

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

Exercício: 2016

Processo:

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório

nº:

201700117

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RJ,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de avaliação dos resultados da gestão no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia realizado de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço nº 201700115 e em atendimento ao inciso II do art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no Rio de Janeiro - RJ, com o objetivo de avaliar a gestão da unidade. A auditoria decorreu da deliberação constante na ata de reunião entre a Secretaria de Controle Externo da Administração indireta no Rio de Janeiro – SecexEstataisRJ e este órgão de controle interno CGU-Regional/RJ, a qual determinou a inserção do assunto na auditoria de contas de 2016. Para tanto, foi selecionado o macroprocesso de contratação de serviços terceirizados. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 13/01/2017 a 30/06/2017, 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. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados em relação a todas as áreas analisadas.

2. Resultados dos trabalhos

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

- a presença de cláusula editalícia de exigência excessiva de qualificação técnica;
- o direcionamento das licitações de TI;



- a compatibilidade entre as exigências constantes nos editais dos processos licitatórios e nas dispensas emergenciais das contratações de informática;
- a adequação da motivação para as dispensas emergenciais;
- a persistência de situações de nepotismo apontadas no Relatório de Auditoria nº 201503546;
- o alinhamento das remunerações e benefícios pagos às CCTs;
- a conformidade dos pagamentos efetuados ao Contrato celebrado;
- o cumprimento do TAC 183/2012 celebrado com o MPT/PRT 10ª Região;
- o alinhamento das contratações de terceirização às atividades previstas no Decreto nº 2.271/1997;
- a adequação das contratações ao regime das Autarquias qualificadas como agência executiva;
- a compatibilidade das prorrogações contratuais efetuadas;
- a conformidade das motivações apresentadas para a contratação de atividades terceirização;
- a execução de atividades de gestão (planejamento, coordenação, supervisão e controle) de TI por pessoas integrantes do quadro permanente do INMETRO, ou, excepcionalmente, por detentores de cargo em comissão;
- o atendimento às exigências da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 4/2014.

O resultado decorrente da investigação das questões de auditoria encontra-se consolidado no item 3 do presente relatório.

3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, o descumprimento da Lei de Licitações caracterizada pela exigência de qualificação técnica excessiva, pela contratação sucessiva mediante dispensa de licitação por emergência além do prazo permitido em lei, pelo direcionamento das licitações de TI e pela extrapolação do limite legal de valor para a contratação mediante dispensa de licitação.

Constatou-se ainda o pagamento de horas extraordinárias sem a prévia autorização e acima do limite anual permitido em lei.

No que toca a contratação de prestação de serviços terceirizados, constatou-se a ausência de estudo prévio que motivasse a complementação da força de trabalho, a ausência de fundamentação para a fixação de remuneração superior ao piso determinado em CCT, a persistência de nepotismo apontado em auditoria anterior, a continuidade da terceirização de atividades finalísticas e exclusivas de servidor público, com o consequente descumprimento do TAC nº 183/2012 celebrado com o MPT/PRT 10ª Região.

Nesse contexto, conclui-se que, para que a unidade cumpra adequadamente a sua missão institucional, é necessário que sejam observadas as recomendações emitidas por este órgão de controle interno e a legislação mencionada neste relatório. As recomendações registradas serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Rio de Janeiro/RJ, 13 de julho de 2017.

Nome: CLAUDIA COUTO JANNUZZI

Cargo:

Assinatura:



Nome: FLAVIA TEIXEIRA MARQUES DOS SANTOS

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

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

Ordem de Serviço nº 201700117

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.1.1 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Contratação contínua de terceiros sem a realização prévia de estudo de dimensionamento da necessidade mão-de-obra, contrariando o TAC nº 183/2012, celebrado com o MPT/PRT 10ª Região e com o escopo de realizar atividades finalísticas vedadas no Decreto nº 2.271/1997.

Fato

Desde 2008 o INMETRO tem adotado a terceirização para executar atividades típicas de servidores da autarquia de forma continuada e sem ter realizado previamente um estudo com o objetivo de aferir a sua verdadeira necessidade de mão-de-obra. Cabe aqui recordar a impropriedade relatada na auditoria de contas de 2014, no relatório nº 201503546, onde já havia sido identificada a terceirização ilícita que passamos a expor.

Em 2008, o INMETRO firmou o contrato nº 11/2008 com a Milenio Assessoria Empresarial Ltda. (CNPJ 03.062.394/0001-09) cujo objeto foi a ‘prestação de serviços de apoio administrativo nas atividades não contempladas pelas categorias funcionais abrangidas pelo PCS’. Esse contrato vigeu até 2014, quando foi substituído pelos contratos nºs 3/2014 e 4/2014 na ordem, celebrados com a mesma empresa. Dessa vez, o INMETRO decidiu pela fragmentação da terceirização em dois objetos contratuais: a prestação de ‘serviços de apoio administrativo’ e de ‘serviços voltados para execução de atividades materiais e acessórias’ respectivamente.

Em 2015, a Milenio Assessoria Empresarial Ltda. notificou o INMETRO sobre o seu desinteresse na renovação dos contratos vigentes, de forma que o Instituto iniciou, em maio de 2015, a fase interna de duas novas licitações para os mesmos objetos dos contratos nºs 3/2014 e 4/2014. Mas, anteendo que o processo licitatório não se encerraria antes do término do contrato e para prevenir a queda de atendimento dos serviços internos, o INMETRO contratou emergencialmente duas prestadoras de serviço para dar continuidade ao modelo de terceirização em andamento. A APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda. (CNPJ 05.969.071/0001-10) deu seguimento à prestação de serviço de apoio administrativo por meio do contrato nº 3/2016 e a Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática Ltda. (CNPJ 05.806.936/00001-20) passou a prestar o serviço de



atividades materiais e acessórias sob o contrato nº 2/2016. Ambos os contratos nºs 2/2016 e 3/2016 vigoraram por 6 meses até serem substituídos pelo contrato nº 10/2016, celebrado com a Liderança Limpeza e Conservação Ltda. (CNPJ 00.482.840/0001-38), a qual passou a figurar como única contratada na prestação de serviço de terceirização, definido no contrato como apoio administrativo.

Cabe aqui destacar que, no decorrer de todas essas contratações, não foi realizado um estudo prévio da necessidade de terceirização das atividades. O INMETRO deveria primeiramente ter relacionado as atividades para as quais há necessidade de reforço de mão-de-obra, arrolando as tarefas a serem desenvolvidas e definindo as habilidades necessárias para o seu executor; para, a partir daí, dimensionar a sua própria necessidade de força de trabalho.

Desde 2008, ao longo dessas contratações, observou-se uma constância nos inscritos nos quadros funcionais das empresas contratadas. O cruzamento de empregados cadastrados na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS da Milenio Assessoria Empresarial Ltda., da APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda. e da Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática Ltda. demonstra que o quadro de terceirizados prestadores de serviços para o INMETRO é praticamente o mesmo e sofreu poucas alterações desde 2008. Até mesmo quando a Milenio se retirou do rol de contratadas do INMETRO no final de 2015 e dispensou os próprios empregados, a APPA e a Stefanini absorveram integralmente toda a mão-de-obra dispensada, o que indica a constância do INMETRO em relação ao trabalho dessas pessoas, bem como a pessoalidade na prestação do serviço em desenvolvimento há pelo menos 8 anos.

Quantitativo de Prestadores de Serviços Coincidentes entre as empresas Milênio, APPA, Stefanini e Liderança desde 2008

	Stefanini Contrato nº 2/2016	APPA Contrato nº 3/2016	Liderança * Contrato nº 10/2016
Empregados migrados dos contratos nºs 3/2014 e 4/2014 da Milenio	122	160	192
Empregados novos	0	0	52
Total	122	160	244

Fonte: RAIS da Milenio, da Stefanini e da APPA e processo nº 12.109/2016.

* Folha de pagamento de janeiro de 2017.

Em agosto de 2016, a prestação de serviços de apoio administrativo foi retomada pelo INMETRO, após um hiato de cerca de um mês, entre o final da vigência dos contratos nºs 2/2016 e 3/2016, em 08/07/2016, e o início da vigência do contrato nº 10/2016, em 08/08/2016. A Liderança Limpeza e Conservação Ltda. (CNPJ 00482840/0001-38), vencedora do Pregão nº 6/2016, apresentou em janeiro de 2017 a 5ª nota fiscal de prestação de serviços, onde figuram 244 empregados terceirizados, todos egressos dos quadros da Milenio, da APPA ou da Stefanini.

Considerando o contingenciamento orçamentário imposto a toda a Administração Pública em 2016 e que o contrato nº 10/2016 abrangeu inicialmente a contratação de 216 prestadores de serviço, é notório que o INMETRO está inaugurando mais um ciclo de terceirização com uma nova pessoa jurídica, já confirmada na celebração do 1º termo aditivo em 01/09/2016, que acresceu à força de trabalho terceirizada mais 28 prestadores de serviço, perfazendo o total de 244 terceirizados. Cabe aqui mencionar que os aditamentos do contrato nº 10/2016 são objeto de auditoria em outro tópico deste relatório.

Vale lembrar que a auditoria de contas de 2014 já havia exposto a mesma irregularidade aqui relatada. Na análise realizada nas terceirizações realizadas desde 1999, surgiu a terceirização intermediada pelo Instituto Brasileiro de Administração Pública e Apoio Universitário (IBAP-RJ), entidade citada no Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 183/2012, celebrado em 15/08/2012, com o Ministério Público do Trabalho – Procuradoria Regional do Trabalho no Distrito Federal e no Estado do Tocantins (MPT/PRT 10ª Região), o qual será mencionado mais adiante.



Cite-se que a informalidade dos critérios de seleção de pessoal terceirizado já serviu à indicação da terceirizados que ocuparam postos de trabalho em prática apadrinhamento ou nepotismo, como evidenciado noutro tópico deste relatório.

Quantitativo de Empregados por Contrato de Terceirização

	Milenio	APPA	Stefanini	Liderança	Total
2008	306	-	-	-	306
2009	406	-	-	-	406
2010	494	-	-	-	494
2011	561	-	-	-	561
2012	680	-	-	-	680
2013	680	-	-	-	680
2014	680	-	-	-	680
2015	486	-	-	-	486
2016	-	160	122	244	244 *

Fonte: RAIS.

* Até janeiro de 2017 e migrados da APPA ou da Stefanini. Por isso, o total de contratados em 2016 não representa a soma dos contratados da APPA, da Stefanini e da Liderança.

Observou-se um decréscimo na quantidade de terceirizados nos dois últimos anos devido mormente ao contingenciamento orçamentário iniciado em 2015 e agravado em 2016 e não, como se poderia pensar, à adequação do INMETRO às normas de contratação de trabalho temporário.

Valores Pagos a Fornecedores de Prestação de Serviços Continuados (R\$)

	Milenio	APPA	Stefanini	Liderança	Total
2008	2.165.273,57	-	-	-	2.165.273,57
2009	16.696.705,44	-	-	-	16.696.705,44
2010	21.338.792,70	-	-	-	21.338.792,70
2011	24.095.587,20	-	-	-	24.095.587,20
2012	28.517.877,33	-	-	-	28.517.877,33
2013	23.963.596,18	-	-	-	23.963.596,18
2014	26.471.911,07	-	-	-	26.471.911,07
2015	22.961.712,17	-	-	-	24.325.605,08
2016	-	4.175.466,62	4.801.866,96	3.207.976,95	12.185.321,53

Fonte: Ordens Bancárias sacadas registradas no SIAFI.

Verificou-se também que os prestadores de serviços estão alocados em áreas finalísticas, realizando atividades paralelas aos servidores do INMETRO, o que evidencia a substituição da força de trabalho própria pela terceirização, burlando a exigência constitucional do concurso público e expondo o INMETRO a eventuais demandas judiciais trabalhistas. Nesse ponto o § 2º do Decreto nº 2.271/1997 é taxativo ao proibir a execução indireta de atividades finalísticas.

Em abril de 2017, foram selecionados 160 prestadores de serviço, ou 65,6% do total de 244 terceirizados, como intuito de constatar a realização tanto de atividade exclusiva de servidor público, quanto de atividade finalística metrológica. Como critério de seleção da amostra, foram considerados os setores do Instituto mais densamente atendidos por prestadores de serviço, a saber:

Quantitativo de Terceirizados Entrevistados

Setor	Quantidade de terceirizados	Quantidade de servidores
CGCRE - Coordenação-Geral de Acreditação	25	65



DCONF - Diretoria de Avaliação da Conformidade	25	78
DIMCI – Dir. de Metrologia Científica e Tecnologia	28	206
DIMEL - Diretoria de Metrologia Legal	20	102
DIRAF - Diretoria de Administração e Finanças	52	144
PROFE - Procuradoria Federal	10	7
Total	160	

Fonte: Papéis de trabalho da Ordem de Serviço 201700117.

As impropriedades coletadas são descritas nos tópicos seguintes:

- a CGCRE, organismo de acreditação de outros organismos de avaliação da conformidade reconhecido pelo Governo Brasileiro, possui em seu quadro 14 prestadores de serviço que declararam realizar atendimento a clientela do INMETRO, compor as equipes e agendar as visitas avaliações de acreditação, bem como controlar o recolhimento de taxas e emitir GRUs; atividades finalísticas de acreditação. Essa leitura permite interpretar que há um déficit de 14 servidores na CGCRE;

- a DCONF é o órgão do INMETRO responsável pela implantação de programas de avaliação da conformidade de produtos, processos, serviços e pessoal, alinhados às políticas do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – SINMETRO e às práticas internacionais. Novamente, verificou-se o comprometimento de 14 terceirizados com atividades típicas de avaliação da conformidade, tais como análise do registro de concessões, de conformidade e de importações. Cabe aqui citar que a DCONF tem como uma de suas atribuições a anuência da importação de mercadorias sujeitas ao licenciamento não automático. De acordo com o art. 23 da Portaria Secex nº 23/2011 do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, os pedidos de licenciamento não automático devem tramitar em no máximo 60 dias. Para atender a essa demanda, a DCONF mantém um setor de análise ocupado majoritariamente por terceirizados. Os pedidos de importação são analisados pelos prestadores de serviço e registrados no sistema Orquestra (sistema interno ao INMETRO) para posterior homologação pelo supervisor da área, este, sim, servidor público. Um dos empregados entrevistados declarou analisar cerca de 45 licenças por semana.

- na DIRAF, responsável pelas ações relativas a serviços gerais, contabilidade e administração financeira do INMETRO, foram identificados 8 terceirizados que executam tarefas exclusivas de servidores públicos, inclusive acessando o SIAFI e o SICAF com *login* de servidores. Verificou-se também que há prestadores de serviço alocados na elaboração de minutas de editais de licitação e responsáveis pela realização de pesquisa de preços em contratações mediante dispensa de licitação.

Essa irregularidade já é conhecida do INMETRO, que, em 15/08/2012, celebrou o citado TAC nº 183/2012 com o MPT/PRT 10ª Região, onde assumiu o compromisso de se adequar às prescrições legais pertinentes à terceirização:

“Cláusula Segunda. O INMETRO abster-se-á de contratar empregados sem prévia aprovação em concurso público, nos termos do art. 37, incisos I e II, da Constituição Federal.

Parágrafo Primeiro. A contratação de empregados para o exercício de atividades-fim do INMETRO e mesmo para as atividades-meio que exijam pessoalidade e subordinação direta somente será efetuada mediante prévia aprovação do candidato em concurso público, nos termos do art. 37, incisos I e II, da Constituição Federal.

Parágrafo Segundo. O INMETRO poderá manter, até o prazo fixado na Cláusula Quinta (31/12/2012), o contrato celebrado com o IBAP-RJ.”

Entretanto, no ano seguinte à celebração do TAC, o INMETRO normatizou as definições de ‘atividade material e acessória’ e de ‘atividade de apoio’ que já vinha adotando como parâmetros

para suas contratações de serviços. Em 13/06/2013, a Presidência do INMETRO prolatou a Portaria nº 295, onde passou a definir como atividades materiais e acessórias, citadas no art. 1º do Decreto nº 2.271/1997, as auxiliares à instrução dos procedimentos técnicos e as instrumentais à tomada de decisões.

Portaria nº 295/PRESI, de 13/06/2013:

“Art. 1º Determinar que sejam consideradas como atividades materiais e acessórias da metrologia legal e da avaliação da conformidade, para fins de contratação em regime de serviço continuado, aquelas que auxiliem na instrução dos procedimentos técnicos e que instrumentalizem a tomada de decisões.

§ 1º Na execução dos serviços de que trata o caput deste artigo serão levadas em consideração as suas características, independentemente da Unidade Organizacional em que serão prestadas, visto a interrelação das atividades desenvolvidas pela Autarquia.

§ 2º A prestação dos serviços de que trata esta Portaria não tem caráter decisório ou que possam afetar a limitação ao exercício de direitos individuais.”

Ocorre que um normativo interno, sem o crivo do processo legislativo tradicional ou sequer do Ministério supervisor, não deve servir para delimitar a diferença entre atividade-meio e atividade essencial ao negócio do INMETRO, ainda mais sem elencar o que seriam as tais atividades acessórias nas diversas áreas do INMETRO. Até porque ações ‘auxiliares à instrução dos procedimentos técnicos e instrumentais à tomada de decisões’ podem ser também inerentes ao seu objetivo institucional.

Vale citar novamente a ausência de estudo técnico para diagnóstico das competências a serem desenvolvidas pelos servidores do INMETRO, onde seriam identificadas as atividades a serem desenvolvidas e mensurada a necessidade de força de trabalho.

Ao final, identificou-se que, apesar das considerações constantes no relatório de auditoria de contas de 2014 e do compromisso assumido no TAC nº 183/2012, o INMETRO permanece contratando a prestação de serviços continuados como complementação da força de trabalho própria na execução de atividades finalísticas, em contraposição ao disposto no Decreto nº 2.271/1997 e sob risco de ser declarado inadimplente no citado TAC.

Causa

Ineficiência das rotinas e controles internos voltados para o dimensionamento da necessidade de mão de obra terceirizada, permitindo o início de certame licitatório sem a definição dos parâmetros quantitativos e técnicos adequados.

Omissão da Presidência e da DIRAF em remediar as deficiências já identificadas no processo de contratação de mão de obra terceirizada, descumprindo as atribuições previstas nos arts. 117, II e IV e art. 58, I do Regimento Interno de 2013 e nos arts. 85, II e IV e 44, I do Regimento Interno de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/02, de 19/01/2017, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 13/AUDIN, de 07/02/2017, o Memorando nº 6/DIRAF, de 06/02/2017, onde apresenta:

“Informações disponíveis em:

- Nota Técnica nº 2/2017 da COGEP, datada de 01/02/2017, da folha 7 a 9 da documentação digitalizada do processo tramitado pelo SITAD de nº 2327/2017-68, disponível no PÚBLICO da máquina divop-14x;

- Nota Técnica GT Terceirização, do GT, datada de 31/01/2017, da folha 203 a 205 da documentação digitalizada do processo tramitado pelo SITAD de nº 2327/2017-68, disponível no PÚBLICO da máquina divop-14x (mesmo processo).”



A citada Nota Técnica COGEP nº 2/2017, de 01/02/2017, informou que:

“Sobre os itens **item 1 da SA 201700117/02 e 2.1 da SA 201700117/03**, a Cogep informa que não foi possível evidenciar registros que permitissem detectar os parâmetros utilizados para a contratação de terceirizados, incluindo a análise da necessidade, quantitativo de postos e as atividades que seriam passíveis de terceirização. Com a participação de membros da Cogep no Grupo de Trabalho referente ao Pregão nº 06/2016, apontou-se para a necessidade de se levantar quantitativa e qualitativamente os postos de serviço, ressaltando ser imprescindível que as atividades identificadas a serem executadas pelos postos de serviço devessem ser aquelas passíveis de terceirização. Como solução, foi submetida à apreciação da Presidência, à época, a implementação de processo de preenchimento de formulário por todos os chefes de UO, corroborado pelos chefes de UP, nos quais fosse possível uma análise quantitativa e qualitativa de cada posto de serviço, identificando os que fossem passíveis de terceirização.

A Cogep elaborou projeto de Dimensionamento da Força de Trabalho do Inmetro (Processo nº 0052600.00022472/2016) com vistas a subsidiar os processos de provimento de cargos efetivos através de concurso público; alocação/remanejamento de pessoal através do planejamento da força de trabalho; tomada de decisão referente à movimentação na carreira, planos de capacitação e provisão de vagas, para que o órgão/instituição tenha garantido seu pleno funcionamento; bem como a otimização do desempenho das funções desenvolvidas pelo quadro de pessoal.

Além disso, o projeto prevê a obtenção de informações precisas do quantitativo de postos de serviços de apoio administrativo necessários para contratação e ainda prevê o estudo do tipo de atividades que vem sendo executadas para assegurar que não se configurem atividades típicas de servidores públicos, conforme preconiza o Decreto n.º 2.271/1997.

Neste sentido, o processo citado seguiu, no dia 15/09/16, para consulta à Presidência do Inmetro sobre a pertinência e viabilidade de se realizar o estudo de Dimensionamento da Força de Trabalho. Neste período, a Cogep desenvolveu metodologia e iniciou aplicação piloto nesta Coordenação-Geral para sua validação. O citado processo retornou com o posicionamento da Presidência, em 25 de janeiro de 2017, determinando que fosse priorizado o dimensionamento com os servidores da autarquia e que o estudo possa ser inserido em projeto maior de gestão institucional alinhado ao desenvolvimento do planejamento estratégico do Inmetro.”

A Nota Técnica GT Terceirização, do GT, datada de 31/01/2017, informa:

“Assim, sobre o levantado nos **itens 1 da SA 201700117/02 e 2.1 da SA 201700117/03**, o GT, por meio do Processo Inmetro nº 52600.0010538/2016-19 recomendou à Administração que se observasse o descrito no Relatório nº 201407264 de Auditoria da Controladoria Geral da União e o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 183/2012 com o Ministério Público do Trabalho/ Procuradoria Regional do Trabalho do Distrito Federal e no Estado de Tocantins (MPT/PRT 10º Região).

Apontou, ainda, para a necessidade de se levantar quantitativa e qualitativamente os postos de serviço, ressaltando ser imprescindível que as atividades identificadas a serem executadas pelos postos de serviço devessem ser aquelas passíveis de terceirização. Como solução, foi submetida à apreciação da Presidência, à época, a implementação de processo de preenchimento de formulário por todos os chefes de UO, corroborado pelos chefes de UP, nos quais fosse possível uma análise quantitativa e qualitativa de cada posto de serviço. Entretanto, o quantitativo de postos de serviço do Pregão nº 06/2016 foi definido pela Administração a partir de uma análise orçamentário-financeira das contingências atravessadas, com uma redução de ¼ (25%) dos postos de serviço dos contratos anteriores. Um ponto sugerido pelo GT e acatado pela alta administração do Inmetro foi o de que a responsabilidade sobre o contrato de apoio administrativo, incluindo as funções de gestão

e fiscalização, não estivessem no âmbito da Cogep por tratar-se de uma contratação de prestação de serviços. Assim, atualmente, essa gestão é de responsabilidade da Divisão de Operações da Diretoria de Administração e Finanças, devendo à Cogep tratar do acompanhamento e desenvolvimento do servidor do Inmetro na carreira, bem como sua remuneração e saúde.

O que se pretendeu com esta mudança foi corrigir uma situação de forma a evitar que houvesse falsa correlação, má interpretação ou ainda confusão entre competências, tirando a gestão do âmbito da área de Recursos Humanos do Inmetro e transferindo para a área que realiza a gestão dos contratos de serviço continuado. Isto por que os serviços de apoio, assim como quaisquer outros serviços terceirizados (como limpeza, vigilância, jardinagem, etc), devem observar rigorosamente o princípio da impessoalidade. A manutenção de sua gestão no âmbito da Cogep poderia ensejar uma interpretação errônea de subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante, o que estaria em desacordo com o Decreto nº 2.271/1997.”

Análise do Controle Interno

As questões tratadas neste item do relatório se referem à contratação contínua de mão-de-obra terceirizada, sem o diagnóstico da necessidade de força de trabalho, para exercer atividades tanto de apoio, quanto finalísticas, dissentindo do acordado no TAC nº 183/2012.

