fomentar a competitividade na aquisição de papéis e tintas, insumos utilizados especialmente na produção de passaportes e de cédulas (item 1.2.1.1), (ii) aperfeiçoar seu planejamento, de modo a evitar a utilização de uma quantidade significativa de



contratações para a aquisição dos mesmos insumos (item 1.2.1.2), (iii) instruir melhor seus processos de inexigibilidade (item 1.2.1.3); e (iv) adotar uma metodologia capaz de justificar os preços dos insumos adquiridos por meio de inexigibilidades (item 1.2.1.4). O presente relatório propõe recomendações para tratar as fragilidades detectadas na auditoria.

Rio de Janeiro/RJ, 24 de novembro de 2017.

Equipe Técnica

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