De início, observou-se que, no intervalo transcorrido entre essas auditorias, o INMETRO não agiu efetivamente no sentido de sanar a ininterrupta terceirização de atividades finalísticas. A constituição do GT se deu somente em março de 2016, quando o Instituto já havia inclusive contratado emergencialmente mediante dispensa de licitação duas empresas (APPA e Stefanini) que substituíram a contratada anterior (Milenio). Ainda segundo o GT, a empresa Liderança, sucessora da APPA e da Stefanini no abrigo contratual da terceirização, foi contratada com um corte linear de 25% nos postos de trabalho, a partir do contingenciamento orçamentário suportado pela Administração em 2016. E, até o 1º semestre de 2017, constatou-se novamente que a terceirização permanece no INMETRO, visto que em janeiro de 2017, o contrato nº 10/2016, celebrado com a Liderança, fornecia ao Instituto 148 trabalhadores.

No que toca o cumprimento do TAC nº 183/2012, subsiste a obrigação do INMETRO perante o MPT/PRT 10ª Região, dado que não foi confirmada a redução do quadro de terceirizados, em desacordo com o disposto na Cláusula Quinta do citado TAC e expondo o INMETRO à multa diária de R\$ 500,00 por trabalhador.

“Cláusula Quinta. O INMETRO compromete-se a implementar, com o consequente desligamento, a substituição dos trabalhadores terceirizados em desacordo com este instrumento por candidatos previamente aprovados em concurso público **até 31/12/2012**, devendo, para tanto, tomar todas as providências necessárias ao aumento do quadro e à realização do concurso público, incluindo as tratativas correspondentes com o DEST/MPGO.

[....]

Cláusula Sexta. O INMETRO obriga-se ao pagamento de multa diária (*astreintes*) correspondente a R\$500,00 (quinhentos reais) por trabalhador em caso de descumprimento de quaisquer obrigações assumidas, sem prejuízo da responsabilização civil, administrativa ou penal decorrentes da lei.

Parágrafo Primeiro. A multa (*astreintes*) pactuada nesta Cláusula não é substitutiva das obrigações estipuladas, que subsistirão à aplicação daquela, podendo o cumprimento ser exigido extrajudicial ou judicialmente.

Parágrafo Segundo. A multa (*astreintes*) pactuada nesta Cláusula não se confunde com cláusula penal, sendo inaplicável o disposto no art. 412 do Código Civil Brasileiro.

[....]

Cláusula Décima Primeira. O INMETRO compromete-se a comprovar a substituição dos terceirizados até 31 de janeiro de 2013.”

A leitura combinada das cláusulas sexta e décima primeira do TAC nº 183/2012 demonstra que a gestão do INMETRO nos últimos anos expôs o Instituto à repreensão do MPT/PRT 10ª Região, inclusive no âmbito judicial, podendo o INMETRO ser responsabilizado civil, administrativa, penal ou por improbidade administrativa.

Sobre a necessidade de realização de um estudo sobre dimensionamento da força de trabalho é fato corroborado na Nota Técnica COGEP nº 2/2017, de 01/02/2017, que inclusive menciona, um projeto que visa a subsidiar o provimento de cargos efetivos e ações relacionadas aos recursos humanos do Instituto, além de trazer um levantamento sobre a quantidade de postos de trabalho e o tipo de atividades de apoio administrativo executadas para assegurar que não se configuram atividade típicas de servidores públicos.

Em que pese a COGEP não tê-lo anexado à sua nota técnica, foi solicitado para exame o processo nº 52600.022472/2016, correspondente ao projeto citado no parágrafo anterior. Composto por 5 folhas, o processo é composto essencialmente de uma proposta de contratação de pesquisadores por intermédio do Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento da Metrologia, Qualidade e Tecnologia – PRONAMETRO com o objetivo de realização o estudo de dimensionamento da força de trabalho no INMETRO. Peça do processo, a Nota Técnica COGEP nº 11/2016, de 13/09/2016, sustenta que o estudo seja realizado num prazo de até 8 meses por 3 profissionais com dedicação exclusiva. Ao final despacho do Chefe de Gabinete da Presidência do INMETRO determina a inclusão do projeto no escopo de uma outra contratação: o planejamento estratégico do Instituto.

A iniciativa de realizar o diagnóstico da força de trabalho do INMETRO é tardia e bem-vinda. Afinal, este relatório ratifica o que já havia sido constatado há 2 anos atrás e, devido à inércia do Instituto, agravado pela iminência de penalidade a ser imposta pelo descumprimento do TAC nº 183/2012.

Por outro lado, quanto à delegação do estudo, a COGEP é órgão competente para liderar o projeto de dimensionamento da força de trabalho, diante do disposto no art. 32 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria INMETRO nº 159, de 21/06/2016:

“Art. 32. À COGEP compete:

I - Planejar, coordenar, acompanhar, orientar e supervisionar as atividades relacionadas com as políticas de pessoal, compreendidas as de administração de pessoal, desenvolvimento de pessoal e assistência médica e social, segundo diretrizes emanadas do órgão central do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, observando a legislação pertinente;

II - Propor diretrizes e elaborar projetos relacionados com o desenvolvimento do pessoal do INMETRO e dos órgãos delegados;”

Assim, não cabe a delegação direta do projeto a ente externo, sejam bolsistas do PRONAMETRO ou consultoria para elaboração de planejamento estratégico, quando a competência regimental e o conhecimento da gestão de recursos estão sob o governo do órgão responsável levar o projeto a efeito. Cabe ressaltar que o INMETRO possui convênio com o Centro de Integração Empresa-Escola – CIEE para a contratação de estagiários, inclusive de ensino superior, que reforçam a força de trabalho do Instituto.

Quanto à motivação para a contratação de prestação de serviços terceirizados, a Nota Técnica GT Terceirização, de 31/01/2017, expõe que em 17/03/2016 foi constituído um Grupo de Trabalho – GT com o objetivo de apresentar instrumentos jurídicos para a contratação de serviços de apoio administrativo e atividades materiais e acessórias. Esse GT ratificou as recomendações emanadas pela CGU no relatório nº 201407264, recomendou o cumprimento do TAC nº 183/2012 e confirmou a indispensabilidade do dimensionamento da força de trabalho - tudo ao encontro do

que foi constatado em 2014 e repetido em 2016 por este órgão de controle interno. Consta nos autos do citado processo nº 52600.010538/2016-19, que reuniu os atos praticados pelo GT:

“...é fundamental o estabelecimento de agenda e cronograma para promover a paulatina e formal substituição de terceirizados por servidores públicos (mediante ingresso em concurso público).

Durante a identificação de necessidades de postos de serviço, caso sejam observadas atividades inerentes a servidores apontadas nos levantamentos, sugerimos que a Administração avalie a possibilidade de preenchimento do posto de serviço por meio de captação de servidores por modalidades de remoção, concurso público, estabelecer acordos de cessão etc.”

O GT relatou ainda os modelos de terceirização praticados pelo INMETRO desde 2008, bem como as impropriedades verificadas no Relatório nº 201407264 da CGU e as obrigações assumidas no TAC nº 183/2012. Entretanto, nota-se a ausência de um questionamento objetivo e elaborado a respeito da situação de subcontratação das atividades finalísticas. Primeiramente, o GT apresentou 11 propostas de modelos de terceirização de mão-de-obra com características várias de parcelamento do objeto por tipo de atividades, localização da prestação dos serviços, redução do valor das remunerações e redução do valor global do contrato. Com base nesse levantamento e nas propostas apresentadas pelo GT a Presidência do INMETRO, em reunião realizada no dia 18/04/2016, deliberou por:

- parcelar o objeto em 3, 4 ou 5 licitações;
- remunerar os postos de trabalho com base em pesquisa de mercado realizada junto a órgãos da Administração Pública, prioritariamente com sede no município do Rio de Janeiro;
- realizar licitação para os serviços de apoio na sede do INMETRO em Brasília de forma dissociada da contratação na sede do Rio de Janeiro; e
- reduzir o valor global do contrato, porém sem estabelecer como se daria o corte, se na quantidade postos de trabalho, na remuneração dos terceirizados ou uma combinação dos dois critérios.

Em que pese a importância da licitação orçada inicialmente em R\$ 17.400.599,28, há carência de critérios técnicos e fundamentados para deliberações registradas em 18/04/2016. Nota-se também a ausência de qualquer determinação da Presidência quanto à necessidade de realização de estudo de dimensionamento da força de trabalho do INMETRO e quanto à construção de um cronograma de substituição de terceirizados por servidores concursados. Apesar de cansativamente advertida por este Órgão de Controle Interno, pelo Ministério Público do Trabalho, pela COGEP e pelo GT, a Presidência do Instituto, novamente silenciou quanto à problemática terceirização de atividades, expondo o Instituto à execução judicial do TAC nº 183/2012 e se sujeitando ao enquadramento na conduta tipificada no art. 319 do Decreto-Lei nº 2.848/1940 e no art. 11, inciso I da Lei nº 8.429/1992.

Recomendações:

Recomendação 1: Dimensionar a sua necessidade de força de trabalho, tanto para a execução de atividades finalísticas, quanto na realização de tarefas de apoio.

Recomendação 2: Cumprir o TAC nº 183/2012 celebrado com o MPT/PRT 10ª Região, sob o risco de incorrer em penalidade pecuniária (multas).

Recomendação 3: Cessar a contratação contínua de serviços terceirizados para a execução de atividades finalísticas, de acordo com o Decreto nº 2.271/1997.

Recomendação 4: Apurar a responsabilidade pela continuidade da contratação de serviços terceirizados para a realização de atividades finalísticas e pelo não cumprimento do TAC nº 183/2012.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Contratação de empresa prestadora de serviço de apoio administrativo sem a comprovação de necessidade de terceirização de atividades, com a fixação do piso remuneratório acima da CCT sem fundamentação e mediante a desclassificação de propostas mais econômicas, com fundamento em exigências excessivas.

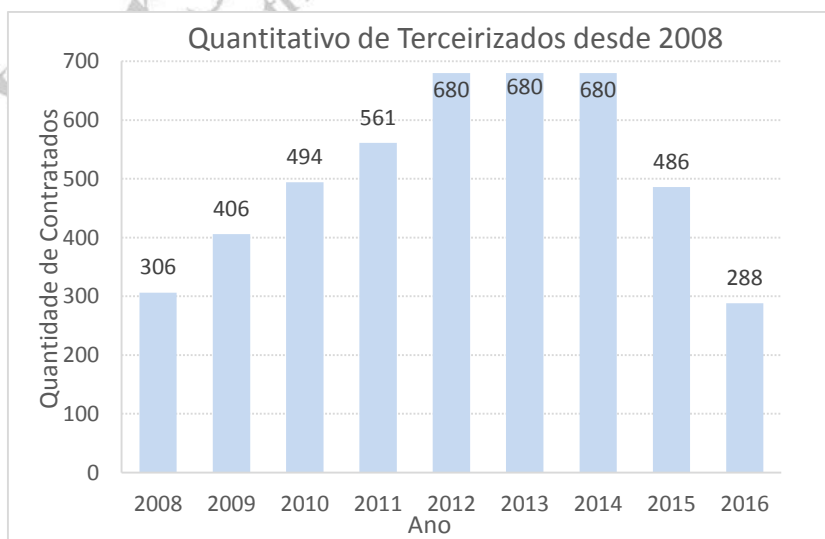
Fato

Em maio de 2016, o INMETRO autuou o processo nº 52600.012109/2016 com o objetivo de contratar por meio do Pregão Eletrônico nº 6/2016, a prestação contínua de serviços de apoio administrativo sem subordinação direta para suprir a demanda de 216 postos de trabalho, perfazendo a despesa anual estimada em R\$ 17.400.000,00. Posteriormente, o contrato nº 10/2016 foi celebrado com o valor de R\$ 15.707.991,36 e vigência de 12 meses a contar de 08/08/2016.

A) Ausência da comprovação da necessidade de terceirização e de estudo estimativo da quantidade e da alocação dos prestadores de serviço nas áreas do INMETRO.

Em primeiro lugar, não foi identificado no processo um estudo prévio para dimensionar a verdadeira necessidade de emprego de mão-de-obra terceirizada, com inobservância ao art. 50, inciso II da Lei nº 9.784/1999, que legitima a motivação dos atos administrativos quando imponham deveres, encargos ou sanções. A justificativa para a contratação se pauta na “garantia de melhores condições para o desenvolvimento das atividades no âmbito do INMETRO”, citando a requisição de serviço constante do processo. Essa descrição, contudo, não elenca as atividades a serem desenvolvidas, o perfil desejado para cada categoria profissional ou as áreas onde os contratados seriam alocados, para citar alguns dos quesitos de qualificação do serviço a ser prestado. O INMETRO se ateve simplesmente a fixar o quantitativo de 216 postos de trabalho e dar andamento ao justificar a contratação com fundamento somente na Instrução Normativa MPOG nº 2/2008.

Vale aqui citar que esse número (216) também não se baseia no histórico de terceirização praticada pelo INMETRO. Verificou-se que, desde 2008, o INMETRO vem, sem critério técnico, como citado em outro ponto deste relatório, variando o quantitativo de terceirizados ao passo das renovações de seus contratos de terceirização, como expresso no gráfico:



Fonte: RAIS das empresas prestadoras de serviço para o INMETRO.

É patente a possibilidade de desrespeito ao Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 183/2012, celebrado em 15/08/2012, com o Ministério Público do Trabalho – Procuradoria Regional do Trabalho no Distrito Federal e no Estado do Tocantins (MPT/PRT 10ª Região), onde o INMETRO assumiu o compromisso de se adequar às prescrições legais pertinentes à terceirização.

B) Fixação do piso remuneratório acima da CCT sem fundamentação.

O INMETRO fixou a remuneração dos terceirizados em patamares superiores ao definido na Convenção Coletiva de Trabalho – CCT com fundamento em pesquisa de preços composta por cargos diferentes dos licitados, inclusive com CBO diferente, e realizadas em locais não abrangidos pelo sindicato legitimado para representar a categoria econômica prestadores de serviços de prestação de serviço do INMETRO.

A pesquisa salarial realizada pela Diretoria de Administração e Finanças – DIRAF levou em consideração 6 licitações realizadas por entes públicos para contratação de serviços terceirizados. São eles:

a) Pregão Eletrônico nº 12/2015 realizado pelo INPI (UG 183038), para a contratação de prestação de serviços de apoio administrativo, consistindo na alocação de 8 Assistentes Administrativos (CBO 4110-10) no Escritório de Difusão Regional Sudeste II – DIREG-SP em São Paulo.

b) Pregão Eletrônico nº 30/2014 realizado pelo INPI (UG 183038), para a contratação de prestação de serviços de apoio administrativo, consistindo nos postos de Secretária Executiva, Assistente Administrativo I, Assistente Administrativo II, Recepcionista e Assistente de Manutenção Predial a serem executados nas instalações do INPI.

c) Pregão Eletrônico nº 74/2014 realizado pela UFF (UG 153057), para a contratação de prestação de serviços administrativos para atender as necessidades do Hospital Antônio Pedro, vinculado à UFF em Niterói - RJ, consistindo na alocação de 4 Assistentes de Controle Administrativo e 70 Auxiliares de Gestão Administrativa, entre outros cargos.

d) Pregão Eletrônico nº 31/2015 realizado pela FIOCRUZ (UG 254448), para a contratação de prestação de serviços contínuos de apoio técnico-operacional em desenvolvimento e gestão vinculada à área de controle da qualidade em saúde aplicado à vigilância sanitária.

e) Pregão Eletrônico nº 32/2015 realizado pela FIOCRUZ (UG 254448), para a contratação de prestação de serviços contínuos de apoio técnico-operacional em desenvolvimento tecnológico, com dedicação exclusiva de mão-de-obra, através de Assessoria e Consultoria em Saúde vinculada à área de controle da qualidade em saúde aplicado à vigilância sanitária.

f) Pregão Eletrônico nº 43/2015 realizado pela FIOCRUZ (UG 254420), para a contratação de prestação de serviços contínuos de apoio à gestão administrativa (gestão e desenvolvimento institucional), visando acrescentar melhorias na qualidade dos serviços prestados.

De início, verificou-se que a alocação dos prestadores de serviços contratados pelo INPI ocorreu no Escritório de Difusão Regional Sudeste II – DIREG-SP em São Paulo, localidade diferente e distante do local de prestação de serviços do Pregão Eletrônico nº 6/2016 do INMETRO, inclusive em outro Estado da federação. Da mesma forma, a licitação realizada pela UFF serviu para contratar prestadores de serviço a serem alocados no Hospital Antônio Pedro, vinculado à UFF e situado no Município de Niterói – RJ. Para compor os preços de referência, a UFF levou em consideração a CCT firmada entre o Sindicatos dos Empregados de Empresas de Asseio dos Municípios de São Gonçalo e Niterói – SINTACLOS e o SEAC-RJ.

O salário e as garantias trabalhistas acordadas em CCT representam os principais componentes do preço do serviço a ser orçado em planilha. É sabido que a CCT é acordo celebrado entre o sindicato dos empregadores e o sindicato dos empregados de determinada categoria profissional, com abrangência regional no âmbito da representação dos respectivos sindicatos. De outro lado, o objeto licitado é fato gerador do Imposto sobre Serviços – ISS, tributo de competência municipal.

Por esses motivos, as respectivas planilhas de composição de custos das licitações do INPI e da UFF possuem valores e alíquotas diferentes daqueles praticados nos Municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro, localidades de prestação de serviço licitado pelo INMETRO. Em que pese se referirem à mesma natureza de serviço, não há garantia de que o valor orçado nas licitações

realizadas pelo INPI e pela UFF refletiriam a composição de custos do serviço que o INMETRO está contratando, motivo por que não poderiam ter sido utilizados como fonte de pesquisa de preços para a estimativa de preços da licitação sob análise.

Ainda no que toca a pesquisa de salários, nota-se a utilização de salários de postos de trabalho pertinentes a CBO diversos e que exigem habilidades superiores às exigidas na licitação do INMETRO:

CBO: 2523-05

Cargo: Assistente de Diretoria

Qualificação mínima do profissional: ensino superior em Secretariado Executivo ou áreas afins

Média salarial calculada: R\$ 6.195,80

Salários que Subsidiaram a Pesquisa Salarial Realizada pelo INMETRO:

CBO	Cargo	Salário (R\$)	Experiência e Capacitação Exigidas
1312 e 1426	Gerente de Desenvolvimento em Saúde I	8.074,46	Conhecimento gerencial na área de saúde de alta complexidade e ter formação de nível superior com pós-graduação e/ou comprovação equivalente
Não informado	Analista em Gestão Pleno I	4.317,13	Experiência: mínima de 4 anos na área de gestão

Fontes: Pregão nº 32/2015 da FIOCRUZ e Pregão nº 43/2015 da FIOCRUZ.

Verificou-se também que, ao citar como fonte de pesquisa o salário de Assistente Administrativo I (CBO 4110-10), o INMETRO utilizou como fonte o salário de R\$ 4.035,74 (quatro mil e trinta e cinco reais e setenta e quatro centavos), correspondente ao cargo de Assistente Administrativo II do Pregão nº 30/2014 do INPI, para o qual foi exigida qualificação superior (excelente redação, leitura, interpretação e expressão verbal) ao equivalente contratado pelo INMETRO. Novamente, constatou-se a seleção de cargos de habilidades superiores para a formação de base de dados para pesquisa salarial.

Em síntese, os salários contratados pelo INMETRO estão majorados em comparação ao constante na CCT:

Comparação entre os Salários da CCT e os Praticados no Contrato nº 10/2016

Posto de Trabalho	Qualificação	Salário Fixado pelo INMETRO (R\$)	Piso Salarial CCT (R\$)	Maior do que a CCT
Auxiliar Administrativo I	Ensino médio	1.215,81	1.140,46	6,6 %
Auxiliar Administrativo II	Ensino médio, informática, inglês	1.824,87	1.147,20	59,1 %
Assistente Administrativo I	Ensino superior	3.353,05	2.460,68	36,3 %
Assistente Administrativo II	Ensino superior, inglês	4.854,89	2.597,69	86,9 %
Assistente da Diretoria	Ensino superior em secretariado executivo	6.195,80	5.081,80 ¹	21,9 %

Fonte: Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2016 registrada no MTE sob o nº RJ002017/2015.

¹ Média dos salários de 3 subclassificações da função de Assistente Executivo da CCT.

Estimativa do Custo do Contrato nº 10/2016, se Praticados os Salários da CCT

Posto de Trabalho	Piso Salarial (R\$) A	Fator ¹ B	Custo Estimado Após Encargos (R\$) A * B ²	Quantidade	Custo Mensal (R\$)
Auxiliar Administrativo I	1.140,46	2,49	2.845,18	47	133.726,44
Auxiliar Administrativo II	1.147,20	2,32	2.656,54	67	177.988,51
Assistente Administrativo I	2.460,68	2,16	5.326,39	64	340.889,20



Assistente Administrativo II	2.597,69	2,12	5.513,43	28	154.376,16
Assistente da Diretoria	5.081,80	2,10	10.685,62	10	106.856,25
Total	-	-	-	216	913.833,56

Fonte: Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2016 registrada no MTE sob o nº RJ002017/2015 e processo nº 12109/2016-88.

¹ Multiplicador aplicado ao piso salarial para estimar o custo do posto de trabalho para a empresa contratada, informado na proposta comercial da empresa vencedora constante no processo nº 12109/2016-88. Ele representa os custos indiretos e tributos incidentes na planilha de custos da licitante vencedora.

² Estimativa do preço ofertado pela empresa vencedora, calculada através da aplicação do fator de encargos da tabela anterior ao piso salarial da categoria.

Valor global (anual) ofertado pela empresa vencedora: R\$ 15.707.991,24

Valor global estimado (anual) a partir do piso salarial da CCT: R\$ 10.966.002,74

Prejuízo Potencial Anual do Contrato: R\$ 4.741.988,50

Da mesma forma, em dezembro de 2015, o INMETRO autuou o processo nº 52600.051776/2015-17 com o objetivo de contratar em caráter emergencial, por 180 dias, mediante dispensa de licitação, a prestação contínua de serviços de atividades materiais e acessórias, que corresponde à prestação de serviços de apoio administrativo. A emergencialidade se justificou pela intenção de não prorrogação do contrato nº 4/2012 pela contratada anterior para o mesmo objeto. Na continuidade, foi celebrado o contrato nº 2/2016, no valor de R\$ 8.350.847,70 e vigência de 6 meses a contar de 11/01/2016, com a Stefanini Consultoria E Assessoria em Informática S.A. (CNPJ 58.069.360/0001-20).

No edital de seleção simplificada para a cotação de preços e contratação, o INMETRO estabeleceu, no Anexo I – Caderno de Especificações Técnicas, os seguintes salários e quantidades de postos, limitados a uma ocupação mínima de 75%:

Salários Praticados no Contrato nº 2/2016		
Posto	Salário (R\$)	Quantidade
Auxiliar Técnico – RJ e DC	2.066,12	17
Assistente Técnico – RJ e DC	4.613,64	73
Assistente Técnico – DF	4.541,31	1
Assistente Técnico Especializado – RJ e DC	6.468,25	36
Assistente Técnico Especializado – DF	6.367,36	1
Assessor Técnico – RJ e DC	7.419,24	5
Assessor Técnico – DF	7.305,39	1
Total	-	134

Fonte: Processo nº 52600.051776/2015-17.

O INMETRO fixou a remuneração dos terceirizados em patamares superiores ao praticado no mercado de trabalho, sem fundamentação ou pesquisa de preços que respaldassem remunerações tão valorizadas para o nível de escolaridade exigido para os cargos (ensino médio). Em que pese a exigência de conhecimentos de inglês e informática para alguns cargos, o nível de educação formal e as demais habilidades exigidas não condizem com os salários praticados no mercado. Agindo assim, o INMETRO impediu a formação de propostas mais econômicas, tendo em vista que o salário é o principal componente na formação dos custos na prestação de serviços continuados. Esse procedimento afronta ao inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993:

Se o INMETRO deseja primar pelo princípio da eficiência através do emprego de mão-de-obra bem remunerada e qualificada na contratação de prestação de serviços terceirizados, deve fundamentar sua planilha de formação de custos com parâmetros técnicos e pesquisas de mercado, não sendo razoável a fixação de um salário de até 8,6 vezes o salário-mínimo nacional em 2016 (R\$ 865,50) para a contratação de profissional com formação de ensino médio completo, ainda que detentor de conhecimentos de inglês e de informática.

Para ilustrar a falta de economia na contratação, comparou-se os preços contratados com a empresa vencedora do processo simplificado de seleção com aqueles constantes da Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2016 relativa aos profissionais das áreas de conservação e apoio, registrada no MTE sob o nº RJ 002017/2015:

Custo Mensal dos Postos de Trabalho Calculados com Base na CCT

Posto de Trabalho	Piso Salarial (R\$) A	Fator ⁴ B	Custo Estimado Após Encargos (R\$) ⁵ A * B	Quantidade	Custo Mensal (R\$)
Auxiliar Técnico	1.870,55 ¹	2,3946	4.479,28	17	76.147,75
Assistente Técnico	2.614,47 ²	2,1754	5.687,59	74	420.881,58
Assistente Técnico Especializado	2.614,47 ²	2,1449	5.607,65	37	207.483,04
Assessor Técnico	5.081,80 ³	2,1357	10.853,10	6	65.118,59
Total	-		-	134	769.630,97

Fonte: CCT 2015/2016 registrada no MTE sob o nº RJ002017/2015.

¹ Média dos salários de 10 subclassificações da função de Auxiliar Administrativo da CCT.

² Média dos salários de 3 subclassificações da função de Assistente Técnico da CCT.

³ Média dos salários de 3 subclassificações da função de Assistente Executivo da CCT.

⁴ Multiplicador aplicado ao piso salarial para estimar o custo do posto de trabalho para a empresa contratada, informado na proposta comercial da empresa vencedora constante no processo nº 51776/2015-17.

⁵ Estimativa do preço ofertado pela empresa vencedora, calculada através da aplicação do fator de encargos da tabela anterior ao piso salarial da categoria.

Valor global ofertado pela empresa vencedora: R\$ 8.350.847,70

Valor global estimado a partir do piso salarial da CCT: R\$ 4.617.785,80

Prejuízo Potencial do Contrato nº 2/2016: R\$ 3.733.061,90

Proporção entre o Piso Salarial da CCT e o Fixado no Edital

Posto de Trabalho	Piso Salarial CCT (R\$)	Salário Fixado pelo INMETRO (R\$)	Maior do que a CCT
Auxiliar Técnico	1.870,55 ¹	2.066,12	10,46 %
Assistente Técnico	2.614,47 ²	4.613,64	76,46 %
Assistente Técnico Especializado	2.614,47 ²	6.468,25	147,41 %
Assessor Técnico	5.081,80 ³	7.419,24	45,96 %

Fonte: CCT 2015/2016 registrada no MTE sob o nº RJ002017/2015 e processo 1776/2015-17.

O INMETRO informou por email datado de 24/08/2016 que:

“1 - Há dois anexos (Notas Técnicas 1 e 2, ambas de 2013), provenientes da Dplan/Cogep, as quais embasaram a elaboração do Termo de Referência da Licitação de 2013, que resultou nos Contratos Inmetro nº 003 e 004/2014. Como se sabe, tais contratos foram rescindidos no final de 2015 e houve a necessidade de realizar uma contratação emergencial para os serviços de apoio administrativo e atividades técnicas, materiais e acessórias. Os valores utilizados no Caderno de Especificações Técnicas (base para a contratação emergencial, análogo a um Termo de Referência de licitação) foram atualizados (dissídios das categorias e mercado) de 2013 até dezembro/2015.”

As Notas Técnicas INMETRO nºs 1/2013 e 2/2013 não mencionam os critérios para fixação de salários, nem os índices de reajustes que foram utilizados nos Contratos nºs 3/2014 e 4/2014. Também não foi apresentada uma pesquisa de mercado ou qualquer outro parâmetro para os salários fixados pelo INMETRO na contratação emergencial, como disposto no item XX do Anexo I da Instrução Normativa MPOG nº 2/2008.

Agindo assim, o INMETRO cometeu a mesma falha censurada pelo TCU no Acórdão TCU nº 890/2007 – Plenário:

“9.3. determinar ao INMETRO que, nos certames para terceirização de serviços,



especialmente no que for instaurado para contratação dos serviços indicados no subitem anterior:

9.3.1. adote **critérios objetivos e uniformes** na definição da aceitabilidade dos preços unitários e global a que se refere o art. 40, inciso X, da Lei n. 8.666/1993, principalmente quanto aos **pisos remuneratórios estabelecidos por acordos coletivos de trabalho**;

[....]

9.5. alertar ao INMETRO que o descumprimento de determinação do TCU ou a reincidência no ato podem ensejar a aplicação de multa aos gestores, a qual independe de audiência prévia, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno/TCU;” (grifo nosso)

C) Desclassificação de propostas de preços mais econômicas e limitação à competitividade

O edital do Pregão Eletrônico nº 6/2016 estipulou em seus itens 13.12.1 e 13.12.3, como exigência de qualificação técnica, que a licitante deveria comprovar o gerenciamento de serviços terceirizados com no mínimo 50% do número de empregados que serão necessários para suprir os postos de trabalho necessários para suprir os postos de trabalhos desta licitação.

“13.12. As licitantes deverão apresentar a seguinte documentação complementar para fins de qualificação técnico-operacional:

13.12.1. 01 (um) ou mais atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica em nome da licitante, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, devidamente registrado na entidade profissional competente que comprove aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação, demonstrando que a **licitante gerencia ou gerenciou serviços terceirizados** com no mínimo 50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários para suprir os postos contratados em decorrência desta licitação.

[....]

13.12.3. Cópia(s) de **contrato(s) vigente(s) e em execução na data de publicação deste edital**, comprovando que a licitante gerencia, no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no seu contrato social, registrado na junta comercial competente, bem como no cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal do Brasil – RFB, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do total de postos previstos neste edital.” (grifos nossos)

Observou-se que o item 13.12.3 do edital fixou a data de publicação do edital, 23/05/2016, como marco para a comprovação de quantitativo de empregados gerenciados pelas licitantes. Ao agir assim, o INMETRO extrapolou os requisitos de habilitação técnica impostos nos §§ 5º e 7º do art. 19 da Instrução Normativa MP nº 2/2008, os quais não impõem que a comprovação de capacidade técnico-operacional seja contemporânea à licitação. E, no que toca o tempo de experiência, o § 5º do mesmo dispositivo exige apenas que a comprovação de que tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período seja não inferior a 3 anos.

Esse quesito (item 13.12.3 do edital) foi o único motivo para a desclassificação da licitante que apresentou a sétima proposta mais competitiva, a Nova Local Rio Prestação de Serviços Ltda. (CNPJ 07.056.444/0001-98). Apesar de ter apresentado proposta no valor de R\$ 15.360.525,84, inferior 2,21 % ou R\$ 347.465,52 em relação à proposta vencedora ofertada pela empresa Liderança Limpeza e Conservação Ltda. (CNPJ 00.482.840/0001-38), 10ª colocada no certame, a Nova Local foi desclassificada por ter apresentado um único contrato contemporâneo à publicação do edital do Pregão nº 6/2016 como comprovante de qualificação técnica. Este contrato contemplava o fornecimento de 52 postos de trabalho. Por outro lado, a Nova Local apresentou outros 4 contratos vigentes nos 3 anos anteriores ao Pregão nº 6/2016, onde comprovou gerenciar mais de 400 empregados terceirizados, quantitativo que supera em muito 50% da força de trabalho

licitada de 216 empregados, os quais, no entanto, não foram considerados válidos na avaliação da qualificação técnica.

Causa

Ineficiência das rotinas e controles internos voltados para o dimensionamento da necessidade de mão de obra terceirizada, permitindo o início de certame licitatório sem a definição dos parâmetros quantitativos e técnicos adequados.

Omissão da Presidência e da DIRAF em remediar as deficiências já identificadas no processo de contratação de mão de obra terceirizada, descumprindo as atribuições previstas nos arts. 117, II e IV e art. 58, I do Regimento Interno de 2013 e nos arts. 85, II e IV e 44, I do Regimento Interno de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/01 e 201700117/03, ambas de 19/01/2017, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 13/AUDIN, de 07/02/2017, o Memorando nº 6/DIRAF, de 06/02/2017, onde apresenta:

“Informações disponíveis em:

- Nota Técnica nº 2/2017 da COGEP, datada de 01/02/2017, da folha 7 a 9 da documentação;
- Nota Técnica GT Terceirização, do GT, datada de 31/01/2017, da folha 203 a 205 da documentação digitalizada do processo tramitado pelo SITAD de nº 2327/2017-68, disponível no PÚBLICO da máquina divop-14x (mesmo processo); e
- Carta do servidor André Esteves da Silva, Pregoeiro do processo nº 52600.012109/2016 (Pregão Eletrônico nº 6/2016) endereçada à DIRAF, datada de 30/01/2017, às folhas 226 a 232 da documentação digitalizada do processo tramitado pelo SITAD de nº 2327/2017-68, disponível no PÚBLICO da máquina divop-14x (mesmo processo).”

A citada Nota Técnica COGEP nº 2/2017, de 01/02/2017, informou que:

“Inicialmente, cabe ressaltar que a Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (Cogep) teve sua gestão modificada em 18 de fevereiro de 2016 com a publicação de (*omissis*) como Coordenadora-Geral de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas do Inmetro. Assim, as informações prestadas nesta Nota Técnica serão baseadas em documentos arquivados na Cogep, bem como nas ações tomadas a partir dessa data.

Neste sentido, apesar do item 2 da Solicitação de Auditoria nº 201700117/01 solicitar justificativas sobre a falta de fundamentação de salário superior ao piso salarial da categoria, não foram encontrados registros que possam evidenciar como foram definidas as remunerações nos contratos de apoio administrativo firmados em data anterior a 18 de fevereiro de 2016. Recomendamos a instauração de Sindicância pelo Inmetro, caso seja do interesse da Administração averiguar as causas da impropriedade.

[....]

Sobre os itens item 1 da SA 201700117/02 e 2.1 da SA 201700117/03, a Cogep informa que não foi possível evidenciar registros que permitissem detectar os parâmetros utilizados para a contratação de terceirizados, incluindo a análise da necessidade, quantitativo de postos e as atividades que seriam passíveis de terceirização. Com a participação de membros da Cogep no Grupo de Trabalho referente ao Pregão nº 06/2016, apontou-se para a necessidade de se levantar quantitativa e qualitativamente os postos de serviço, ressaltando ser imprescindível que as atividades identificadas a serem executadas pelos postos de serviço devessem ser aquelas passíveis de terceirização. Como solução, foi submetida à apreciação da Presidência, à época, a implementação de processo de preenchimento de formulário por todos os chefes de UO, corroborado pelos chefes de UP,

nos quais fosse possível uma análise quantitativa e qualitativa de cada posto de serviço, identificando os que fossem passíveis de terceirização.

A Cogep elaborou projeto de Dimensionamento da Força de Trabalho do Inmetro (Processo nº 0052600.00022472/2016) com vistas a subsidiar os processos de provimento de cargos efetivos através de concurso público; alocação/remanejamento de pessoal através do planejamento da força de trabalho; tomada de decisão referente à movimentação na carreira, planos de capacitação e provisão de vagas, para que o órgão/instituição tenha garantido seu pleno funcionamento; bem como a otimização do desempenho das funções desenvolvidas pelo quadro de pessoal.

Além disso, o projeto prevê a obtenção de informações precisas do quantitativo de postos de serviços de apoio administrativo necessários para contratação e ainda prevê o estudo do tipo de atividades que vem sendo executadas para assegurar que não se configurem atividades típicas de servidores públicos, conforme preconiza o Decreto nº 2.271/1997.

Neste sentido, o processo citado seguiu, no dia 15/09/16, para consulta à Presidência do Inmetro sobre a pertinência e viabilidade de se realizar o estudo de Dimensionamento da Força de Trabalho. Neste período, a Cogep desenvolveu metodologia e iniciou aplicação piloto nesta Coordenação-Geral para sua validação. O citado processo retornou com o posicionamento da Presidência, em 25 de janeiro de 2017, determinando que fosse priorizado o dimensionamento com os servidores da autarquia e que o estudo possa ser inserido em projeto maior de gestão institucional alinhado ao desenvolvimento do planejamento estratégico do Inmetro

A Nota Técnica GT Terceirização, do GT, de 31/01/2017, cita:

“Quanto à fixação do piso remuneratório relatada no item 2.2 da SA nº 201700117/03, conforme determinação da Presidência, este não deveria ser fixado com base na CCT, mas sim ser função direta de resultado obtido em pesquisa de preço e mercado, a qual deveria ser realizada fundamentalmente com órgãos da Administração Pública, prioritariamente com sede no município do Rio de Janeiro, para referencial comparativo eficaz e igualitário. Desta forma, foi realizada uma busca no Portal de Compras Governamentais por Termos de Referência de contratação de outros órgãos da Administração Pública com serviço similar, com atividades e exemplos de atribuições similares, de forma a estimar a média de remuneração para os cargos.

Nesse passo, atendendo à solicitação da instância superior, foram realizadas as preditas pesquisas Portal de Compras Governamentais. Na sequência, consolidadas todas as informações, estando os instrumentos agora revisados e autorizados pela Alta Administração, a autoridade competente entendeu que o processo deveria seguir para a aprovação jurídica, no formato em que foram licitados e contratados posteriormente.”

A carta do Pregoeiro do processo nº 52600.012109/2016 (Pregão Eletrônico nº 6/2016) endereçada à DIRAF, datada de 30/01/2017, informou:

“As exigências de qualificação técnica do edital do Pregão Eletrônico nº 6/2016 basearam-se na Instrução Normativa nº 2/2008, dentro da órbita delimitada pela Lei nº 8.666/93, razão por que há como afirmar com concretude que o instrumento convocatório, aprovado pela AGU no Inmetro, criou restrições em prejuízo à competitividade.

Decerto que o texto do edital, se estivesse desviando-se das finalidades da modalidade e do tipo da licitação, sofreria a censura de praxe do órgão de consulta jurídica para as retificações necessárias com o fito de alinhá-lo à legislação de regência, bem como jurisprudência e recomendações da mais alta Corte de Contas do país.

Outra questão de relevo, que constituiria um indicador de quaisquer excessos cometidos pelo edital, seria a própria reação dos interessados ao tomarem conhecimento das regras da licitação, por meio de questionamentos e impugnações.

Por outro lado, é preciso verificar se o julgamento realizado com base nas regras

previamente definidas pelo edital posicionou-se além do que estava pacificamente aceito pelos participantes. Essa parece ser a questão central.

O julgamento de todas as empresas convocadas foi noticiado, com a motivação pormenorizadamente registrada no *Chat* do Sistema para conhecimento de todos os participantes e no respectivo processo administrativo. Essa é a constatação que se extrai da leitura da instrução processual, refletida na fase externa do pregão no ambiente eletrônico de disputa.

As exigências do edital não podem ser mitigadas ou postergadas sob qualquer pretexto pelo julgador ou comissão julgadora, sob pena de macular o julgamento do certame, que ocorre gravitado pela constante vigilância dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objeto.

Obviamente que a análise dos documentos das licitantes pela Administração não pode adotar critérios diferentes daqueles definidos no edital. Margem de flexibilidade não há para o julgador, que tem suas atribuições e ações vinculadas, devendo ater-se aos termos do instrumento convocatório. Por conseguinte, o julgamento não pode considerar ‘o quase atendimento da exigência’ ou ‘o atendimento de parte da exigência’ editalícia.”

Análise do Controle Interno

A impropriedade aqui descrita se coloca em quatro pontos: a ausência da comprovação da necessidade de terceirização e de estudo estimativo da quantidade e da alocação dos prestadores de serviço, a fixação de salário acima do piso definido para a categoria econômica em CCT e a desclassificação de propostas de preços mais econômicas e limitação à competitividade.

Quanto à primeira questão, a necessidade de realização de um estudo sobre dimensionamento da força de trabalho é fato corroborado na Nota Técnica COGEP nº 2/2017, de 01/02/2017, que inclusive menciona, um projeto que visa a subsidiar o provimento de cargos efetivos e ações relacionadas aos recursos humanos do Instituto, além de trazer um levantamento sobre a quantidade de postos de trabalho e o tipo de atividades de apoio administrativo executadas para assegurar que não se configuram atividades típicas de servidores públicos.

Em que pese a COGEP não tê-lo anexado à sua nota técnica, foi solicitado para exame o processo nº 52600.022472/2016, correspondente ao projeto citado no parágrafo anterior. Composto por 5 folhas, o processo é constituído essencialmente de uma proposta de contratação de pesquisadores por intermédio do Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento da Metrologia, Qualidade e Tecnologia – PRONAMETRO com o objetivo de realização o estudo de dimensionamento da força de trabalho no INMETRO. Peça do processo, a Nota Técnica COGEP nº 11/2016, de 13/09/2016, sustenta que o estudo seja realizado num prazo de até 8 meses por 3 profissionais com dedicação exclusiva. Ao final despacho do Chefe de Gabinete da Presidência do INMETRO determina a inclusão do projeto no escopo de uma outra contratação: o planejamento estratégico do Instituto.

A iniciativa de realizar o diagnóstico da força de trabalho do INMETRO é tardia e bem-vinda. Afinal, este relatório ratifica o que já havia sido constatado há 2 anos atrás e, devido à inércia do Instituto, foi agravado pela iminência de penalidade a ser imposta pelo descumprimento do TAC nº 183/2012.

Por outro lado, quanto à delegação do estudo, a COGEP é órgão competente para liderar o projeto de dimensionamento da força de trabalho, diante do disposto no art. 32 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria INMETRO nº 159, de 21/06/2016:

“Art. 32. À COGEP compete:

I - Planejar, coordenar, acompanhar, orientar e supervisionar as atividades relacionadas com as políticas de pessoal, compreendidas as de administração de pessoal, desenvolvimento de pessoal e assistência médica e social, segundo diretrizes emanadas do



órgão central do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, observando a legislação pertinente;
II - Propor diretrizes e elaborar projetos relacionados com o desenvolvimento do pessoal do INMETRO e dos órgãos delegados;”

Assim, não cabe a delegação direta do projeto a ente externo, sejam bolsistas do PRONAMETRO ou consultoria para elaboração de planejamento estratégico, quando a competência regimental e o conhecimento da gestão de recursos estão sob o governo do órgão responsável levar o projeto a efeito.

Ainda no que toca a motivação para a contratação de prestação de serviços terceirizados, a Nota Técnica GT Terceirização, de 31/01/2017, expôs que em 17/03/2016 foi constituído um Grupo de Trabalho – GT com o objetivo de apresentar instrumentos jurídicos para a contratação de serviços de apoio administrativo e atividades materiais e acessórias. Esse GT ratificou as recomendações emanadas pela CGU no relatório nº 201407264, recomendou o cumprimento do TAC nº 183/2012 e confirmou a indispensabilidade do dimensionamento da força de trabalho - tudo ao encontro do que foi constatado em 2014 e repetido em 2016 por este órgão de controle interno.

Quanto à fixação de salário acima do piso definido para a categoria econômica em CCT, a Nota Técnica COGEP nº 2/2017, de 01/02/2017, asseverou que não há registros que sustentem a eleição daqueles valores para os salários contratados. Também não trouxe argumentos que defendessem o patamar de salários fixados muito acima dos valores previstos na CCT.

Quanto à utilização de fonte de pesquisa salarial em localidade diversa do local de prestação dos serviços contratados e quanto ao aproveitamento de cargos de CBO diverso e exigem habilidades superiores às exigidas na licitação sob análise, o INMETRO não se manifestou.

Quanto à desclassificação de propostas de preços mais econômicas e limitação à competitividade, o INMETRO demonstrou em sua resposta confiar na revisão jurídica do edital efetuada pelo representante da AGU no INMETRO e na aceitação das regras editalícias pelas licitantes, já que o certame teve a publicidade de praxe.

Nem a ausência de ressalvas no parecer jurídico da AGU, tampouco o silêncio das licitantes no período de impugnações ao edital constituem demonstração de legalidade do edital. A revisão do órgão jurídico não imobiliza o edital ou impede a Administração de revisar seus atos administrativos em sede de autotutela. Da mesma forma, as empresas interessadas podem a qualquer tempo propor ações judiciais em sobreposição aos recursos administrativos conhecidos na lei de licitações.

No caso, os atestados apresentados pela Nova Local indicam o gerenciamento concomitante de mais de 400 postos de trabalho, superior ao dobro do mínimo de 108 exigido pela cláusula 13.12.1 do edital. Mas, diante da exigência de contemporaneidade ao edital imposta pela cláusula 13.12.3, a licitante teve a sua participação bloqueada por não ter comprovado capacidade técnica.

Além disso, a desclassificação indevida da licitante caracterizou a prática de ato antieconômico, comprovado pela contratação do objeto licitado por valor superior em R\$ 347.465,52 à proposta ofertada pela Nova Local.

Assim, ratifique-se que o INMETRO não poderia ter exigido que os contratos gerenciados pela licitante fossem contemporâneos ao edital, e que, ao determinar no item 13.12.3 do edital que a comprovação da capacidade técnica se desse mediante a apresentação de cópias dos contratos vigentes em 23/05/2016, data da publicação do edital, o INMETRO restringiu a competitividade do certame e extrapolou o previsto nos §§ 5º e 7º do art. 19 da Instrução Normativa MP nº 2/2008.

Recomendações:

Recomendação 1: Comprovar a necessidade de terceirização e dimensionar a sua necessidade de força de trabalho, tanto para a execução de atividades finalísticas, quanto na realização de tarefas de apoio.

Recomendação 2: Nas contratações de prestação de serviço continuado, observar o princípio da economicidade, levando em consideração as CCTs correspondentes. Caso seja necessário fixar patamares de salários, elaborar a indispensável fundamentação para suportar a condição excepcional, especialmente quando superiores ao piso da categoria estipulado em Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho.

Recomendação 3: Apurar a responsabilidade pela não realização de estudo para o dimensionamento da necessidade da força de trabalho e pela fixação de salário acima do piso da categoria sem fundamentação.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de justificativa para a majoração do quantitativo da força de trabalho terceirizada do contrato nº 10/2016, com modificação reiterada de condição constante no edital licitatório mediante aditamento contratual e ausência de designação do fiscal do contrato na Unidade da Federação onde o contrato está sendo executado.

Fato

Em 08/08/2016, o INMETRO celebrou o contrato nº 10/2016 com a Liderança Limpeza e Conservação Ltda. (CNPJ 00.482.840/0001-38), vencedora do Pregão nº 6/2016, cujo objeto foi a prestação de serviços de apoio administrativo. A licitação previu inicialmente a alocação de 216 prestadores de serviço. Porém, apenas 17 dias após a assinatura do contrato nº 10/2016, o INMETRO deu início ao processo interno de acréscimo de prestadores de serviço, com fundamento na necessidade de atendimento no Núcleo de Apoio do Distrito Federal – NUADF.

Cabe aqui mencionar que o NUADF, sediado em Brasília, não figurava dentre as localidades listadas no item 3 do Termo de Referência – Anexo I ao edital do Pregão nº 6/2016, o qual mencionou apenas as instalações do INMETRO no Estado do Rio de Janeiro. Com efeito, a ata de reunião INMETRO nº 1/2016, realizada em 18/04/2016, com a participação do Presidente do Instituto, deliberou pela realização de licitação para os serviços de apoio do NUADF de forma dissociada da licitação e do contrato dos serviços de apoio nas sedes do Rio de Janeiro, dando ênfase à diluição do impacto no caso de insolvência da contratada, ao aumento da competitividade na licitação, à viabilidade da fiscalização dos serviços prestados e ao relacionamento com as respectivas representações sindicais.

A mudança da estratégia de contratação é uma faculdade discricionária da gestão do INMETRO, devendo, no entanto, ser motivada com fundamento básico no interesse público. Nesse aspecto, a atuação do Instituto careceu de justificação, que não foi encontrada nos autos do processo, mormente no Memorando nº 45/DIRAF, de 25/08/2016, justificativa para a inserção do NUADF no contrato nº 10/2016. O referido memorando menciona sinteticamente que:

“a demanda na área de apoio administrativo para dar suporte às diversas áreas (...) levou o INMETRO a repensar em dar abrangência nas localidades para alocações dos postos de trabalho (...), de modo a possibilitar a atuação de parte da equipe no Distrito Federal, proporcionando eficiente em prol das atividades administrativas do INMETRO.”

Se o NUADF tivesse integrado as localidades de prestação do serviço, outras empresas poderiam ter se interessado em participar da licitação, ou outras licitantes poderiam ter modificado o preço ofertado no Pregão nº 6/2016, de sorte a competitividade do certame teria sido mais ampla. Admitir a contratação de terceirizados naquela localidade pela via contratual desrespeitou a um só tempo os princípios da isonomia entre os licitantes e o da vinculação ao instrumento convocatório dispostos no art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993.

No que toca à prestação do serviço em Brasília, nota-se a ausência de fiscalização efetiva caracterizada pela falta de designação de fiscais ou gestores do contrato nº 10/2016 no Distrito Federal. Todos os fiscais nomeados têm exercício no Rio de Janeiro, de forma que a conferência *in loco* do serviço prestado é inexistente em Brasília, ficando restrita à conferência das folhas de ponto e da documentação trabalhista.

Adicionalmente, sem justificativa fundamentada, o INMETRO acresceu não apenas a força de trabalho declarada necessária (7 terceirizados) para o atendimento do NUADF, mas contratou outros 21 prestadores de serviço na sede do INMETRO no Rio de Janeiro. Após questionamento da Procuradoria no INMETRO, em despacho de 22/09/2016, o Assessor da Presidência de matrícula SIAPE nº 2329692 manifestou-se à folha 3.142 do processo:

“Considerando que algumas áreas do INMETRO foram prejudicadas no corte anterior proposto, verificou-se a necessidade de readequação do quantitativo de postos de trabalho, a saber: Auxiliar Administrativo II e Assistente Administrativo II.”

Nota-se a ausência de fatos novos, planilha de custos e definição das competências requeridas para a contratação da quantidade de terceirizados nos cargos especificados no despacho da Chefia de Gabinete da Presidência. Por esse motivo, em que pese o acréscimo estar dentro do limite de 25% do valor inicial do contrato, ratifique-se a ausência de justificativa também para a ampliação do quantitativo de prestadores de serviço também no Rio de Janeiro, que afronta o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

A majoração dos terceirizados no Rio de Janeiro surgiu no processo nº 52600.012109/2016-88 pela primeira vez na planilha proposta pela empresa contratada (fl. 3.081) no dia 12/07/2016, mesma data da proposta apresentada ao tempo da celebração do próprio contrato em 08/08/2016 (fl. 2.766) e anterior também ao despacho da Assessoria da Presidência transcrito acima.

Vale citar que os incrementos da força de trabalho terceirizada em Brasília e no Rio de Janeiro se deram em momentos diferentes no mesmo processo, uma em 25/08/2016 e outra em 22/09/2016, de forma que ficou caracterizada, mais uma vez, a falta de estudo prévio sobre a necessidade de reforço dos prestadores de serviço.

Novamente, no que toca a modificação de cláusula editalícia por ajuste contratual, o INMETRO celebrou, em 23/03/2017, o segundo termo aditivo ao contrato nº 10/2016 para alterar os itens 4.5 e 5.5 do Termo de Referência – Anexo I ao edital do Pregãoº 6/2016. O item 4.5 vedava a mudança de função do terceirizado até o final do vínculo empregatício. O item 5.5 foi alterado para ampliar o escopo da qualificação profissional mínima dos postos de Assistente de Diretoria para “ensino superior em qualquer área de formação e conhecimento das línguas inglesa, espanhola ou alemã”. O texto anterior exigia a qualificação em “ensino superior em Secretariado Executivo ou áreas afins”. Sobre o tema, o Ofício nº 44/AUDIN, de 18/05/2017, repassou comunicado por email em que a Procuradoria Federal no INMETRO informou:

“O termo aditivo em questão apenas serviu para alterar o Termo de Referência, não impactando em vigência, nem em valores. Foi pedido urgência e aprovado por mim (a rubrica de chancela é minha). Visou atender à manifestação da PFE/INMETRO abaixo quanto ao item 4.5 do TR. Quanto ao item 5.5 do TR, não haveria necessidade de manifestação específica da PFE/INMETRO.”

Qualquer aditamento contratual pressupõe a repactuação de obrigações contraídas anteriormente, que, malgrado não envolva majoração financeira ou alteração da vigência, requer análise jurídica da legalidade do texto da minuta. Em que pese haver a chancela da Procuradoria Federal do INMETRO, o segundo termo aditivo não passou pela necessária e prévia análise deste órgão jurídico, o que caracteriza desrespeito ao disposto no art. 38 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 42 da Lei nº 9.784/1999.

No caso, a celebração do ajuste teve o escopo de conferir uma fictícia segurança jurídica à ampliação da qualificação profissional, a qual ensejou a contratação dos seguintes prestadores de serviço:

Terceirizados Contratados sem a Qualificação Exigida no Termo de Referência

Nome	CPF	Admissão	Formação
Alex Simões Cardoso	***.551.417-**	23/11/2016	Educação Física
Paula Isis de Moura Bragança	***.077.377-**	23/11/2016	Odontologia

Fonte: Processo 12109/2016-14 e documentos admissionais.

Além da citada violação à vinculação ao instrumento convocatório, esse ato caracterizou também desrespeito aos princípios da impessoalidade e do interesse público, uma vez que visou à contratação de profissionais sem a habilidade preconizada no Termo de Referência, selecionados a partir de critérios alheios às regras do edital do Pregão nº 6/2016, a serem admitidos no cargo de maior remuneração possível.

Cabe aqui observar que o mesmo contrato nº 10/2016 permite a contratação de 5 cargos de prestadores de serviço, 4 dos quais não exigem formação de ensino superior específica em Secretariado Executivo. Isto posto, os 2 profissionais indicados, desde que selecionados com critérios objetivos e respeitando as regras editalícias, poderiam obviamente ocupar um dos outros 4 cargos previstos, mas que, entretanto, oferecem remuneração inferior.

Qualificação e Remuneração dos Cargos dos Prestadores de Serviço

Cargo	Qualificação Mínima	Salário
Auxiliar Administrativo I	Ensino médio completo	1.215,81
Auxiliar Administrativo II	Ensino médio completo, conhecimento de informática e de língua inglesa	1.824,87
Assistente Administrativo I	Ensino superior em qualquer área	3.353,05
Assistente Administrativo II	Ensino superior em qualquer área e conhecimento da língua inglesa	4.854,89
Assistente da Diretoria	Ensino superior em Secretariado Executivo ou áreas afins	6.195,80

Fonte: Processo 12109/2016-14.

A Diretoria de Administração e Finanças – DIRAF foi notificada do fato por meio e-mail enviado em janeiro de 2017 subscrito pelos fiscais do contrato nº 10/2016, identificados nas matrículas SIAPE nºs 344009 e 1963985. No exercício fiscalização contratual, os servidores glosaram os valores relativos a estes 2 terceirizados nas planilhas de prestação de contas anexas às notas fiscais dos meses de novembro e dezembro de 2016. Entretanto, diante do consentimento da Alta Administração do INMETRO quanto à contratação irregular de terceirizados, que inclusive redundou na celebração do 2º termo aditivo, os servidores solicitaram a sua exoneração da função de fiscais do contrato nº 10/2016 por meio da Comunicação Interna nº 10, em 03/02/2017.

Em email de 01/02/2017, quando interpelado pela preposta da empresa contratada sobre as glosas praticadas pelos fiscais do contrato, o Assessor da Presidência do INMETRO, inscrito na matrícula SIAPE nº 2329692, respondeu a ela com cópia para o titular da DIRAF e para os fiscais do contrato:

“(…) encontra-se em fase final de elaboração (faltando apenas assinatura da empresa) de um aditivo no contrato (em anexo) no qual permite a permanência no contrato dos colaboradores citados nos e-mails anteriores, sendo assim solicito que aguarde a publicação do referido aditivo para tal ação.”

A dispensa dos fiscais foi confirmada pela DIRAF em 06/03/2017, a qual designou o servidor de matrícula SIAPE nº 1438373 para exercer a função de gestor do contrato nº 10/2016 por meio da Portaria INMETRO nº 25, de 07/03/2017.



Por fim, cabe registrar que no verso das notas fiscais de janeiro de 2017, já sob a fiscalização do novo fiscal do contrato, consta uma anotação de glosa no valor de R\$ 26.056,12, conforme Memo 20/DIRAF/DIENG. No entanto, o documento citado não foi localizado no processo e, portanto, não foi possível identificar o motivo da glosa.

Causa

Ineficiência das rotinas e controles internos voltados para o dimensionamento da necessidade de mão de obra terceirizada, permitindo o início de certame licitatório sem a definição dos parâmetros quantitativos e técnicos adequados.

Supervisão geral inadequada pela administração dos empregados responsáveis por ativos no NUADF, descumprindo as atribuições previstas no art. 58, I do Regimento Interno de 2013 e no art. 44, I do Regimento Interno de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/26, de 20/06/2017, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 56/AUDIN, de 29/06/2017, o Memorando nº 32/DIRAF, de 29/06/2017, onde apresenta:

“1 - A majoração do quantitativo da força de trabalho, terceirizada, foi motivada por manifestação exarada na Folha de Despacho, assinada, em 22 de setembro de 2016, pelo Chefe de Gabinete da Presidência, substituto, às fls. 3142, do Processo Inmetro nº 52600.012109/2016, considerando:

- a) A necessidade identificada pela Presidência do Inmetro de reverter prejuízos operacionais, decorrentes do corte de postos terceirizados, imposto pelo contingenciamento;
- b) Atender a demanda por serviços de apoio administrativo em Brasília, sendo um número reduzido de profissionais, contando com apenas 7 (sete) postos de trabalho.

Ambas as solicitações foram abrangidas no 1º Aditivo ao Contrato nº 10/2016, que foi aprovado pelo Procurador Chefe do Inmetro, por meio da Nota nº 18/2016/GAB/PF-INMETROIPGF/AGU, às fls.3143, do Processo Inmetro nº 52600.012109/2016.

(Inserção das fls. 3.142 a 3.144 do processo nº 52600.012109/2016)

2- A modificação das condições constantes no Edital Licitatório mediante aditamento contratual, foi motivada por manifestação exarada no Memorando nº 3/Gabin, de 23/01/2017, encaminhado à Diraf, solicitando as providências da Diretoria para elaboração de 2º Termo Aditivo ao Contrato 1012016 - Liderança Limpeza e Conservação Ltda., considerando:

- a) A necessidade identificada pela Presidência do Inmetro de dispor de ‘serviços de apoio administrativo compatíveis com os distintos ramos de atividades ou setores produtivos abrangidos pelas ações’ das Diretorias do Inmetro - Item 5.5;
- b) Atender à recomendação da AGU, contida no Despacho 193/2016/GAB/PF/INMETRO/PGF/AGU, que aponta como ilegal o item contratual 4.5, ‘pois impede a progressão profissional dos trabalhadores da empresa contratada, violando dispositivos constitucionais’ - Item 4.5.

Ambas as solicitações foram abrangidas no 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2016

OBS: Cabe ressaltar que a alteração de TR, quando demonstrado o erro, não se caracteriza como violação à vinculação ao instrumento convocatório. Do mesmo modo, não haveria desrespeito aos princípios da impessoalidade e do interesse público, bastando que se justificasse, como é o caso, o equívoco do TR que constou no Edital. A alteração perpetrada ocorreria qualquer que fosse o vencedor da licitação e não teria o condão de alterar o resultado da mesma.

Memorando nº 3/GABIN, de 23/01/2017:



‘1. O processo referendado trata de dois itens constantes do Termo de Referência do Contrato nº 10/2016, com a empresa Liderança Limpeza e Conservação Ltda.:

a) necessidade da ampliação, do escopo de qualificação profissional mínima, exigido para preenchimento dos postos de Assistente de Diretoria, descritas no item 5.5; e

b) da supressão do item 4.5, ambos constantes no Termo de Referência do Contrato.

2. Para a ampliação do escopo da qualificação mínima exigida dos profissionais aptos a ocuparem os postos de Assistente de Diretoria o texto deve ser alterado de: ‘Ensino superior em Secretariado Executivo e áreas afins - CBO 2523-5’, para: ‘Ensino superior completo em qualquer área de formação e conhecimento das línguas inglesa, espanhola ou alemã – CBO 4110-10’.

3. A alteração é motivada pela necessidade das Diretorias do Inmetro de disporem de serviços de apoio administrativo compatíveis com os distintos ramos de atividades ou setores produtivos, abrangidos pelas ações dessas Diretorias. Para tanto, faz-se necessário que os serviços de apoio administrativo, oferecidos às Diretorias, sejam prestados por profissionais com a formação profissional mais adequada, conforme a Diretoria demandante.

4. Quanto à supressão do item 4.5, constante no Termo de Referência do Contrato, que veda a mudança de função do profissional contratado pela empresa prestadora de serviços de apoio administrativo, durante a vigência do contrato, tal medida está fundamentada no Despacho da AGU/Profe nº 00193/2016/GAB/PF/INMETRO/PGF/AGU, que entende ser o item ilegal, pois impede a progressão profissional dos trabalhadores da empresa contratada, violando dispositivos constitucionais.

5. Vale ressaltar que não haverá impacto financeiro decorrente da implementação do Termo Aditivo Contratual pleiteado e que os demais itens e cláusulas contratuais permanecerão inalterados, em conformidade com as condições, quantidades, exigências e estimativas estabelecidas no Contrato.’

3 - Com relação à ausência de designação de fiscal do contrato na Unidade da Federação onde o contrato está sendo executado, ou seja, no Distrito Federal, destaca-se que:

a) Originalmente, não havia a previsão de preenchimento dos postos de trabalho terceirizados através do contrato em questão. Porém, devido ao atraso do processo licitatório do Distrito Federal, o Presidente do Inmetro, solicitou que fosse realizado o aditivo em questão, para evitar maiores prejuízos operacionais. Quando o Inmetro-DF realizou a contratação de serviço de apoio administrativo, os colaboradores que estavam prestando serviço nos postos de trabalho do Inmetro-DF foram desligados do Contrato nº 10/2016, com a empresa Liderança Limpeza e Conservação Ltda.

b) A fiscalização do contrato em questão atuou, à distância, da seguinte forma: Acompanhando as anotações dos registros das folhas de ponto, realizando conferência da documentação trabalhista e por meio de eventuais telefonemas aos colaboradores.

c) O gestor e o fiscal do contrato, à época, alertaram, em reunião, à Assessoria da Presidência do Inmetro sobre a vulnerabilidade evidenciada na Solicitação de Auditoria nº 201700117/26.

4 - Com relação à substituição dos fiscais:

A Diraf informa que substituição de fiscais é algo regular, uma vez que os gestores do Contrato não podem ficar reféns do entendimento de seus subordinados e auxiliares.

5 - Com relação aos dois profissionais contratados pela empresa Liderança e que não atendiam aos pré-requisitos contratuais:

Especificamente, com relação aos profissionais mencionados na Solicitação da Auditoria nº 201700117/26, a Diraf informa que os mesmos foram desligados do contrato nº 10/2016, de maneira a solucionar a questão junto à CGU.”

Análise do Controle Interno

A impropriedade aqui descrita se coloca em três pontos: ausência de justificativa para a majoração do quantitativo da força de trabalho terceirizada, modificação reiterada de condição constante no edital licitatório mediante aditamento contratual e ausência de designação do fiscal do contrato na Unidade da Federação onde o contrato está sendo executado.

Quanto à primeira questão, o INMETRO trouxe como justificativas a tentativa de reversão de prejuízos operacionais decorrentes do contingenciamento e a necessidade de atender a demanda de serviços em Brasília. Entretanto, o INMETRO não anexou evidências dos prejuízos operacionais alegados, assim como não especificou a carência de atendimento do escritório de Brasília, que, a propósito, é objeto de censura, em outro item deste relatório, quanto à ausência de previsão de competências em Regimento Interno.

No que toca a tentativa de recuperar prejuízos operacionais, a Ação de Governo 2000 – Administração da Unidade, à qual está vinculada o contrato nº 10/2016, sofreu o contingenciamento de 9% sobre a sua dotação inicial no orçamento de 2016, de R\$ 83.593.566,00 para R\$ 76.043.476,00, tendo sido empenhada a despesa total de R\$ 75.955.830,01, como exposto no Relatório de Gestão de 2016. Assim, no que se refere à execução financeira da Ação 2000, não foi comprovado o contingenciamento aduzido pelo INMETRO.

Quanto à modificação reiterada de condição constante no edital licitatório mediante aditamento contratual, ratifique-se que a alteração aqui desaprovada se refere exclusivamente ao item 5.5 do Termo de Referência, que facultou a contratação de profissionais sem a diplomação em Secretariado Executivo prevista inicialmente para o cargo. Relativamente à necessidade de contratação de prestadores de serviço com perfis compatíveis com os distintos ramos de atividades das Diretorias do INMETRO, vale recapitular a disponibilidade de cargos de qualificação em ensino superior em qualquer área sob a égide do mesmo contrato nº 10/2016.

Considerando a vocação tecnológica do INMETRO, é peculiar a necessidade de se contratar um diplomado em Educação Física e outra em Odontologia para atender “os distintos ramos de atividades das Diretorias do INMETRO”. Também não foi esclarecido porque esses profissionais deveriam ser contratados no cargo de Assistente de Diretoria e não nos de Assistente Administrativo I ou Assistente Administrativo II, remunerado com salários inferiores, porém cuja qualificação abrange a diplomação de ensino superior em qualquer área. Nesse aspecto, novamente a justificativa trazida pelo instituto careceu de fundamentação e evidências que afastassem a irregularidade.

Relativamente ao desligamento dos profissionais contratados sem a qualificação necessária para o cargo de Assistente de Diretoria, tratou-se de correção do desvio ao item 5.5 do Termo de Referência. Resta ainda a anulação do item 1.1.1 da cláusula primeira do 2º termo aditivo ao contrato nº 10/2016.

Quanto à fiscalização à distância mediante o acompanhamento das folhas de ponto e a conferência da documentação trabalhista dos terceirizados de Brasília, o INMETRO reconhece a vulnerabilidade já informada pelos fiscais do contrato. Entretanto, não informou se planeja adotar medidas saneadoras dessa fragilidade na fiscalização do contrato nº 10/2016.

Cumpra aqui registrar que o processo nº 52600.012109/2016 não foi integralmente disponibilizado a esta equipe de auditoria. Apesar de pedido nas Solicitações de Auditoria nº 201700117/08, de 23/03/2017, e nº 201700117/13, de 18/04/2017, obteve-se acesso somente em 27/05/2017 aos pagamentos pela prestação do serviço até o mês de fevereiro de 2017, excluindo-se do escopo desta auditoria a verificação dos pagamentos de março e abril de 2017.

Recomendações:



Recomendação 1: Aditar o contrato nº 10/2016 para tornar sem efeito o item 1.1.1 da cláusula primeira do 2º termo aditivo do mesmo contrato.

Recomendação 2: Fundamentar a quantidade e a qualificação da força de trabalho complementar na contratação de prestação de serviço de apoio administrativo.

Recomendação 3: Designar fiscais nas localidades onde os contratos são executados, especialmente no que se refere à fiscalização do contrato nº 10/2016 no NUADF.

Recomendação 4: Apurar a responsabilidade pela modificação do item 5.5 do Termo de Referência ao edital do Pregão nº 6/2016.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Continuidade de nepotismo desde 2014, apesar da recomendação da CGU no sentido de sanar os casos identificados e de apurar responsabilidade.

Fato

A partir de um novo cruzamento de informações, realizado em 2016, entre a relação de terceirizados e os servidores ocupantes de cargos comissionados do INMETRO, foi pontuada a continuidade de nepotismo relacionado à pessoa natural registrada sob CPF nº ***.684.017-**, por meio do contrato nº 3/2016 celebrado em 11/01/2016, com a APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda. (CNPJ 05.969.071/0001-10), onde a terceirizada trabalhou como Assistente de Diretoria, recebendo a remuneração bruta de R\$ 4.613,54.

Na auditoria de contas de 2014, este órgão de controle interno identificou 13 casos de nepotismo assim qualificados na Lei nº 12.813/2013 e no Decreto nº 7.203/2010. Mediante os contratos nºs 11/2008 e 3/2014, ambos celebrados com a empresa Milênio Assessoria Empresarial Ltda. (CNPJ 03.062.394/0001-09), a prestadora de serviço, registrada sob o CPF nº ***.684.017-**, permaneceu vinculada ao INMETRO por meio de relação de terceirização de mão-de-obra de 2008 a 2014. Esta terceirizada mantinha relação de parentesco de 3º grau por afinidade com o então Chefe da Divisão de Custos – DCUST, o servidor de matrícula SIAPE 447945, sendo sobrinha do cônjuge do servidor.

Ao tempo da citada auditoria, o INMETRO, por meio do Ofício nº 20/Presi, de 24/02/2015, informou ter determinado à empresa contratada que exigisse de todos os seus empregados uma Declaração de Não Parentesco. No mesmo ofício, informou ainda ter prolatado a Portaria INMETRO nº 514, de 27/11/2014, a qual estabeleceu “os procedimentos de consulta sobre existência de conflito de interesses e de pedido de autorização para o exercício de atividade privada por parte dos servidores públicos do INMETRO, de que tratam a Lei nº 12.813/13 e a Portaria Interministerial MP/CGU nº 333/13”.

Questionada na Solicitação de Auditoria INMETRO_PPP/05, de 08/07/2016, a Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas – COGEP, vinculada à Diretoria de Administração e Finanças – DIRAF, informou em email enviado em 11/07/2016:

“Em face do relatório de auditoria de contas e no que diz respeito aos casos de nepotismo, a Administração publicou a Portaria INMETRO nº 191, de 15/04/2016 (anexa) determinando que fossem feitas pelos servidores as declarações (modelo em anexo) requeridas pelo Decreto nº 7.203, de 04/06/2010 (*omissis*) e a inclusão de cláusula correspondente nos contratos de terceirização. Ambas medidas se encontram implementadas, inclusive com relação aos bolsistas.

A Dplan, ao preparar a resposta ao Sr. Auditor-Chefe do INMETRO, encaminhada, em 08/03/2016, pelo Memorando nº 40 Dplan/Cogep, contendo a Nota Técnica anexa Dplan/002/2016, considerou que não foi solicitada apuração de responsabilidade para os demais casos relacionados no relatório de auditoria que foram, de uma forma ou de outra, solucionados, como já se sabia seria resolvido o caso em tela.



Como o próprio requerimento, ao qual se destina esta resposta, aponta "o então Chefe de Divisão" já não o seria mais em seguida àquela apuração (Portaria nº 124, de 15/03/2016, anexa), enquanto que a funcionária terceirizada prestava serviço a um contrato emergencial que se encerrou em 8 de julho de 2016.

Em síntese, considerou-se o conteúdo do relatório, foram adotadas as medidas de prevenção ao nepotismo e a única situação remanescente foi resolvida com a exoneração do servidor do cargo."

O INMETRO, órgão de atividade regulatória, elaborou normas como as Portarias INMETRO nºs 154/2014 e 191/2016, que buscam justamente prevenir a ocorrência de nepotismo na entidade. No entanto, a mera edição de portarias não garante que o seu objetivo seja alcançado. O seu cumprimento é levado a efeito por meio de um controle efetivo da execução contratual, que começa na realização de um processo seletivo de contratação dos terceirizados pela contratada e persiste na fiscalização do contrato ao longo de sua vigência. Tanto é assim que a vigência de uma lei, um decreto, duas portarias do INMETRO e da cláusula contratual não impediram a reincidência da contratação ilegal.

Lei nº 12.813/2013:

"Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

[...]

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão."

Decreto nº 7.203/2010:

"Art. 3º No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para:

[...]

II - atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo;

Art. 7º Os editais de licitação para a contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado, assim como os convênios e instrumentos equivalentes para contratação de entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública federal, deverão estabelecer vedação de que familiar de agente público preste serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança."

Contrato nº 3/2016 celebrado em 11/01/2016 com a APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda.:

Cláusula Sétima – Das Obrigações e Responsabilidade da Contratada

7.3 – São expressamente vedadas à contratada:

[...]

7.3.4 – A contratação de familiar de agente público preste serviços no INMETRO, nos termos do art. 7º do Decreto nº 7.203/2010.

Em que pese a exoneração do Chefe da DCUST ter posto termo à situação de nepotismo, essa decisão não foi motivada pela condenação do nepotismo em si. Na verdade, a Chefia da DCUST foi extinta como medida de adequação da estrutura do INMETRO à sua nova estrutura regimental recentemente alterada pelo Decreto nº 8.671/2016. Daí a Portaria INMETRO nº 124, de 15/03/2016, que extinguiu o cargo de Chefia da DCUST e pôs fim a prática de 8 anos de nepotismo no INMETRO.

Em suma, contrariamente ao relatado em sua resposta, o INMETRO não tomou medidas de prevenção ao nepotismo, comprovada pela permanência da terceirizada no âmbito do contrato nº 3/2014 e sua recente contratação no contrato 3/2016. O INMETRO também não resolveu voluntariamente a situação, visto que a exoneração do servidor do cargo comissionado se deu por motivação diversa da defesa do princípio da impessoalidade que pauta a vedação à prática de nepotismo. Diante do exposto, concluiu-se pela continuidade da irregularidade constatada na auditoria de contas de 2014.

Causa

Omissão da DIRAF em remediar as deficiências já identificadas no processo de contratação de mão de obra terceirizada, descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 58, I) e Regimento Interno de 2016 (art. 44, I).

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/01, de 19/01/2017, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 13/AUDIN, de 07/02/2017, o Memorando nº 6/DIRAF, de 06/02/2017, que informa:

“Informações disponíveis em Nota Técnica COGEP nº 2/2017, datada de 01/02/2017, às folhas 7 a 9 da documentação digitalizada do processo tramitado pelo SITAD de nº 2327/2017-68, disponível no público da máquina divop-14x.”

A citada Nota Técnica COGEP nº 2/2017, de 01/02/2017, informou que:

“Sobre a continuidade de nepotismo desde 2014, apesar da recomendação da CGU no sentido de sanar os casos identificados e de apurar responsabilidade (item 1 da SA nº 201700117/01), a Cogep informa que não define as contratações de funcionários terceirizados pela empresa contratada. Reitera que a Administração publicou a Portaria INMETRO nº 191, de 15/04/2016 determinando que fossem feitas pelos servidores ocupantes de cargos em comissão as declarações requeridas pelo Decreto nº 7.203, de 04/06/2010 e a inclusão de cláusula correspondente nos contratos de terceirização. Além disso, a Cogep, a cada nova nomeação de cargos de chefia, condiciona a posse ao preenchimento da declaração de parentesco, no intuito de verificar a existência de casos de nepotismo e, ao mesmo tempo, informar ao declarante sobre a legislação em vigor.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o INMETRO apresentou novamente Portaria INMETRO nº 191, de 15/04/2016, como defesa da prática da contratação de parentes e afins até o 3º grau de parentesco. Acrescentou ainda a condição de declaração de parentesco aos nomeados para cargos comissionados. No entanto, o INMETRO não trouxe evidências do efetivo controle na contratação dos terceirizados, tais como: as declarações firmadas pelos servidores comissionados como previsto na Portaria INMETRO nº 191, de 15/04/2016, ou a documentação de seleção e admissão dos empregados terceiros que evidenciassem o cumprimento do item 7.3.4 da Cláusula Sétima do Contrato nº 3/2016, citado anteriormente.

O INMETRO também não justificou a permanência desde 2014 da terceirizada, registrada sob o CPF nº ***.684.017-**, em contratos sucessivos de terceirização de mão-de-obra INMETRO até a exoneração do seu parente em 3º grau (tio) em 2016. De fato, esse caso corrobora a ausência de controle na contratação de pessoal do INMETRO.

Diante da ausência de atos administrativos que comprovassem ao menos a tentativa de saneamento da impropriedade relatada, o INMETRO, embora ciente das leis aplicáveis e atuante no campo normativo, não tomou qualquer iniciativa efetiva para a cessação da prática do nepotismo nos seus quadros.



Recomendações:

Recomendação 1: Instituir mecanismos efetivos de controle que permitam mitigar a prática de nepotismo e dar eficácia à Portaria INMETRO nº 191, de 15/04/2016.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Falhas na condução de processo licitatório de prestação de serviços de limpeza, que ensejaram a prorrogação do contrato vigente por período superior ao quinquênio permitido na Lei nº 8.666/1993 e acarretaram três contratações emergenciais por dispensa de licitação ultrapassando o limite de 180 dias previsto na mesma lei.

Fato

Em 14/05/2015, o INMETRO autuou o processo nº 17120/2015-75 com o objetivo de contratar a prestação de serviços de limpeza e conservação mediante pregão eletrônico. O contrato anterior, de número 69/2009, com vigência inicial prevista de 14/12/2009 a 13/12/2010 e celebrado com a Milenio Assessoria Empresarial Ltda. (CNPJ 03.062.394/0001-09), vinha sendo prorrogado além do quinquênio autorizado no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 e sem autorização da autoridade superior ditada no § 4º do mesmo dispositivo legal:

Termos Aditivos do Contrato nº 69/2009

Termo Aditivo	Objeto
1/2010	Prorrogar a vigência por mais 12 meses (até 12/12/2011) e acrescer 2,31% ao valor global
2/2011	Prorrogar a vigência por mais 12 meses (até 12/12/2012) e acrescer 11,86% ao valor global
3/2012	Prorrogar a vigência por mais 12 meses (até 12/12/2013) e acrescer 13,287% ao valor global
4/2012	Acrescer 7,78% ao valor global
5/2013	Prorrogar a vigência por mais 12 meses (até 12/12/2014)
6/2014	Prorrogar a vigência por mais 6 meses (até 12/06/2015)
7/2015	Prorrogar a vigência por mais 6 meses (até 12/12/2015) e suprimir 20,9% do valor global
8/2015	Suprimir 18,45% do valor global e acrescer 8,99% a título de repactuação

Fonte: SICON.

Registre-se que os aditamentos ao contrato nº 69/2009 não foram analisados do ponto de vista do seu impacto financeiro na gestão. Embora tenha sido observado que a soma dos acréscimos ultrapassa o limite de 25% disposto no § 1º ao art. 65 da Lei nº 8.666/1993, não foi investigado se se tratou de mero restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro ou majoração contratual propriamente. Em função do tempo disponível e do escopo definidos quando do planejamento da auditoria, a abrangência da presente auditoria foi restrita à solução de continuidade na contratação dos serviços de limpeza ocorrida nos exercícios de 2015 e 2016.

Primeiramente, assinala-se que a iniciativa de autuação de novo processo licitatório se deu em meados de maio de 2015, isto é, no penúltimo mês de vigência do 6º aditamento, que, por sua vez, já desrespeitou o limite de 5 anos para a prorrogação de vigência contratual. O INMETRO deveria ter iniciado o procedimento de contratação no 1º semestre de 2014, antevendo o término do 5º ano de vigência contratual em 12/12/2014 com margem de segurança para eventuais recursos e retificações no decorrer da licitação.

Em 20/07/2015, o Presidente do INMETRO aprovou o termo de referência e autorizou a deflagração do processo licitatório.

Em 27/07/2015, a Procuradoria Jurídica – PROFE aprovou a minuta do edital do Pregão Eletrônico nº 16/2015.



Em 06/08/2015, o aviso de edital foi publicado em jornal de grande circulação. Na mesma data, uma empresa interessada encaminhou 11 questionamentos ao INMETRO, que, ato contínuo, suspendeu a licitação de 11/08/2015 a 08/12/2015 para realizar ajustes no instrumento convocatório. Nesse ínterim, o termo de referência foi revisto e o valor estimado reduzido em cerca de R\$ 200.000,00, para ao final constar R\$ 3.032.280,12. O edital revisto foi novamente aprovado pela PROFE e pelo Presidente do INMETRO no início de dezembro de 2015. Frise-se que a suspensão durou 4 meses.

Logo após a retirada da suspensão da licitação, em 18/12/2015, novas impugnações foram interpostas por empresas interessadas e o edital foi novamente reajustado. Em 15/01/2016, o Pregão Eletrônico nº 16/2015 foi revogado no sistema Comprasnet, apesar de constar no processo o despacho de revogação pelo Presidente com a data de assinatura parcial, porque só registra o mês e o ano: fevereiro de 2016. Note-se a condução incorreta do processo, evidenciada na antecedência da ocorrência da revogação no sistema em relação ao ato administrativo em si.

Em seguida, no mesmo processo, foi iniciada a fase interna do Pregão Eletrônico nº 1/2016. Essa nova licitação também sofreu impugnação apresentada em 11/03/2016, um dia útil antes de sua realização (14/03/2016), que foi considerada intempestiva nos termos do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005. Aqui, frise-se que não foi localizada a publicação do aviso do edital no processo, mas, ao final, essa irregularidade não causou prejuízos diretos à Administração, já que a licitação foi revogada “para reabertura do certame e seu reagendamento com a máxima urgência”, mas atrasou a condução do processo licitatório.

Na sequência, o Pregão Eletrônico nº 4/2016 (terceira tentativa de licitação no mesmo processo) foi realizado em 15/04/2016 e o seu objeto adjudicado à empresa Nova Local Rio Prestação de Serviços Ltda. (CNPJ 07.056.444/0001-98). Enfim, a seleção de prestação de serviços de limpeza iniciada em 14/05/2015 foi homologada em 27/05/2016, perfazendo um ano de tramitação processual com muitas retificações do termo de referência e duas revogações. Em 14/07/2016, foi assinado o contrato nº 9/2016 com a empresa vencedora do certame no valor de R\$ 3.209.822,76.

Para cobrir a necessidade de asseio e conservação de suas instalações no decorrer dessa licitação, o INMETRO procedeu a três dispensas de licitação, todas fundamentadas como casos de emergência dispostos no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993

Processo nº 52600.049498/2015-38

Dispensa de Licitação nº 84/2015

Contrato nº 37/2015

Vigência: 15/12/2015 a 14/03/2016

Valor: R\$ 878.145,09

Contratada: ACMA Serviços Terceirizados Ltda. (CNPJ 07.847.564/0001-03)

Processo nº 52600.005541/2016-11

Dispensa de Licitação nº 8/2016

Contrato nº 7/2016

Vigência: 15/03/2016 a 14/04/2016

Valor: R\$ 292.715,03

Contratada: ACMA Serviços Terceirizados Ltda. (CNPJ 07.847.564/0001-03)

Processo nº 52600.008891/2016-62

Dispensa de Licitação nº 19/2016

Contrato nº 8/2016

Vigência: 04/05/2016 a 03/08/2016

Valor: R\$ 839.724,63



Contratada: APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda. (CNPJ 05.969.071/0001-10)

No caso, as contratações em caráter excepcional, visaram a prestação de serviços que não poderiam sofrer solução de continuidade. Afinal, a paralisação do serviço de limpeza e conservação poderia comprometer a segurança e a saúde das pessoas que trabalham e visitam o INMETRO.

A necessidade das contratações em caráter de emergência teve origem no atraso da licitação, que, em um encadeamento de falhas, ensejou recursos administrativos e revogações que culminaram na dilação do resultado de um pregão eletrônico, modalidade licitatória criada justamente para conferir maior celeridade e menos burocracia às licitações.

Observou-se que a Administração falhou na elaboração dos editais divulgados, como, por exemplo no primeiro edital, na ausência de determinação do percentual de insalubridade ao qual alguns Auxiliares de Serviços Gerais fariam jus. E assim, a constante necessidade de ajustes expôs o INMETRO ao risco de ficar sem o serviço de limpeza nas suas instalações, se não conseguisse concluir as contratações por dispensa de licitação antes do término do contrato anterior.

Constatou-se também um prejuízo estimado de R\$ 138.188,14, já que os contratos emergenciais foram mais onerosos do que o celebrado com a empresa vencedora do Pregão Eletrônico nº 4/2016, como já é esperado nas contratações emergenciais sob demanda:

Contratos de Prestação de Serviços de Limpeza

Contrato	Prestadora do Serviço	Custo Total (R\$)	Vigência (mês)	Custo Mensal (R\$)	Diferença em relação ao contrato nº 9/2016
09/2016	Nova Local	3.209.822,76	12	267.485,23	-
37/2015	ACMA	878.145,09	3	292.715,03	75.689,40
07/2016	ACMA	292.715,03	1	292.715,03	25.229,80
08/2016	APPA	839.724,63	3	279.908,21	37.268,94
				Total	138.188,14

Fonte: Processos nºs 17120/2015-75, 49498/2015-38, 5541/2016-11 e 8891/2016-62.

Identificou-se ainda que os valores praticados por área conservada ficaram fora dos limites estabelecidos anualmente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Serviços – MP, em discordância com o disposto na Portaria MP/SLTI nº 7, de 13/04/2015:

Custos dos Contratos de Prestação de Serviços de Limpeza

Contrato	Prestadora do Serviço	Custo / Área (R\$/m²) ^{1, 2}	Valores Limite (R\$/m²) ³	Status
09/2016	Nova Local	5,49	Entre 4,37 e 5,33	Fora do limite
37/2015	ACMA	6,01	Entre 4,37 e 5,33	Fora do limite
07/2016	ACMA	6,01	Entre 4,37 e 5,33	Fora do limite
08/2016	APPA	4,54	Entre 4,37 e 5,33	Fora do limite

Fonte: Processos nºs 17120/2015-75, 49498/2015-38, 5541/2016-11 e 8891/2016-62.

1 Quociente dos salários informados para os serventes e encarregados e a área interna de 60.174,71 m².

2 Os valores dos salários variam entre R\$ 3.082,00 e R\$ 4.121,56 e constam de planilha de cálculo nos papéis de trabalho.

3 Divulgação do MP em 20/05/2015, vigente até 07/08/2016.

Diante do exposto, conclui-se que as falhas na elaboração do edital justificaram as contratações mais onerosas que evitaram a solução de continuidade na prestação do serviço de limpeza e conservação e oneraram a Administração no valor estimado acima.

Causa

Ineficiência das rotinas e controles internos voltados para o acompanhamento do vencimento de contratos, permitindo o início de certame licitatório com a definição de parâmetros técnicos inadequados e provocando morosidade na condução da licitação.



Supervisão geral inadequada da DIRAF no acompanhamento da vigência de contratos, redundando em contratações emergenciais mais onerosas para a Administração e descumprindo o previsto no art. 58, I do Regimento Interno de 2013 e o no art. 44, I do Regimento Interno de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/03, de 19/01/2017, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 13/AUDIN, de 07/02/2017, o Memorando nº 6/DIRAF, de 06/02/2017, onde apresenta:

“Informações disponíveis em:

- Nota Técnica nº 2/2017 da DPLAN/COGEP/DIDEC, datada de 01/02/2017, da folha 7 a 9 da documentação digitalizada do processo tramitado pelo SITAD de nº 2327/2017-68, disponível no PÚBLICO da máquina divop-14x.”

A citada Nota Técnica DPLAN/COGEP/DIDEC nº 2/2017, de 01/02/2017, encaminhada apartada do processo nº 2327/2017-68, informou que:

“Inicialmente, cabe ressaltar que a Divisão de Apoio Operacional (Diope) teve sua gestão modificada em 25 de agosto de 2014, com a publicação de portaria de nomeação de (*omissis*) como Chefe da Divisão de Operações do Inmetro (Diope); e, posteriormente, em 12 de abril de 2016, com a publicação de nomeação de (*omissis*), como Chefe da Divisão de Apoio Operacional do Inmetro (Diope). Assim, as informações prestadas nesta Nota Técnica serão baseadas em documentos arquivados na Diope e nos processos relacionados, bem como nas ações tomadas durante o período em que respondi por aquela Divisão, visando contribuir com a elucidação dos fatos.

O item 1 da Solicitação de Auditoria n.º 201700117/03 menciona falhas na condução do processo licitatório de prestação dos serviços de limpeza e conservação (Processo n.º 52600.17120/2015-75), a prorrogação do Contrato n.º 069/2009 por período superior ao quinquênio permitido na Lei n.º 8.666/1993, sem autorização da autoridade superior ditada no §4º do mesmo dispositivo legal, que acarretaram três contratações emergenciais por dispensa de licitação, ultrapassando o limite previsto na legislação.

Nesse sentido, esclareço que, apesar do item 1 da Solicitação de Auditoria n.º 201700117/03 citar que o Contrato n.º 069/2009, firmado com a empresa Milênio Assessoria Empresarial Ltda., vinha sendo prorrogado além do quinquênio permitido na Lei n.º 8.666/1993 sem a autorização da autoridade superior ditada no §4º do mesmo dispositivo legal, os termos aditivos de prorrogação desse período foram devidamente autorizados pelo Sr. Presidente do Inmetro (cópias – Anexo 1), estando a prorrogação por excepcionalidade amparada no referido dispositivo legal (§4º do artigo 57 da Lei n.º 8.666/1993).

No que se refere à autuação de um novo processo licitatório intempestivamente (maio de 2015), destaco:

Como já registrado na Solicitação de Auditoria, o contrato foi firmado, inicialmente, em 14/12/2009, podendo, assim, ser prorrogado normalmente até o limite de 13/12/2014, com base no inciso II do artigo 57 da Lei n.º 8.666/1993.

Em 2014, a gestão anterior da Diope iniciou pesquisas de mercado e atividades de análise de termo de referência. Após a transição de chefias (setembro de 2014), identifiquei que ainda não havia decisão quanto às especificações do Termo de Referência, considerando a situação orçamentária e financeira da época, que exigia uma revisão na contratação. Assim, no último trimestre de 2014, com a documentação existente – que necessitava de complementação –, não houve tempo hábil de licitar e submetemos à Presidência do Inmetro a prorrogação por excepcionalidade por seis meses (vigência até 12/06/2015).

Nesse íterim, a equipe de apoio à gestão da Diope foi reestruturada, pois não contava com servidores capacitados para atuação em licitações e contratos. A redistribuição de



atividades visava, dentre outras tarefas, à elaboração de um Termo de Referência adequado à realidade da equipe de gestão operacional do Serviço de Administração Geral (Seage), que era responsável por essa atividade na Diope. Além disso, era imprescindível considerar alguns cenários para que a Alta Administração pudesse decidir o quantitativo, com base na estimativa (valores), considerando as necessidades de ajustes orçamentários da instituição. Por essa razão, somente em maio de 2015 o processo licitatório foi autuado com as devidas alterações e chegou a ser publicado o Pregão Eletrônico n.º 016/15, marcado para 14/08/2015.

Como observado na Solicitação de Auditoria, houve diversos questionamentos e, assim, solicitamos que o Pregão Eletrônico fosse suspenso e o processo devolvido à Diope, para ajustes, o que ocorreu em agosto de 2015. Nessa ocasião, a Diraf e a Diope identificaram que a documentação apresentava necessidade de ajustes e decidiram que toda a documentação seria refeita. Dessa forma, seria possível ajustar os itens que foram questionados e também considerar novas pesquisas de mercado, com alteração de CCT e quantidade de postos de trabalho (atualização de valores).

Destaca-se que, na primeira versão do Termo de Referência, o percentual de insalubridade de Auxiliares de Serviços Gerais constava na planilha de formação de preços, porém, não trazia a definição de quantidades, o que foi corrigido na segunda versão da documentação. Vale ressaltar que o período de suspensão foi utilizado para que a Diope pudesse analisar o processo e providenciar todos os documentos devidamente revisados, razão pela qual o mesmo foi remetido à Profe em 01/12/2015. O Pregão Eletrônico n.º 016/15 foi reaberto e agendado para 21/12/15, porém, novamente foi suspenso por questionamentos e interposição de impugnação. O processo foi remetido à Diope para alteração em 22/12/2015 e devolvido à Profe, com a documentação solicitada alterada, em 23/12/2015. Entretanto, houve um período de recesso (24/12/2015 a 03/01/2016) e, com isso, somente em 15/01/2016 a Diraf/Coadi recebeu novamente a documentação, para que fosse ajustada de acordo com o novo exercício, ação imediatamente resolvida (o processo foi devolvido à Profe em 18/01/2016).

Após um período para tramitação interna de chancela de documentação, o processo foi encaminhado à Copel que, na ocasião, ainda não estava realizando licitações, pois o Presidente (*omissis*) não havia recebido o Token Serpro com o perfil de homologador e, assim, não era possível a autorização para a publicação do certame. A liberação do Token só ocorreu na última semana de fevereiro de 2016 e, por essa razão, o Pregão Eletrônico n.º 001/2016 foi publicado em 02/03/2016, agendado para 14/03/2016 (porém, foi revogado). Essa tramitação é narrada no Memorando n.º 079/Diraf/Diope (cópia – Anexo 2), que trata da referida revogação.

Dessa forma, o contrato oriundo do processo licitatório foi assinado somente em 14/07/2016, na quarta tentativa de realização do Pregão Eletrônico. Vale destacar que coube à Diope a verificação dos documentos de especificações técnicas para a composição processual, porém, os trâmites da licitação em si eram tratados pelo Pregoeiro e sua equipe (Copel). As respostas a questionamentos eram tratadas de maneira específica, não havendo competência técnica, por parte da Diope, para avaliar se tais questionamentos, impugnações ou outros atos eram, juridicamente, válidos ou tempestivos. Naquele contexto, a Diope atendia aos questionamentos de maneira técnica, encaminhando as respostas à Comissão Permanente de Licitação.

Diante desses fatos, entendo ser prudente mencionar que não somente o instrumento convocatório foi o agente causador da demora na conclusão do processo licitatório. Há diversos fatores, além da instrução do processo, como já citado, que devem ser considerados, tais como: a condução do processo licitatório pela Copel (Pregoeiro e equipe); tramitações inerentes aos processos burocráticos respeitados internamente (tempo de tramitação); alteração da alta administração do Inmetro (Presidência); alteração de chefias e equipes; conjuntura orçamentária-financeira e seu impacto na decisão da



especificação da contratação.

Por fim, em relação aos contratos emergenciais firmados no período de 15/12/2015 até a conclusão do processo licitatório, ratificamos que objetivaram tão somente a manutenção dos serviços de limpeza e conservação, pois a interrupção destes no *campus* laboratorial e administrativo de Xerém, bem como nas unidades administrativas do Rio Comprido, poderiam comprometer gravemente a segurança e a saúde das pessoas, o que poderia impactar no funcionamento do Inmetro.

Diante disso, a Administração pesquisou possibilidades para que os serviços não fossem interrompidos. Na ocasião, foi analisada uma possível adesão à ARP do Pregão Eletrônico n.º 002/2015 referente ao Processo Administrativo n.º 074/UNIFA/2015 – NUP 67560.001247/2015-63, da Universidade da Força Aérea do Ministério da Defesa. Entretanto, ao observarmos o detalhamento do contrato (m²), verificamos que somente seria possível a contratação para as unidades do Rio Comprido, o que custaria, inicialmente, 58,55% a mais que a contratação por postos de serviços. Citou-se a palavra “inicialmente” por identificarmos que os preços, naquele contexto, eram baseados na CCT 2014-2015, o que culminaria em repactuação de valores em seguida, uma vez que a CCT vigente à época já correspondia ao período de 2015-2016.

Assim, optamos por realizar cotações para a contratação direta, em caráter emergencial, por até três meses, acreditando que seria possível realizar a tramitação do processo licitatório nesse período. Como não foi possível finalizar os trâmites do processo licitatório nesse tempo, um novo processo emergencial foi iniciado, na tentativa de finalizar o procedimento em apenas um mês. Todavia, com a revogação do Pregão Eletrônico n.º 001/2016, a Administração decidiu contratar, novamente, por um período de até três meses, para que fosse possível finalizar o Pregão Eletrônico n.º 004/2016.

É importante destacar que havia o entendimento que uma contratação desse porte, por um período curto, seria menos atrativa aos fornecedores, devido ao investimento no negócio, envolvendo mão de obra e equipamentos (incluindo veículos). Assim, de fato, quanto maior o tempo de prestação de serviço, maior a possibilidade de diluir os custos e diminuir o valor mensal e global do contrato. Entretanto, não havia a pretensão de se contratar emergencialmente pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, pois havia a perspectiva de se finalizar o processo licitatório para a regularização da prestação dos serviços de limpeza e conservação, razão pela qual a contratação foi feita por três períodos menores.

A Administração possuía, então, a missão de decidir entre paralisar os serviços e correr o risco de causar um desequilíbrio na instituição, ou assumir a responsabilidade de contratar, em caráter emergencial, ainda que mais oneroso, o serviço de limpeza e conservação, para que fosse possível a manutenção deste.

No que tange ao prejuízo citado na Solicitação de Auditoria, totalizando um valor de R\$ 138.188,14 (cento e trinta e oito mil, cento e oitenta e oito reais e quatorze centavos), esclareço o que segue:

Nos processos de contratação emergencial existia a cobrança de um posto a mais (preposto), como já era realizado no contrato anterior, uma vez que os contratos emergenciais foram elaborados nos mesmos moldes que o Contrato n.º 069/2009, para otimização dos procedimentos (cópias das propostas – Anexo 3). Assim, no Contrato n.º 009/2016, o custo do preposto não integrou a proposta de preços, saindo do valor mensal, sendo seu ônus suportado pela empresa contratada.

Apesar de o Contrato n.º 008/2016 ter sido firmado para o período de até três meses, o mesmo foi rescindido em 13/07/2016, uma vez que a licitação foi concluída e o Contrato n.º 009/2016 foi assinado em 14/07/2016. Sendo assim, a última Dispensa de Licitação por caráter emergencial totalizou 2 meses e 8 dias.

Dessa forma, a diferença dos valores poderia ser analisada sem o posto do preposto nos valores mensais e com a diferença do tempo da rescisão contratual no último contrato, a saber:

Valor licitado (*Nova Local*): 267.485,23/mês
- ACMA (Contrato n.º 037/2015)
Valor mensal: R\$ 292.715,03 – 5.728,40 = 286.986,63/mês
(Diferença: 19.501,40 * 3 meses = R\$ 58.504,20)

- ACMA (Contrato n.º 007/2016)
Valor mensal: R\$ 292.715,03 – 5.728,40 = 286.986,63/mês
(Diferença: 19.501,40 * 1 mês = R\$ 19.501,40)

- APPA (Contrato n.º 008/2016)
Valor mensal: R\$ 279.908,21 – 3.769,98 = 276.138,23/mês
(Diferença: 8.653,00 * 2 meses e 08 dias = R\$ 19.613,46)

Total (diferença): R\$ 97.619,06

Como mencionado anteriormente, uma contratação para 12 meses dilui os custos, de maneira que um contrato firmado para um ou três meses realmente é mais oneroso, pois os custos são concentrados. No caso em tela, o custo dessa diferença foi suportado considerando a urgência do caso. Deixar de realizar tais contratações para não onerar na diferença apontada, culminaria num prejuízo incalculável, pois poderia resultar na paralisação das atividades da instituição.

Dessa forma, S.M.J., optar pelos contratos emergenciais, nesse caso, foi uma decisão da Administração baseada no princípio da supremacia do interesse público e que poderia se desdobrar, inclusive, no princípio da continuidade, uma vez que a iminência de risco à saúde e à segurança das pessoas poderia culminar na paralisação do órgão.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o INMETRO explica inicialmente os motivos que levaram à demora no deslinde da licitação do Pregão Eletrônico nº 4/2016. Alega que os preparativos da licitação se iniciaram em 2014, sob a gestão de outro servidor na Divisão de Operações – DIOPE. No entanto, não especificou ou anexou à sua resposta comprovação das medidas preparatórias que teriam sido adotadas pelo INMETRO nos últimos meses do quinquênio de vigência do contrato nº 69/2009. Com efeito, o processo licitatório sob análise, de nº 52600.017120/2015-75, foi autuado às 8:39 h de 15/05/2015, como descrito na sua capa, por iniciativa da própria DIOPE.

O INMETRO prossegue detalhando a via processual percorrida pelo Pregão Eletrônico nº 4/2016 até se converter no contrato nº 9/2016, celebrado em 14/07/2016. Justifica a prorrogação do contrato nº 69/2009 e as 3 contratações seguidas por dispensa de licitação para evitar a interrupção da continuidade do serviço de limpeza e conservação nas instalações do Instituto, o que implicaria risco à saúde e à segurança das pessoas.

Em suma, todas as excepcionalidades contratuais levadas a efeito pelo INMETRO tiveram como agente causador a morosidade do procedimento licitatório, que, por sua vez, se deveu ao cometimento de várias falhas na elaboração do edital e seus anexos, mormente o Termo de Referência que sofreu diversas alterações. O que é censurado é justamente a imprevidência na prorrogação de um contrato já vencido e a falta de cuidado na condução de um pregão eletrônico, que – repita-se – demorou mais de um ano para ser concluído. Quanto a isso, as informações trazidas pelo INMETRO não modificaram o posicionamento desta equipe de auditoria.

Quanto à cobrança do posto de preposto nos contratos n.ºs 69/2009, 37/2015, 7/2016 e 8/2016, celebrados com a Milenio, a ACMA (2 contratos) e a APPA, respectivamente, é indevida a cobrança específica como posto de trabalho, por se enquadrar na definição de custos indiretos, disposta no item IV do Anexo à Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30/04/2008:

“IV – CUSTOS INDIRETOS: os custos envolvidos na execução contratual decorrentes dos

gastos da contratada com sua estrutura administrativa, organizacional e gerenciamento de seus contratos, calculados mediante incidência de um percentual sobre o somatório da remuneração, benefícios mensais e diários, insumos diversos, encargos sociais e trabalhistas, tais como os dispêndios relativos a:

[....]

b) pessoal administrativo;

[....]

d) supervisão de serviços;”

Nesse sentido, o Caderno de Logística de Prestação de Serviços de Asseio, Limpeza e Conservação do MPOG (atualização de 2014) exemplifica:

“5.3.5 - Custos e Despesas Indiretas (CI)

Os Custos Indiretos são todos os gastos envolvidos diretamente na execução dos serviços, que podem ser caracterizados e quantificados, mas não são passíveis de serem apropriados a uma fase específica, a exemplo do **preposto** para acompanhamento do contrato etc.” (grifo nosso)

Assim, o posto de trabalho de preposto não deveria ter constado na planilha de custos dos contratos anteriores, evento que corroborou o preço majorado suportado pela Administração.

Recomendações:

Recomendação 1: Planejar a realização das suas licitações, a partir do cronograma de vencimento dos seus contratos de prestação de serviço continuado, de forma a evitar a solução de continuidade que coloque em risco as atividades do Instituto.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade pelo atraso na instauração do processo licitatório e pela morosidade na sua condução, que ensejaram a prorrogação sem fundamento legal de um contrato e outras 3 contratações emergenciais mediante dispensa de licitação.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Execução de despesa sem cobertura contratual para serviços de Tecnologia da Informação no valor de R\$ 2.336.883,83 em 2016.

Fato

Em dezembro de 2015, existiam três contratos vigentes no INMETRO de prestação de serviços de Tecnologia da Informação (TI), com os seguintes objetos: manutenção de sistemas de informática e sítios na *web* (Contrato nº 105/2011), apoio à infraestrutura de TI (Contrato nº 103/2011) e desenvolvimento de novas soluções de sistemas e sítios *web* (Contrato nº 56/2013). Com a posse do novo presidente, em 02 de dezembro de 2015, a alta administração, por razões não informadas, deixou de renová-los. Entretanto as empresas de TI continuaram a prestar serviços de apoio a infraestrutura de TI e manutenção de sistemas e sítios *web* entre janeiro e junho de 2016 e serviços de desenvolvimento de novas soluções de sistemas e sítios *web* entre janeiro e maio de 2016, sem cobertura contratual.

A Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CTINF), em março de 2016, iniciou três processos de contratação dos serviços de TI por dispensa emergencial, que foram encerrados em abril de 2016 seguindo orientação verbal do então Chefe de Gabinete. A alta administração iniciou,

em 25 de abril de 2016, três novos processos de dispensa emergencial, os quais foram interrompidos em junho de 2016, por restarem dúvidas sobre a idoneidade das empresas indicadas para participar da pesquisa de preços dos processos.

A documentação coletada durante os trabalhos de auditoria evidencia que a situação emergencial aventada pelo INMETRO decorre da decisão gerencial de interrupção da prestação de serviços de TI, quando optou por não exercer a previsão contratual de renovação do ajuste. Vale observar ainda que a não renovação contratual deveria ter sido objeto de avaliação prévia sob o aspecto da conveniência e oportunidade para a administração, em que fosse certificado que o ato não resultaria em prejuízo para a autarquia.

Em outras palavras, caso a Direção do INMETRO entendesse pela necessidade de alteração do modelo de contratação vigente, e considerando a inexistência de ilegalidades previamente identificadas nas contratações anteriores, deveria, em atenção ao princípio da prudência, ajustar uma nova licitação previamente à não renovação contratual, garantindo assim que eventuais falhas e delongas no novo processo de contratação não provocassem impactos nas atividades ordinárias da organização, bem como não se materializassem como motivo para eventuais contratações emergenciais.

Convém mencionar também que, mesmo a situação emergencial decorrendo de falha de planejamento na gestão dos contratos de TI, conforme manifestação da área técnica, os serviços de manutenção de sistemas de informática e sítios na *web* e os serviços de apoio à infraestrutura de TI têm caráter essencial, ou seja, contribuem diretamente para o bom funcionamento da unidade. Tal observação reforça o até aqui exposto de que a interrupção da prestação de serviços deveria ter sido objeto de avaliação circunstanciada pela alta administração visando a aclarar os potenciais impactos na interrupção abrupta da prestação de serviços.

Ressalva deve ser feita à continuidade dos serviços de desenvolvimento de novas soluções de sistemas de informática e sítios *web* sem cobertura contratual, uma vez que a classificação desses serviços como essenciais ao bom funcionamento da organização é mais dificultosa, pois, em que pesem as alegações de deficiência na estrutura de sistemas de uma instituição, em tese há possibilidade de utilização de ferramentas menos sofisticadas para o funcionamento da entidade até que se conclua eventual processo licitatório para a contratação de serviços dessa natureza, de forma que, a princípio, não se pode caracterizar a emergencialidade. Tal situação foi objeto de apontamento pela Procuradoria Federal Especializada, conforme despachos acostados nos processos.

Cite-se, em caráter adicional, que, no caso concreto, não há elementos que apontem para a existência de vantagem para a administração com a decisão de não renovar os contratos sem um adequado planejamento que absorvesse a realização de novo certame.

É importante mencionar que a não renovação dos contratos vigentes em dezembro de 2015, conjugada com não formalização das contratações por dispensa de licitação tempestivamente, gerou pagamentos indenizatórios para as antigas fornecedoras de serviços de TI, conforme detalhado na tabela a seguir.

Tabela I– Pagamentos indenizatórios de serviços de TI em 2016					
Empresa	Objeto	Competência	Nota de Empenho	Data da NE	Valor em R\$
Cast Informática S/A	Serviços de apoio à infraestrutura de TI	Janeiro a março de 2016	2016NE000442	23/05/2016	617.860,19
		Janeiro a março de 2016	2016NE000441	23/05/2016	632.095,02
	Serviços de manutenção de sítios <i>web</i> e sistemas	Abril a junho de 2016	2016NE000898	30/09/2016	380.581,82
		29/12/2015 a 30/12/2015	2016NE000899	30/09/2016	14.046,56
		Janeiro/2016	2016NE000534	23/06/2016	151.190,72



Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A.	Serviços de desenvolvimento de novas soluções de sistemas e sítios <i>web</i>	Fevereiro/2016	2016NE000684	03/08/2016	103.420,81
		Janeiro a maio de 2016	2016NE001148	18/11/2016	412.667,37
		30/12/2015	2016NE800366	03/08/2016	25.021,34
Total					2.336.883,83

Fonte: SIAFI e Processos nº 0052600.005238/2016, 0052600.005243/2016, 0052600.005245/2016 e 0052600.030843/2013

Convém mencionar a ausência de empenho das notas fiscais referentes aos serviços prestados de apoio à infraestrutura de TI, pela empresa Cast Informática S.A., no período de abril a junho de 2016, totalizando o valor de R\$ 379.072,00. Considerando a necessidade de reconhecimento contábil desses valores, o valor total não reconhecido eleva-se para R\$ 2.751.955,83.

Ressalva-se que os pagamentos indenizatórios realizados encontram amparo no art.59, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, mas o processo de apuração de responsabilidade de quem os deu causa, ainda que determinado pela Procuradoria Federal Especializada e pelo Presidente do INMETRO, não havia sido instaurado até maio de 2017.

Em maio de 2016, após as tentativas de contratação por dispensa emergencial de serviços de TI, a Autarquia iniciou um processo de pregão eletrônico para a prestação serviços de manutenção de sistemas de informática e sítios na *web* e apoio à infraestrutura de TI, mas até maio de 2017 o pregão não havia ocorrido.

É importante mencionar que o INMETRO fez tratativas à adesão de ata de registro de preços de serviços de TI gerenciada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, mas, em 07 de novembro de 2016, o novo Chefe de Gabinete solicitou a revisão do processo e a inclusão de novas pesquisas de preços, interrompendo a adesão.

Em março de 2017, a autarquia buscou aderir à ata de registro de preços da Companhia Docas do Rio de Janeiro, mas novamente não logrou êxito e, até maio de 2017, não contratou prestadores de serviço de TI.

Nesse sentido, a unidade informou que a ausência de prestadores de serviços de manutenção de sistemas e sítios na *web* e de serviços de apoio à infraestrutura de TI de maio/2016 a maio/2017 gerou impactos nas suas atividades, haja vista que diversas demandas, adequações e atendimentos de incidentes de infraestrutura de TI, sistemas de informação e sítios na *web* deixaram de ser contornados, bem como a falta de serviços técnicos (*backups*, *service desk*, gestão de capacidades, vulnerabilidades e adequações normativas/legais dos sistemas) aumentou o risco sobre a disponibilidade dos serviços de TI. Da mesma forma, os serviços de manutenções evolutivas e novas soluções de sistemas de informática e sítios na *web*, serviços que não são essenciais, foram interrompidos desde junho de 2016.

Essa incapacidade de suprir as necessidades essenciais de TI do INMETRO, sem a contratação de prestadoras desses serviços, é agravada pela composição reduzida do quadro de TI, composto por dez servidores com capacidade técnica limitada e sem expertise na execução dos serviços de infraestrutura de TI e de manutenção de sistemas e sítios na *web*, segundo informações extraídas do Ofício n.º 041/Audin.

Ao final, convém ressaltar que as avaliações processuais efetuadas revelaram, ainda, diversas falhas formais na gestão processual do INMETRO, entre as quais podemos destacar a ausência de assinaturas e datas em documentos oficiais, citação a documentos inexistentes no processo e desorganização geral de documentos, com descumprimento da ordem cronológica destes, indicando potencial risco à fidedignidade das informações ali acostadas e que apontam para a montagem do processo após a ocorrência dos atos administrativos.

Causa

Opção do Presidente do INMETRO à época (CPF ***.231.378-**) pela não renovação dos contratos de prestação de serviços de tecnologia da informação, sem o adequado planejamento das



medidas compensatórias suficientes para o atendimento das demandas da entidade, permitindo a execução informal dos serviços mediante processos de reconhecimento de dívidas para a concessão de pagamentos indenizatórios às antigas fornecedoras; descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 117, I e XI).

Omissão da administração (Presidente atual – CPF ***.461.877-**; Diretores de Planejamento e Articulação Institucional – CPF ***.941.197-** e ***.699.097-**; Diretor de Planejamento e Articulação Institucional-Substituto – CPF ***.940.047-**) em remediar, de forma tempestiva, deficiências relevantes relacionadas aos serviços terceirizados de tecnologia da informação, descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 117, I e II e art. 37, VI) e Regimento Interno de 2016 (art. 28, VI).

Supervisão geral inadequada do Diretor Administrativo e Financeiro do INMETRO (CPF ***.276.637-**) que permitiu a não contabilização das despesas decorrentes dos serviços de infraestrutura de tecnologia da informação executados sem cobertura contratual, no período de abril a junho de 2016, descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 58, I).

Supervisão geral inadequada do Diretor de Planejamento e Articulação Institucional do INMETRO (CPF ***.941.197-**) ao deixar alertar sobre o risco de descontinuidade das atividades regulares do Inmetro em razão da suspensão não planejada dos contratos de prestação de serviços de tecnologia da informação, descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 37, I e VI).

Delegação informal de poderes do então Presidente do INMETRO (CPF ***.231.378-**) ao Chefe de Gabinete à época (CPF ***.117.168-**), excluindo a área técnica (CTINF) do processo decisório da segunda tentativa de contratação por dispensa de licitação dos serviços de tecnologia da informação. O Chefe de Gabinete não tinha competência legal para praticar o ato conforme competências elencadas no Regimento Interno de 2013 (art. 118).

Alta rotatividade de comando da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (3 Coordenadores de TI, em 2016, sendo que de 16/02/2016 a 17/03/2016 o cargo ficou vago).

Processos de contratação mal concebidos e com falhas em sua formalização.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 054/Audin, o Memorando nº 031/PRESI/CTINF, de 22 de junho de 2017, contendo as seguintes informações, editadas apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

- “1. A Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação informa que está ciente e recebeu o documento de apresentação dos fatos SA. 2017000117/24, no entanto, não temos muito o que acrescentar, considerando que vários citados não estão mais no Inmetro;*
- 2. Em 8 de maio de 2017, foi nomeado o servidor J.C.S., para exercer o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação, através da Portaria n.º 8 da Secretaria Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.*
- 3. Complementando as informações prestadas em face das respostas anteriores às solicitações de auditoria no ano de 2017, a CTINF vem ratificar que:*
 - a. Entendemos que são necessárias diversas ações de melhoria na gestão e organização dos serviços de Tecnologia da Informação no Inmetro;*
 - b. Todos os esforços que foram realizados por parte da CTINF buscavam atender à necessidade institucional e evitar deixar o governo desprovido do resultado da contratação, os serviços de TI essenciais e contínuos. Estes estavam diretamente vinculados à infraestrutura e serviços públicos contínuos e finalísticos, cuja interrupção*

seria danosa à sociedade;

c. Os processos de levantamento de preços realizados pela CTINF buscavam obter estimativas de valores de mercado a partir de projeto básico técnico para instrução e justificativa;

d. Em relação aos serviços de desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação, objetivo institucional era obter o remanescente dos projetos que haviam sido desenvolvidos em um contrato anterior que teve sua execução iniciada e interrompida, sem que seu objeto tivesse sido integralmente entregue.”

Questionado sobre ausência de empenho das notas fiscais dos serviços prestados pela Cast Informática S.A, de abril a junho de 2016, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/25, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 055/Audin, o Memorando nº 031/DIRAF, de 23 de junho de 2017, onde apresenta as seguintes informações, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“Ao analisar o referido processo verifica-se que foi solicitado o pagamento das referidas notas fiscais por indenização através do Memorando n. 086/16/Presi/Ctinf (folhas 345 e 346).

Consta também Parecer da Profe e ratificação do Presidente do Inmetro nas folhas 348 à 351.

Foi verificado pelo Secon que a empresa Cast havia tido desoneração da folha de pagamento e não havia repassado a informação para Inmetro. Através de comunicação via e-mail o Procurador-Chefe Nacional no INMETRO, Doutor D.A.O. orienta o Inmetro, através do Secon, a verificar quanto representava a desoneração tributária da Cast.

O processo foi encaminhado ao Secon que fez a Nota Técnica DIRAF/COADI/SECOM/022/2016 (folhas 381 à 487), onde no item 4. Conclusão informa que se existirem créditos a favor da empresa, referentes às notas fiscais do período calculado que não foram pagas, os valores devem ser subtraídos do montante.

Após a Nota Técnica do Secon, o processo foi novamente encaminhado à Profe, que orientou a fazer a cobrança à empresa. A empresa foi notificada extrajudicialmente através dos Ofícios n. 083 e 114/Diraf (folhas 495 à 504).

Entendemos que o reconhecimento da dívida já consta do processo, pois constam justificativas, solicitações de empenho e pagamento. Porém, por conta da desoneração da folha o assunto foi momentaneamente interrompido, sendo este o fato motivador do empenhamento dessas notas fiscais. Hoje o processo está aguardando a manifestação da empresa para informar se concorda com os valores informados pelo Secon e será feito o encontro de contas.”

Análise do Controle Interno

A partir da análise das manifestações apresentadas, verifica-se, em resumo, que inexistem esclarecimentos materialmente relevantes, suficientes para elucidar ou afastar as impropriedades constantes da presente constatação.

Em linhas gerais, as argumentações iniciais limitam-se a indicar a necessidade de melhoria da gestão de TI na organização e informam que, em que pese a interrupção contratual não planejada, visavam a atender a necessidade do Instituto.

No que se refere à motivação da dispensa emergencial dos serviços de desenvolvimento de sistemas e sítios na *web*, as informações apresentadas corroboram os apontamentos aqui apresentados de que a interrupção abrupta do contrato foi danosa à Unidade, atingindo, inclusive, a projetos de desenvolvimento de ferramentas de TI.

Deste modo, tem-se que a suspensão dos contratos sem o adequado planejamento pela alta administração, além de determinante para os pagamentos dos serviços realizados sem cobertura

contratual, geraram risco de descontinuidade em projetos de desenvolvimento de soluções de TI em andamento à época, com possibilidade de perda dos recursos públicos até ali empregados.

Ao final da primeira manifestação, cabe registrar que, em que pese a orientação constante da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24 para que a instituição buscasse colher a manifestação dos indivíduos que foram responsáveis pelas ocorrências relatadas, mesmo que não estivessem mais a serviço da unidade, não foram apresentadas evidências que confirmem a adoção de medidas efetivas neste sentido pelo INMETRO.

Partindo para a manifestação relativa à ausência de empenho das notas fiscais dos serviços prestados de 29 de dezembro de 2015 a junho de 2016 pela empresa Cast Informática S.A., o INMETRO entende que como solicitou o empenho das notas fiscais, em que pese estes não tenham sido levados a termo, estando pendentes de encontro de contas dos valores pagos a maior para a Cast Informática S.A decorrentes da desoneração da folha de pagamento.

Importa registrar que o processo de reconhecimento de dívida deve seguir seu curso ordinário, com o registro integral da despesa executada, passando por todas as fases da despesa pública, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento. O mesmo entendimento aplica-se ao reconhecimento dos valores devidos pela contratada em razão da desoneração da folha de pagamentos.

Em resumo, os registros nos sistemas orçamentário, contábil e financeiro devem ser feitos pelos seus valores integrais, sendo o encontro de contas efetuado apenas quando da efetiva transferência de recursos ao credor, ou seja, somente na fase do pagamento.

Tal medida deve ser observada visando a garantir a fidedignidade dos registros de execução da despesa da instituição, evitando avaliações incompletas ou mesmo mal avaliadas e elevando a transparência da organização.

Conforme informações coletadas a glosa das verbas decorrentes da desoneração da folha de pagamento chegam a R\$ 1.369.974,57, divididas em duas GRU (R\$ 677.633,48 e R\$ 692.341,09, referentes aos Contratos nº 103/2011 e nº 105/2011), mas a dívida de R\$ 379.072,00, referentes aos serviços de infraestrutura de TI prestados de 29 de dezembro 2015 a junho de 2016, não foi reconhecida.

Assim, considerando os trabalhos de auditoria realizados, propõe-se as seguintes recomendações:

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade pela interrupção não planejada, em 29/12/2015, dos serviços de tecnologia da informação contratados pelo INMETRO e a consequente execução de despesas sem cobertura contratual no exercício de 2016.

Recomendação 2: Apurar eventuais prejuízos financeiros relacionados à descontinuidade dos serviços de desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação executados anteriormente a não renovação dos contratos vigentes em dezembro de 2015, identificando seus responsáveis.

Recomendação 3: Reconhecer contabilmente as despesas decorrentes dos serviços de infraestrutura de tecnologia da informação executados sem cobertura contratual no INMETRO, no período de abril a junho de 2016, registrando os valores em sua integralidade para posterior para compensação dos valores a receber referentes à desoneração da folha de pagamento dos contratos nº 103/2011 e 105/2011.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Direcionamento da contratação nas tentativas de aquisição de serviços de Tecnologia da Informação por dispensa de licitação emergencial no exercício de 2016.

Fato

Na primeira tentativa de contratação por dispensa emergencial de serviços de Tecnologia da Informação (TI) de 2016 (processos nº 0052600.00006544/2016-90, 0052600.00006545/2016-63 e 0052600.00006546/2016-36), o INMETRO selecionou para a pesquisa de preços os fornecedores dos contratos de serviços de TI contratados pela autarquia até dezembro de 2015 (contratos n.º 103/2011, 105/2011 e 56/2013) e outras duas empresas que responderam às mensagens eletrônicas nas quais foi solicitada cotação de preços.

Nesta etapa, os termos de referência elaborados para a contratação por dispensa emergencial indicavam os antigos fornecedores como selecionados no processo de contratação.

Ressaltamos que as empresas que prestavam serviços de TI até 29 de dezembro de 2015 e não tiveram seus contratos renovados continuaram a prestar os serviços até maio de 2016, para serviços de desenvolvimento de TI e junho de 2016, para serviços de manutenção e infraestrutura de TI, recebendo por meio de pagamentos indenizatórios. Vale mencionar que o Despacho COADI/DIRAF, de 22 de junho de 2016, informou que a primeira tentativa de contratação por dispensa emergencial dos serviços de TI teve como um dos elementos de motivação subjacente a regularização da situação de fornecimento de serviços sem cobertura contratual mediante a celebração de contrato emergencial com essas empresas.

Em nossas análises, as quais apontam para a existência de cláusulas editalícias exorbitantes e que possuem em seu bojo potencial de restrição à competitividade e, risco de direcionamento da contratação, identificamos as seguintes situações:

- Primeira tentativa de contratação por dispensa emergencial de serviços de TI: (i) existência de cláusulas que demandam a avaliação do corpo técnico da empresa contratada mediante procedimento de avaliação amplo e subjetivo; sem a exigência de participação da área técnica de informática; (ii) afastamento dos requisitos de habilitação previstos na Lei nº 8.666/93, excepcionando-se a habilitação técnica; (iii) exigência de comprovação de execução de atividades anteriores em níveis superiores a 50 % do objeto, em oposição à jurisprudência do TCU (AC-1.284/2003-P, AC-2.088/2004-P, AC-492/2006-P, AC-2.462/2007-P, AC-2.656/2007-P, AC-608/2008-P, AC-1.202/2010-P, AC-2387/2014-P e AC-2167/2014-P).

- Segunda tentativa de contratação por dispensa emergencial de serviços de TI: exigência de comprovação de execução de atividades anteriores em níveis superiores a 50 % do objeto contratado, em oposição à jurisprudência do TCU (AC-1.284/2003-P, AC-2.088/2004-P, AC-492/2006-P, AC-2.462/2007-P, AC-2.656/2007-P, AC-608/2008-P, AC-1.202/2010-P, AC-2387/2014-P e AC-2167/2014-P).

Vale mencionar, em caráter adicional ao até aqui exposto, que as indicações das empresas Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A. e Cast Informática S.A., nas justificativas de compras e nos termos de referência correspondentes utilizadas na primeira tentativa de contratação, são objeto de avaliação em processo de sindicância investigativa em curso (processo nº 0052600.00001420/2017-16).

Na segunda tentativa de contratação por dispensa emergencial de serviços de TI, temos outros elementos que corroboram o risco de existência de direcionamento. Entre eles citamos a exclusão do processo de pesquisa de preços das empresas convidadas na primeira tentativa de contratação por dispensa emergencial, combinado com o aparecimento de novas empresas citadas em casos conhecidos de fraudes a licitações (Eicon Controles Inteligentes de Negócios Ltda e Prescon Informática e Assessoria Ltda), que, conforme informações coletadas durante os trabalhos, foram indicadas pela alta administração do INMETRO.

Em relação à empresa Prescon, existem quatro acórdãos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que julgaram irregulares as licitações e os respectivos contratos firmados com Prefeituras do Estado de São Paulo e uma ação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais pelos mesmos motivos. Nesse mesmo sentido, no tocante à empresa Eicon, cinco acórdãos do Tribunal

de Contas do Estado de São Paulo julgaram irregulares as licitações e os respectivos contratos firmados com Prefeituras do Estado de São Paulo, Companhia de Desenvolvimento Econômico de Ribeirão Preto e Empresa Municipal de Processamento de Dados.

Mencionamos ainda que, nos processos da segunda tentativa de contratação por dispensa emergencial, todas as datas das propostas de preços coletadas são posteriores à data de entrega das propostas fixada nos termos de referência.

Por fim, tratando do processo voltado para a contratação de empresa para a prestação de serviços de desenvolvimento de sistemas e sítios na *web* (processo n.º 0052600.00011264/2016-11) verificamos que as empresas Mitra Acesso em Rede e Tecnologia e Informação Municipal Ltda e Eicon apresentaram propostas idênticas.

Causa

Supervisão geral inadequada do então Presidente do INMETRO (CPF ***.231.378-**) sobre o Chefe de Gabinete à época (CPF ***.117.168-**), permitindo a intervenção na primeira tentativa de dispensa emergencial, interrompendo-a imotivadamente. Em seguida, iniciou novo processo de contratação (segunda tentativa) excluindo a área técnica (CTINF) do processo, e indicando empresas citadas em casos já identificados de fraudes a licitações para pesquisa de preços. O Chefe de Gabinete não tinha competência legal para praticar o ato conforme competências elencadas no Regimento Interno de 2013 (art. 118).

Supervisão geral inadequada do Diretor de Planejamento e Articulação Institucional-substituto do INMETRO (CPF **.940.047-**) sobre a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, permitindo a indicação das empresas já fornecedoras dos serviços nos termos de referência utilizados na primeira tentativa de contratação por dispensa emergencial, descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 37, I e VI).

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 054/Audin, o Memorando nº 031/PRESI/CTINF, de 22 de junho de 2017, contendo as seguintes informações, editadas apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

- “1. A Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação informa que está ciente e recebeu o documento de apresentação dos fatos SA. 2017000117/24, no entanto, não temos muito o que acrescentar, considerando que vários citados não estão mais no Inmetro;*
- 2. Em 8 de maio de 2017, foi nomeado o servidor J.C.S., para exercer o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação, através da Portaria n.º 8 da Secretaria Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.*
- 3. Complementando as informações prestadas em face das respostas anteriores às solicitações de auditoria no ano de 2017, a CTINF vem ratificar que:*
 - a. Entendemos que são necessárias diversas ações de melhoria na gestão e organização dos serviços de Tecnologia da Informação no Inmetro;*
 - b. Todos os esforços que foram realizados por parte da CTINF buscavam atender à necessidade institucional e evitar deixar o governo desprovido do resultado da contratação, os serviços de TI essenciais e contínuos. Estes estavam diretamente vinculados à infraestrutura e serviços públicos contínuos e finalísticos, cuja interrupção seria danosa à sociedade;*
 - c. Os processos de levantamento de preços realizados pela CTINF buscavam obter estimativas de valores de mercado a partir de projeto básico técnico para instrução e justificativa;*
 - d. Em relação aos serviços de desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação,*



objetivo institucional era obter o remanescente dos projetos que haviam sido desenvolvidos em um contrato anterior que teve sua execução iniciada e interrompida, sem que seu objeto tivesse sido integralmente entregue.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o INMETRO não trouxe esclarecimentos materialmente relevantes, capazes de afastar ou mesmo elucidar as impropriedades constantes da presente constatação.

Ademais, em que pese a orientação constante da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24 para que a instituição buscasse colher a manifestação dos indivíduos que foram responsáveis pelas ocorrências relatadas, mesmo que não estivessem mais a serviço da unidade, não foram apresentadas evidências que confirmem a adoção de medidas efetivas neste sentido pelo INMETRO.

Assim, considerando os trabalhos de auditoria realizados, propõe-se as seguintes recomendações:

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos relacionados ao processo de aquisições de bens e serviços, estabelecendo o fluxo organizacional ordinário para tais processos e as competências de cada um dos agentes deste fluxo, atentando para a necessária segregação de funções entre as funções de solicitação, autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade pelo direcionamento dos processos de contratação 0052600.00006544/2016-90, 0052600.00006545/2016-63, 0052600.00006546/2016-36, 0052600.00011260/2016-22, 0052600.00011262/2016-65 e 0052600.00011264/2016-11.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Processo de contratação direta sem observância das exigências de habilitação previstas na Lei n.º 8.666/1993, mas com previsão de comprovação de qualificação técnica excessivas para as empresas concorrentes e com critérios subjetivos para a avaliação técnica dos profissionais.

Fato

Nos termos de referência da primeira tentativa de contratação de serviços de TI por dispensa emergencial, composta por três processos (0052600.00006544/2016-90, 0052600.00006545/2016-63 e 0052600.00006546/2016-36), não houve exigência de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, contrariando os artigos 27, 28, 29 e 31 da Lei nº 8.666/93; sendo exigida apenas a qualificação técnica para as empresas.

Contudo, no que tange a essa qualificação, verificamos que a exigência contida nos termos de referência acostados aos processos nº 0052600.00006544/2016-90 e 0052600.00006545/2016-63 exige a apresentação de atestados de capacidade técnica para 1.500 pontos de rede e 1.500 colaboradores, superando os 50% do objeto licitado, haja vista que existem 1.700 pontos de rede e 1.200 colaboradores atualmente nas sedes do Estado do Rio de Janeiro. Logo, deveria o INMETRO limitar-se a exigir a comprovação da capacidade técnica da empresa para 850 pontos de rede e 600 colaboradores. Tal fato afronta o entendimento jurisprudencial do TCU acerca da matéria (AC-2.939/2010-P, AC-1.202/2010-P, AC-2.462/2007-P e AC-492/2006-P).

Tratando agora da segunda tentativa de contratação de serviços de TI por dispensa de licitação emergencial (processos nº 0052600.00011260/2016-22, 0052600.00011262/2016-65 e 0052600.00011264/2016-11), verificamos que os respectivos termos de referência previam



exigências de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e qualificação técnica das empresas participantes da dispensa.

Contudo, tal como nos termos de referência da primeira tentativa de contratação, observamos a existência de exigência excessiva de qualificação técnica para as empresas participantes, haja vista que os termos de referência também solicitavam atestado de capacidade técnica incompatível em características e volume com o objeto contratado, superando os 50% do objeto licitado.

Superada a questão da qualificação técnica das empresas, considerando a análise da qualificação técnica dos profissionais, verifica-se que na primeira tentativa de contratação por dispensa emergencial de serviços de TI, há previsão de qualificação técnica dos profissionais em todos os processos elencando elementos temporais e técnicos, alguns obrigatórios e outros desejáveis na avaliação da qualificação dos profissionais terceirizados.

Importa destacar que a qualificação técnica dos profissionais foi adequadamente tratada no processo de contratação, não sendo critério para habilitação das empresas participantes, com observância da vedação existente no artigo 7º, inciso VII, da Instrução Normativa (IN) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) nº 04/2014.

Entretanto, havia previsão de que a equipe da contratada, após a assinatura do contrato, passaria por avaliação do INMETRO, podendo a Autarquia aprová-la ou não por meio de entrevistas e testes teóricos e/ou práticos, sem que esses procedimentos estivessem previamente definidos nos termos de referência, o que contraria o art. 17, inciso II, alíneas f e g, da IN SLTI nº 04/2014, que estabelece que o Integrante Técnico da Equipe de Planejamento da Contratação deve especificar os requisitos tecnológicos de experiência profissional e da formação da equipe, definindo as respectivas formas de comprovação dessa experiência profissional e dos cursos acadêmicos e técnicos exigidos.

Tal tem conta inclusive com posicionamento do TCU, conforme Acórdão TCU n.º 331/2010 – Plenário, que estabelece que em *“contratações de mão-de-obra terceirizada, a Administração deve definir nos editais a forma de comprovação da aptidão dos profissionais prestadores de serviço, visando a garantir a utilização de pessoal devidamente qualificado na execução do contrato”*.

Soma-se a essa indefinição de regras para a aferição do atendimento das exigências de qualificação técnica dos profissionais, a possibilidade de o fiscal e/ou gestor do contrato aceitarem determinado profissional que não atenda às exigências de qualificação, bastando estar justificado.

Causa

Supervisão geral inadequada do Diretor de Planejamento e Articulação Institucional-substituto do INMETRO (CPF **.940.047-**) da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação que elaborou Termos de Referência para a primeira tentativa de dispensa emergencial sem as exigências de habilitação previstas na Lei nº 8.666/1993, mas com previsão de exigências de qualificação técnica de tecnologia da informação excessivas e com subjetividade na avaliação da qualificação técnica dos profissionais disponibilizados por meio de contratos de terceirização de serviços de tecnologia da informação, descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 37, I e VI).

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 054/Audin, o Memorando nº 031/PRESI/CTINF, de 22 de junho de 2017, contendo as seguintes informações, editadas apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

*“1. A Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação informa que está ciente e recebeu o documento de apresentação dos fatos SA. 2017000117/24, no entanto, não temos muito o que acrescentar, considerando que vários citados não estão mais no Inmetro;
2. Em 8 de maio de 2017, foi nomeado o servidor J.C.S., para exercer o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação, através da Portaria n.º 8 da Secretaria Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.
3. Complementando as informações prestadas em face das respostas anteriores às solicitações de auditoria no ano de 2017, a CTINF vem ratificar que:
a. Entendemos que são necessárias diversas ações de melhoria na gestão e organização dos serviços de Tecnologia da Informação no Inmetro;
b. Todos os esforços que foram realizados por parte da CTINF buscavam atender à necessidade institucional e evitar deixar o governo desprovido do resultado da contratação, os serviços de TI essenciais e contínuos. Estes estavam diretamente vinculados à infraestrutura e serviços públicos contínuos e finalísticos, cuja interrupção seria danosa à sociedade;
c. Os processos de levantamento de preços realizados pela CTINF buscavam obter estimativas de valores de mercado a partir de projeto básico técnico para instrução e justificativa;
d. Em relação aos serviços de desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação, objetivo institucional era obter o remanescente dos projetos que haviam sido desenvolvidos em um contrato anterior que teve sua execução iniciada e interrompida, sem que seu objeto tivesse sido integralmente entregue.”*

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o INMETRO não trouxe esclarecimentos materialmente relevantes, capazes de afastar ou mesmo elucidar as impropriedades constantes da presente constatação.

Ademais, em que pese a orientação constante da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24 para que a instituição buscasse colher a manifestação dos indivíduos que foram responsáveis pelas ocorrências relatadas, mesmo que não estivessem mais a serviço da unidade, não foram apresentadas evidências que confirmem a adoção de medidas efetivas neste sentido pelo INMETRO.

Assim, considerando os trabalhos de auditoria realizados, propõe-se as seguintes recomendações:

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer normativamente metodologia própria para a definição objetiva das exigências de qualificação técnica mínimas para cada um dos serviços de tecnologia da informação requeridos pelo INMETRO.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade pela inobservância da Lei nº 8.666/1993 no que tange ao cumprimento das exigências de habilitação previstas no normativo

Recomendação 3: Fixar objetivamente, em normativo interno, os requisitos tecnológicos de experiência profissional e da formação da equipe de prestadores de serviços de tecnologia da informação, definindo as respectivas formas de comprovação dessa experiência profissional e dos cursos acadêmicos e técnicos exigidos.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Inobservância da IN SLTI nº 04/2014 nas tentativas de contratação direta e no pregão eletrônico de serviços de Tecnologia da Informação.

Fato



Com o objetivo de verificar a aderência das contratações de TI do INMETRO à IN SLTI nº 04/2014, efetuamos avaliação dos termos de referência utilizados nas tentativas de contratação por dispensa de licitação emergencial e no pregão eletrônico voltados para a contratação de serviços de TI no exercício de 2016.

Em resumo, em que pese a citação explícita de que os procedimentos adotados pela autarquia visam a atender à IN SLTI nº 04/2014, constatamos que os processos desrespeitam as exigências do normativo parâmetro, conforme enumeramos com a indicação de “X” nos casos a seguir:

Quadro – Avaliação de aderência à IN SLTI nº 04/2014							
Descumprimentos da IN SLTI nº 04/2014	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Duas soluções de Tecnologia da Informação em um único contrato (art. 5º, I)	-	-	-	-	-	-	X
Ausência de conexão dos Termos de Referência com o PDTI (art. 16, inciso I)	X	X	X	X	X	X	-
Adoção da métrica homem-hora para a remuneração da contratada, sem estar atrelada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos (inciso VIII, do artigo 7º)	X	X	-	X	X	-	-
Ausência de Equipe de Planejamento da Contratação (art. 9º, Inciso I)	-			X	X	X	
Ausência de Estudo Técnico Preliminar da Contratação e de Análise de Riscos (art. 9º, Inciso II e III)	X	X	X	X	X	X	X
Ausência nas obrigações da contratante de encaminhamento formal da demanda, preferencialmente por meio de Ordem de Serviço (art. 18, inciso I, alínea b)	X	X	X	X	X	X	-
Ausência de modelo de execução detalhando as condições necessárias ao fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação (art. 19)	X	X	X	X	X	X	-
Insuficiência na estimativa de preços de elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários (art. 22)	X	X	X	X	X	X	X

1. Dispensa de Licitação (1ª tentativa) – Processo nº 52600.006544/2016-90;

2. Dispensa de Licitação (1ª tentativa) – Processo nº 52600.006545/2016-63;

3. Dispensa de Licitação (1ª tentativa) – Processo nº 52600.006546/2016-36;

4. Dispensa de Licitação (2ª tentativa) – Processo nº 52600.011260/2016-22;

5. Dispensa de Licitação (2ª tentativa) – Processo nº 52600.011262/2016-65;

6. Dispensa de Licitação (2ª tentativa) – Processo nº 52600.011264/2016-11; e

7. Pregão eletrônico de serviços de manutenção de sistemas e infraestrutura de TI - Processo nº 52600.011305/2016-68.

Observação: Todas as referências à artigos remetem à IN SLTI nº 04/2014.

Com base no quadro anterior, apresentamos breve análise circunstancial das ocorrências, ressaltando os casos que se configuram como ausência de informações ou documentos, uma vez que, por essa razão, não necessitam de aprofundamento.

- Duas Soluções de Tecnologia da Informação em um único contrato – no termo de referência constante do processo de contratação por pregão eletrônico, o INMETRO pretendia licitar serviços de manutenção de sistemas de informática e sítios na *web* e serviços de suporte da infraestrutura de TI, configurando duas soluções de TI em um único contrato;
- Adoção da métrica homem-hora para a remuneração da contratada, sem estar atrelada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos – nas tentativas de dispensa emergencial para os serviços de manutenção de sistemas de informática e sítios na *web*, bem como para os serviços de apoio a infraestrutura de TI, notamos a ausência no edital da relação da entrega de produtos de acordos com prazos e qualidade previamente definidos.

Causa

Entendimento inadequado de tecnologia da informação do Diretor de Planejamento e Articulação Institucional-substituto do INMETRO (CPF **.940.047-**) prejudicando a efetiva supervisão técnica sobre a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e permitindo a elaboração de Termos de Referência com previsões inadequadas à IN SLTI nº 04/2014, descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 37, I e VI).



Elaboração dos termos de referência sem observância da IN SLTI nº 04/2014 pelo Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação (CPF **.916.409-**), descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 52, I).

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 054/Audin, o Memorando nº 031/PRESI/CTINF, de 22 de junho de 2017, contendo as seguintes informações, editadas apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

- “1. A Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação informa que está ciente e recebeu o documento de apresentação dos fatos SA. 2017000117/24, no entanto, não temos muito o que acrescentar, considerando que vários citados não estão mais no Inmetro;*
- 2. Em 8 de maio de 2017, foi nomeado o servidor J.C.S., para exercer o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação, através da Portaria n.º 8 da Secretaria Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.*
- 3. Complementando as informações prestadas em face das respostas anteriores às solicitações de auditoria no ano de 2017, a CTINF vem ratificar que:*
 - a. Entendemos que são necessárias diversas ações de melhoria na gestão e organização dos serviços de Tecnologia da Informação no Inmetro;*
 - b. Todos os esforços que foram realizados por parte da CTINF buscavam atender à necessidade institucional e evitar deixar o governo desprovido do resultado da contratação, os serviços de TI essenciais e contínuos. Estes estavam diretamente vinculados à infraestrutura e serviços públicos contínuos e finalísticos, cuja interrupção seria danosa à sociedade;*
 - c. Os processos de levantamento de preços realizados pela CTINF buscavam obter estimativas de valores de mercado a partir de projeto básico técnico para instrução e justificativa;*
 - d. Em relação aos serviços de desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação, objetivo institucional era obter o remanescente dos projetos que haviam sido desenvolvidos em um contrato anterior que teve sua execução iniciada e interrompida, sem que seu objeto tivesse sido integralmente entregue.”*

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o INMETRO não trouxe esclarecimentos materialmente relevantes, capazes de afastar ou mesmo elucidar as impropriedades constantes da presente constatação.

Ademais, em que pese a orientação constante da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24 para que a instituição buscasse colher a manifestação dos indivíduos que foram responsáveis pelas ocorrências relatadas, mesmo que não estivessem mais a serviço da unidade, não foram apresentadas evidências que confirmem a adoção de medidas efetivas neste sentido pelo INMETRO.

Assim, considerando os trabalhos de auditoria realizados, propõe-se as seguintes recomendações:

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar o processo de aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação, adequando suas estruturas, fluxos, processos e documentos aos termos da Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Complexa estrutura organizacional de Informática do INMETRO com linhas de autoridade gerenciais não formalizadas.



Fato

De acordo com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) 2015-2016, a Tecnologia da Informação (TI) do INMETRO é gerenciada pela Diretoria de Planejamento e Articulação Institucional (DPLAN), com o apoio de dois núcleos operacionais, a Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CTINF), responsável pelas atividades concernentes às unidades localizadas nas sedes no Estado do Rio de Janeiro, e a Diretoria de Informática da Superintendência do INMETRO no Estado do Rio Grande do Sul (SURRS/DIIF), responsável pelas necessidades de atendimento da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do INMETRO (RBMLQ-I).

Buscando confirmar essas informações, examinamos os Regimentos Internos do INMETRO vigentes em 2016, aprovados pelas Portarias MDIC nº 165 e 159, de 02 de abril de 2013 e de 21 de junho de 2016; e o novo Regimento Interno, aprovado por meio da Portaria MDIC n.º 2, de 04 de janeiro de 2017. Em todos, verificamos a subordinação da CTINF à DPLAN, e a subordinação da SURRS/DIIF diretamente à Presidência da Instituição, caracterizando-se como um órgão descentralizado, não formalmente subordinado à DPLAN.

Convém mencionar que o Regimento Interno deixa de estabelecer as competências da SURRS/DIIF, definindo no art. 116 apenas a competência da SURRS. Contudo, o PDTI 2015-2016 cita as competências da SURRS/DIIF e das suas duas divisões: Gestão de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Gestão de Infraestrutura de Informática. Não localizamos a base normativa dessas informações.

Superada a questão organizacional e das competências das áreas de TI na autarquia, partimos para a análise da dimensão e composição da equipe do CTINF e da SURRS/DIIF, iniciando pela apresentação da distribuição do quadro técnico com base no vínculo com a unidade.

Tabela 1 – Quadro Técnico da CTINF e da SURRS/DIIF

Descrição	CTINF	DIIF SURRS	Total	Percentual
Servidores	10	1	11	9%
Cedidos	-	3	3	2%
Terceirizados	58	49	107	88%
Total	68	53	121	100%

Fontes: Ofício nº 039/Audin (servidores e cedidos) e PDTI 2015-2016 (terceirizados)

É importante destacar que apenas 9% da força de trabalho de TI é oriunda do quadro próprio. Outra fragilidade a ser abordada diz respeito ao vínculo, por meio de cessão (Convênio INMETRO nº 05/2013), dos três servidores estaduais do IPEM/PR que trabalham na SURRS/DIIF.

Resta, assim, evidenciada a dependência da TI do INMETRO da mão de obra terceirizada, haja vista que constitui 88% de sua força de trabalho, destacando-se que, caso os servidores de outros órgãos em exercício no INMETRO sejam considerados, chegamos a 90% da força de trabalho de TI da Unidade.

Em que pesem os números acima apresentados, a autarquia afirma que o acompanhamento dos projetos e a definição de regras de negócio são realizados pelos servidores do CTINF e da SURRS/DIIF, ou seja, a gestão da TI no nível estratégico estaria sob a responsabilidade dos servidores e não dos terceirizados.

Convém destacar, ainda, que a estrutura de informática na Superintendência do Estado de Goiás (SURGO) não está representada no PDTI 2015-2016 e no regimento interno da autarquia. Tal estrutura aparece no Relatório do Grupo de Trabalho de Tecnologia da Informação (GT-TI), datado de 29 de março de 2016.

Visando a melhor representar a estrutura de pessoal de TI do INMETRO, acrescentaremos ao quadro anterior a força de trabalho de TI da SURGO. Importa notar que a inclusão dos seis

colaboradores não altera, de forma relevante, a proporção de cada uma das categorias na força de trabalho total:

Tabela 2 – Quadro Técnico da CTINF, da SURRS/DIIF e da SURGO

Descrição	CTINF	DIIF SURRS	SURGO	Total	Percentual
Servidores	10	1	1	12	9%
Cedidos	-	3	-	3	2%
Terceirizados	58	49	5	112	88%
Total	68	53	6	127	100%

Fontes: Ofício nº 039/Audin (servidores e cedidos - CTINF e DIIF SURRS), PDTI 2015-2016 (terceirizados- CTINF e DIIF SURRS) e Relatório do GT-TI (SURGO)

O Relatório do GT-TI cita, ainda, estrutura de TI na unidade central do Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo (IPEM-SP), com 26 profissionais, sendo nove servidores, dois servidores comissionados, dez profissionais terceirizados e cinco estagiários. O custeio desta estrutura ocorre por meio de repasses feitos pela unidade central do INMETRO, conforme detalhamos na tabela a seguir.

Tabela 3 – Estrutura de TI na unidade central do IPEM-SP

Ano	Valores em milhões de R\$					Total
	2012	2013	2014	2015	2016*	
Repasso IPEM-SP para custeio e investimento em TI	1,9	15,7	12,7	3,8	2,9	37,0

Fontes: Relatório do GT-TI

* Valores estimados pelo GT-TI em março de 2016.

Toma relevância que, apesar do quadro de escassez de servidores até aqui apresentado, o INMETRO não elaborou estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro de pessoal da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos qualificados. Todavia, verificamos no PDTI 2015-2016 a existência de quadro proposto de força de trabalho para a CTINF e para a SURRS/DIIF, no qual é sugerido um aumento de 27 terceirizados no CTINF e uma redução de 20 terceirizados no SURRS/DIIF.

Partindo para a análise das atividades executadas e tomando como referência o PDTI 2015-2016, verifica-se que CTINF e SURRS/DIIF têm necessidades comuns em termos de infraestrutura, mas também necessidades específicas (sistemas e mecanismos gerenciais). Importa destacar que os esforços da SURRS estão voltados primordialmente para os objetivos operacionais da RBMLQ-I, enquanto os da CTINF voltam-se para as necessidades estratégicas institucionais de forma geral.

Ressaltamos que, apesar do informado acima, as avaliações até aqui empreendidas apontam para o risco de sobreposição de competências da CTINF, da SURRS/DIIF e da SURGO, tendo em vista a inexistência de atribuições bem definidas para cada uma das estruturas de TI da autarquia.

Consideradas as despesas executadas e a multiplicidade de estruturas, temos potencial ineficiência na aplicação de recursos públicos, tendo em vista a necessidade de manutenção de contratos específicos em cada uma das unidades administrativas para a cobertura das necessidades comuns, citando, como exemplo, os contratos com serviços de manutenção sistemas e sítios na web e de infraestrutura de TI que se replicam em cada uma das Unidades Organizacionais do INMETRO.

No que se refere ao desenvolvimento de novas soluções de serviços e sítios na *web*, temos gastos nas três unidades, os da SURRS/DIINF estão concentrados na manutenção do Sistema de Gestão Integrada (SGI), que é a base informacional para a RBMLQ-I, e os da SURGO se voltam para o Portal de Serviços do INMETRO nos Estados (Portal PSIE), hospedado na SURRS.

Neste sentido, detalharemos no quadro abaixo as despesas de TI de 2013 a 2015 nas três unidades. Restará comprometida a comparação de 2016, haja vista que a interrupção dos serviços terceirizados de TI em junho de 2016 na sede do INMETRO, teve como consequência gastos só no primeiro semestre.

Tabela 4 – Série histórica de despesas com TI

Empresas de TI	Serviço de TI	2013	%	2014	%	2015	%
Cast Informática S/A ⁽¹⁾	Manutenção de Sistemas	2.165.644,05	33%	2.239.575,48	27%	2.687.063,45	24%
Cast Informática S/A ⁽²⁾	Infraestrutura de TI	1.824.601,19	28%	1.951.496,71	23%	2.595.290,27	23%
Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S/A ⁽³⁾	Desenvolvimento	1.000,00	0%	210.916,57	3%	1.612.425,31	15%
Total CTINF		3.991.245,24	61%	4.401.988,76	53%	6.894.779,03	62%
Advanced database & IT Sistemas de Informática S/A ⁽⁴⁾	Manutenção de Sistemas, Infraestrutura de TI e Desenvolvimento	2.534.342,69		3.161.847,18		3.390.380,21	
Total SURRS/DIIF		2.534.342,69	39%	3.161.847,18	38%	3.390.380,21	31%
ADS Network Ltda-me ⁽⁵⁾	Manutenção de Sistemas e Desenvolvimento	-	0%	391.087,65	5%	401.692,18	4%
Strategio Sistemas Serv. e Informática Ltda ⁽⁶⁾	Infraestrutura de TI	1.500,00	0%	427.643,44	5%	413.074,64	4%
Total SURGO		1.500,00	0%	818.731,09	10%	814.766,82	7%
Total TI INMETRO		6.527.087,93		8.382.567,03		11.099.926,06	

(1) Contrato 105/2011;

(2) Contrato 103/2011;

(3) Contrato 56/2013

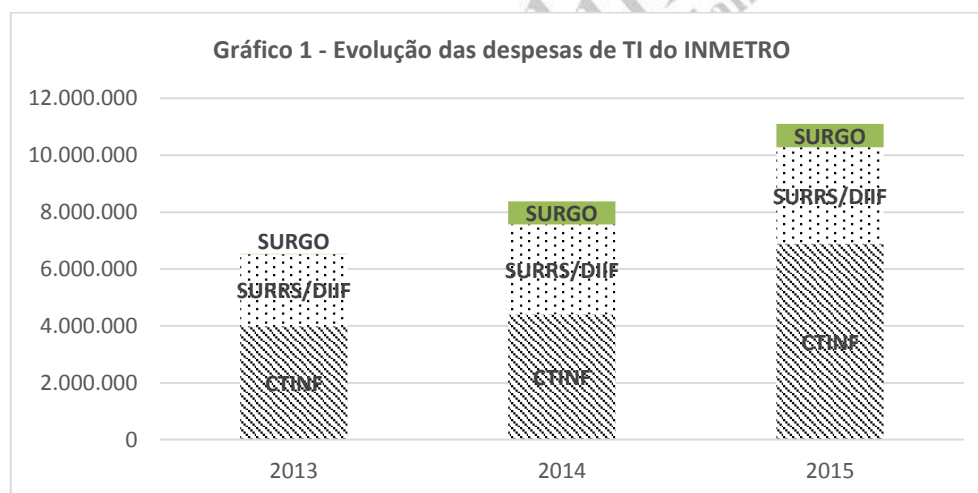
Fonte: Siafi e Comprasnet

(4) Contrato 220/2012;

(5) Contrato 02/2014; e

(6) Contrato 01/2014.

A partir das informações acima, resumimos o comportamento dos gastos no INMETRO em um gráfico, mediante o qual é possível perceber forte incremento das despesas com contratos de serviços de TI com crescimento do valor global na ordem de 70% em três anos. Verificamos, ainda, que sua elevação ocorreu de forma mais intensa nos contratos da CTINF e da SURGO, enquanto a SURRS teve crescimento relativo menor.



Há que se mencionar que o comportamento das despesas acima corrobora o apontamento de ineficiência da execução da despesa com a fragmentação da execução dos serviços de TI em três unidades administrativas do INMETRO. Tal ocorrência pode estar atrelada à necessidade de manutenção de contratos de mesma natureza nas três unidades, reduzindo os efeitos benéficos de eventual sinergia e ganhos de escala na manutenção dos serviços de TI concentrados em apenas um único local.

Causa

Dificuldade para determinar na organização quem detém a competência originária para tratar de temas da área de tecnologia da informação do INMETRO.

Omissão dos presidentes do INMETRO (CPF ***.231.378-** e ***.461.877-**), em estabelecer as competências da SURRS/DIIF e da SURGO, permitindo a existência na entidade de linhas de autoridade gerenciais não usuais e não formalizadas, descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 117, VI) e Regimento Interno de 2016 (art. 85, VI).



Os Diretores de Planejamento e Articulação Institucional do INMETRO (CPF ***.941.197-** e ***.699.097-**) e o Diretor de Planejamento e Articulação Institucional-substituto (CPF **.940.047-**) não adotaram as medidas necessárias para a execução de estudo de otimização da estrutura organizacional e de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro de pessoal para a área de tecnologia da informação, descumprindo as atribuições previstas no Regimento Interno de 2013 (art. 37, I e IV) e Regimento Interno de 2016 (art. 28, I e IV).

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 054/Audin, o Memorando nº 031/PRESI/CTINF, de 22 de junho de 2017, contendo as seguintes informações, editadas apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

- “1. A Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação informa que está ciente e recebeu o documento de apresentação dos fatos SA. 2017000117/24, no entanto, não temos muito o que acrescentar, considerando que vários citados não estão mais no Inmetro;*
- 2. Em 8 de maio de 2017, foi nomeado o servidor J.C.S., para exercer o cargo em comissão de Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação, através da Portaria n.º 8 da Secretaria Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.*
- 3. Complementando as informações prestadas em face das respostas anteriores às solicitações de auditoria no ano de 2017, a CTINF vem ratificar que:*
- a. Entendemos que são necessárias diversas ações de melhoria na gestão e organização dos serviços de Tecnologia da Informação no Inmetro;*
 - b. Todos os esforços que foram realizados por parte da CTINF buscavam atender à necessidade institucional e evitar deixar o governo desprovido do resultado da contratação, os serviços de TI essenciais e contínuos. Estes estavam diretamente vinculados à infraestrutura e serviços públicos contínuos e finalísticos, cuja interrupção seria danosa à sociedade;*
 - c. Os processos de levantamento de preços realizados pela CTINF buscavam obter estimativas de valores de mercado a partir de projeto básico técnico para instrução e justificativa;*
 - d. Em relação aos serviços de desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação, objetivo institucional era obter o remanescente dos projetos que haviam sido desenvolvidos em um contrato anterior que teve sua execução iniciada e interrompida, sem que seu objeto tivesse sido integralmente entregue.”*

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o INMETRO não trouxe esclarecimentos materialmente relevantes, capazes de afastar ou mesmo elucidar as impropriedades constantes da presente constatação.

Ademais, em que pese a orientação constante da Solicitação de Auditoria nº 201700117/24 para que a instituição buscasse colher a manifestação dos indivíduos que foram responsáveis pelas ocorrências relatadas, mesmo que não estivessem mais a serviço da unidade, não foram apresentadas evidências que confirmem a adoção de medidas efetivas neste sentido pelo INMETRO.

Assim, considerando os trabalhos de auditoria realizados, propõe-se as seguintes recomendações:

Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar estudo voltado para a otimização da estrutura organizacional de tecnologia da informação no Inmetro, abordando necessariamente a economicidade, eficácia e

efetividade da estrutura proposta, formalizando em normativos internos a estrutura organizacional a ser adotada.

Recomendação 2: Elaborar estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro de pessoal da área de tecnologia da informação, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos qualificados.

Recomendação 3: Apurar a responsabilidade pela admissão da assunção de atribuições, realização de atividades estratégicas e execução de despesa pública por unidades organizacionais internas não dotadas de competência regimental para tais atos (SURRS/DIINF, SURGO).

2.2 Programação dos Objetivos e Metas

2.2.1 ADERÊNCIAS NORMATIVAS DA PROGRAMAÇÃO

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Gestão da UJ com as liberalidades de agência executiva sem contrato de gestão que respaldasse o enquadramento do INMETRO como tal.

Fato

Entre 2006 e 2014, o Instituto celebrou contratos de gestão de vigência trienal com o MDIC, sob a égide do Decreto nº 2.487/1998.

É sabido que, com a celebração do contrato de gestão, as autarquias recebem a qualificação de agências executivas e passam a adotar “medidas específicas de organização administrativa, com a finalidade de ampliar a eficiência na utilização dos recursos públicos, melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados, assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e de recursos humanos e eliminar fatores restritivos à sua atuação institucional” (art. 1º do Decreto nº 2.488/1998).

Assim, no período de vigência do contrato de gestão, o INMETRO usufruiu algumas liberalidades como as previstas na cláusula sétima do contrato de gestão referente ao período de 2012-2014:

- Suspensão dos limites anuais para realização de serviços extraordinários de que trata o Decreto nº 948/1993;
- Dispensa da obrigatoriedade de celebração de termos aditivos a contratos e a convênios de vigência plurianual, quando objetivarem unicamente a identificação dos créditos orçamentários relativos ao respectivo exercício financeiro;
- Delegação de competência ao Presidente do INMETRO para:
 - Readequação da estrutura regimental sem aumento de despesas e a respectiva revisão do Regimento Interno para incorporar as respectivas alterações;
 - Autorização para a concessão de diárias e passagens em viagens internacionais, que poderão ser concedidas mediante tabela de valores a ser editada pelo próprio INMETRO;
 - Nomeação, designação e dispensa de servidores para ocuparem cargos em comissão inferiores a DAS nível 4 e funções gratificadas;
 - Permissão para editar regulamento próprio para avaliação de desempenho e registro de assiduidade e pontualidade de seus servidores;
- Fixação de limites específicos para a concessão de suprimentos de fundos.

Além dessas concessões, os limites para contratação mediante dispensa de licitação foram ampliados de R\$ 8.000,00 para R\$16.000,00 em atenção ao previsto nos incisos I e II e § 1º do art. 24 da Lei nº 8666/1993.

Cessada a vigência do contrato de gestão em 31/12/2014, o INMETRO deveria ter retornado à sua condição administrativa de autarquia federal. Entretanto, verificou-se que o INMETRO não adequou a sua gestão às regras às quais as autarquias estão normalmente sujeitas.

Foi selecionada a realização de trabalho extraordinário, a contratação por dispensa de licitação e a concessão de diárias internacionais para exame e verificou-se que no que toca os dois últimos tópicos, o INMETRO infringiu o regramento administrativo das autarquias, como apresentado a seguir. É importante registrar que o escopo dessa auditoria se restringiu aos três assuntos citados, sem se estender às outras medidas de autonomia administrativa elencadas no último contrato de gestão 2012-2014.

Adicional de Serviço Extraordinário.

Entre janeiro de 2015 e setembro de 2016, 48 servidores do INMETRO foram remunerados, durante algum período, com o Adicional de Serviço Extraordinário previsto nos arts. 73 e 74 da Lei nº 8.112/1990 e no Decreto nº 948/1993, totalizando R\$ 223.419,04. Foram selecionados 2 servidores de matrículas SIAPE nºs 448674 e 448459 para testar a aderência do pagamento de horas extras aos critérios estabelecidos nos referidos normativos e verificou-se a ocorrência das seguintes impropriedades:

- ausência de fundamentação prévia contendo informações acerca de data, local, horário, relação nominal dos servidores e comprovação de disponibilidade orçamentária, dentre outros;
- ausência de caracterização da situação excepcional e transitória cuja interrupção importe prejuízo manifesto para o serviço;
- extrapolação do limite anual de 90 horas sem autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na forma do § 1º do art. 3º do Decreto nº 948/1993. Observou-se que o limite diário de duas horas e o mensal de 44 horas foram respeitados. No entanto, observou-se que, durante o ano de 2015, esses dois servidores permaneceram trabalhando duas horas a mais todos os dias, o que acarretou a realização de mais do que o quádruplo do limite de horas extraordinárias permitidas no citado decreto:

Horas Extraordinárias Trabalhadas em 2015 por Servidor

Nome	SIAPE	Horas Extras	Valor Total Recebido (R\$)
Esdras Ramos da Silva	0448674	378	17.992,80
Nelson de Oliveira Breta	0448459	382	23.018,67

Fonte: SIAPE e comunicados.

- ausência dos horários de entrada e saída em todas as folhas de ponto apresentadas, o que inviabiliza a comprovação do horário de entrada e de saída do servidor.

Contratação mediante Dispensa de Licitação acima do Limite Permitido.

A partir da relação de empenhos emitidos em 2015 e 2016, observou-se a contratação mediante dispensa de licitação acima do limite legal para contratação direta previsto no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Excluídos o fornecimento de água, energia elétrica, publicações em órgãos oficiais, anuidades de associações, locação de imóveis, constatou-se a contratação dos materiais e serviços listados abaixo sem respaldo legal para dispensa de licitação.

Dispensas de Licitação acima do Limite Legal

Empenho	Processo	Objeto Compra	Valor (R\$)
2015800790	52600.018984/2015	Conserto de micromanômetro	8.912,21
2015800218	52600.048079/2014	Locação de computador	11.988,00
2015800094	52600.027694/2014	Renovação do contrato de prestação de serviços de assinatura do software BNWEB-Sysbibli for Windows SQL	11.500,00



2015800191	52600.047957/2014	Locação de impressora para Centro Automotivo - DIMCI	8.060,00
2015800677	52600.033243/2015	Aquisição de gás hélio líquido	26.250,00
2016800049	52600.003239/2016	Aquisição de gás hélio líquido	30.300,00

Fonte: SIAFI.

Concessão de Diárias Internacionais.

Entre janeiro de 2015 e setembro de 2016, foram concedidas 28 autorizações de viagens internacionais, dentre as quais selecionamos 8 viagens no Sistema de Concessões de Diárias e Passagens – SCDP para verificar se autorização do afastamento do país foi concedida pelo Ministro do MDIC, na forma do art. 7º *caput* e § 4º do Decreto nº 7.689/2012. Em todos os casos, o afastamento foi ratificado pelo Secretário Executivo do MDIC, autoridade delegada pelas Portarias nºs 81 GM/MDIC, de 21/03/2012, e 17 GM/MDIC, de 05/02/2015, como determina o decreto citado.

Causa

Supervisão geral inadequada da Presidência e da DIRAF no que diz respeito à qualificação do Inmetro como Agência Executiva, permitindo o descumprimento de regras gerais de pessoal e de licitações e contratos pela Autarquia e descumprimento as respectivas atribuições dispostas nos arts. 117, I e II e 58, I do Regimento Interno de 2013 e arts. 85, I e II e 44, I do Regimento Interno de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/02, de 19/01/2017, o INMETRO encaminhou por meio do Ofício nº 13/AUDIN, de 07/02/2017, o Memorando nº 6/DIRAF, de 06/02/2017, que informa:

“Bem antes do término do contrato de gestão (31/12/2014), o INMETRO iniciou discussões com os Ministérios supervisores (MDIC e MP) visando à assinatura de novo instrumento. Como as negociações estavam em fase bem avançada, em vias de assinatura do instrumento, o INMETRO solicitou manifestação ao MP sobre a possibilidade de continuar utilizando as prerrogativas, sendo tal entendimento informado pela Alta Administração em reunião de Diretoria.

Contudo, após alguns meses, o Diretor de Administração e Finanças, não recebendo o novo contrato assinado, deliberou que todos os processos de despesas e diárias internacionais deveriam seguir o rito normal previsto na legislação.

Sobre o adicional de serviço extraordinário, há considerações na Nota Técnica nº 2/2017 da COGEP, datada de 01/02/2017, da folha 7 a 202 da documentação digitalizada do processo tramitado pelo SITAD de nº 2327/2017-68, disponível no Público na máquina DIVOP-14X.”

A citada Nota Técnica COGEP nº 2/2017, de 01/02/2017, informou que:

“Neste sentido, informamos que o Inmetro estabelece internamente procedimento com base nas orientações emanadas pela antiga Secretaria de Recursos Humanos, atual Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, até Maio/2015, vigorou a orientação contida na Orientação Normativa SRH/MP, de 06 de maio de 2008, tendo sido editada a NIG-Diraf-045 (Norma Inmetro Geral), aplicável aos servidores do Inmetro.

Assim, conforme registros da época arquivados na Cogep, entre Janeiro/15 e Julho/15, os pedidos para realização de serviços extraordinários eram realizados por intermédio do FOR-Diraf-092 (Formulário), no qual obrigatoriamente eram preenchidos pela área requisitante a data, local, horário, e o nome do servidor autorizado a realizar serviço



extraordinário.

Contudo, a partir de Julho/15, com a publicação da Orientação Normativa Segep/MP nº. 03, de 28 de abril de 2015, o Inmetro revisou sua norma interna, editando a NIG-Dplan-036 (extinguindo assim o FOR-Diraf-092). Com a edição do novo normativo, os pedidos e autorizações para realização serviços extraordinários, deveriam ser realizados por intermédio de memorando, conforme Anexo A da NIG-Dplan-036. Por meio do memorando supracitado, a Unidade requisitante do serviço deveria obrigatoriamente informar: a data, local, horário, a relação nominal dos servidores autorizados, assim como a justificativa da situação excepcional e temporária que ensejaria a requisição.

Caberia ao Diretor da Dplan, avaliar e autorizar a realização do serviço extraordinário, na condição de Dirigente de Recursos Humanos e aprovador de dispêndios pertinentes à folha de pagamento de pessoal, conforme Portaria Inmetro nº. 154, de 16 de março de 2015.

Com relação à comprovação da existência de dotação orçamentária, informamos que as despesas para pagamento de serviços extraordinários foram previstas pelo Serviço de Administração de Pessoal, nos anos de 2015 e 2016, e constaram da proposta de orçamento da autarquia. Ao longo da execução orçamentária, o empenhamento das despesas foi realizado juntamente com o processo da folha de pagamento, cujo empenhamento é autorizado via memorando assinado pelo chefe da Unidade Pagadora ou pelo Dirigente de Recursos Humanos.

Vale ressaltar que com a edição da Orientação Normativa Segep/MP nº. 03, de 28 de abril de 2015, verificou-se um aumento do rigor por parte do órgão central do SIPEC com relação aos critérios para autorização e realização de serviço extraordinário, em um momento de forte contingenciamento por parte do governo federal. Dessa forma, novos critérios foram estabelecidos somente a partir de Abril/2015, como por exemplo, a inclusão no texto da orientação normativa da informação de que “a alegação de insuficiência de servidores no quadro do órgão ou entidade do SIPEC ou o acúmulo de trabalho não enseja autorização para realização de serviço extraordinário”.

Alinhado com as orientações do Ministério do Planejamento, o Inmetro reduziu o pagamento de serviço extraordinário a partir de Maio/15, restringindo-se somente aos servidores que atuam como motoristas na instituição, por decisão da Administração.

A partir de Abril/16, a administração do Inmetro promoveu um rodízio entre os servidores que atuam como motoristas para atendimento das demandas de transporte dos servidores da autarquia e da Presidência, respeitando-se o limite anual de 90 h.

Sobre a ausência dos horários de entrada e saída nas folhas de ponto apresentadas, informamos que, nos termos do art. 4º da Orientação Normativa nº 3, de 28/04/2015, cabe à chefia imediata a proposição, supervisão e controle dos serviços extraordinários realizados. Dessa forma, todo pagamento foi precedido da confirmação por parte da chefia imediata do servidor da realização do serviço, total ou parcialmente. Todas as comprovações por parte das chefias imediatas constam anexadas a esta resposta.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o INMETRO se ateve a informar que havia a perspectiva de celebração do contrato de gestão para triênio 2015-2017, sem ter apresentado evidências do andamento do procedimento preparatório. A expectativa de celebração de contrato de gestão não serve como fundamento para o gozo das prerrogativas que o contrato formalizado autorizaria. Em homenagem ao princípio da legalidade administrativa, o INMETRO deveria ter cessado a sua atuação como agência executiva em 31/12/2014 e ter retomado a sua gestão somente após a celebração do contrato de gestão.

O INMETRO não se manifestou no que toca especificamente às contratações por dispensa de licitação sem autorização acima do limite legal para contratação direta previsto no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Sobre o tema, importa destacar a ocorrência de fracionamento de despesas em dois casos de baixa materialidade, na execução de despesas do exercício de 2016, desrespeitado o limite em análise: (i) compra de material elétrico e eletrônico da empresa Lidermec Indústria e Comércio LTDA-ME, no valor de R\$ 13.134,40 e (ii) serviços de manutenção e conservação de máquinas e equipamentos da empresa para o fornecedor Optical Comércio e Serviços LTDA, no valor de R\$ 15.490,00.

Retornando à utilização indevida das prerrogativas de agência executiva, o INMETRO classificou a nota de empenho 2016NE800804, de R\$ 331.758,19, da organização social Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP, como dispensa de licitação, artigo 24, inciso XXIV, da Lei n.º 8.666/93, que ampara a contratação direta por meio de organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

Já quanto à prestação excessiva de serviços extraordinários, a Nota Técnica COGEP nº 2/2017, de 01/02/2017, expôs a mudança no normativo interno do INMETRO, consubstanciada na revogação da NIG-DIRAF-045 e na vigência da NIG-PLAN-036 a partir de junho de 2015, a qual é decorrente da publicação da Orientação Normativa MPOG/SEGEP nº 3, de 28/04/2015. A Coordenação de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas – COGEP destacou ainda:

- o acréscimo de responsabilidade da Diretoria de Planejamento e Articulação Institucional – DPLAN imposto pela NIG-PLAN-036, que passou a avaliar a excepcionalidade do serviço, autorizar a sua realização e aprovar o seu pagamento;
- a redução do custo do Adicional de Serviços Extraordinários de R\$ 169.571,97 em 2015 para R\$ 64.371,55 em 2016;
- o estabelecimento de rodízio entre os servidores que atuam como motoristas desde abril de 2016. Cumpre esclarecer que os 2 servidores recordistas em prestação de serviços extraordinários exercem a função de motoristas, que atendiam “a requisições de viatura após o horário de expediente”, como justificado na totalidade das autorizações de serviço extraordinário emitidas.

Em sua resposta, o INMETRO explica a evolução dos seus normativos internos e a cadeia de responsabilidades na requisição, autorização e pagamento do serviço extraordinário. No entanto, o texto passa ao largo de justificar a extrapolação descomunal da quantidade de horas extras trabalhadas pelos servidores citados. Afinal, foram mais de 300 horas extraordinárias trabalhadas em 2015, quando o limite é de 90 horas anuais e 44 horas mensais, como disposto no Decreto nº 948, de 05/10/1993, e repetido na Orientação Normativa MPOG/SEGEP nº 3, de 28/04/2015.

Com efeito, a Nota Técnica COGEP nº 2/2017, de 01/02/2017, evidencia a ciência da instituição quanto ao procedimento ditado na lei, que, por sua vez, se contrapõe aos fatos praticados pelo INMETRO. É de se notar o alerta emitido pela Divisão de Administração de Pessoas, Segurança e Saúde Ocupacional – DAPSO, hierarquicamente vinculada justamente à DPLAN, diretoria responsável pela autorização de serviço extraordinário. No Memorando nº 37/DPLAN/COGEP/DAPSO, de 27/03/2015, a Chefia da DAPSO recomenda:

“a suspensão do pagamento de serviço extraordinário (hora extra) dos servidores que atingiram o limite referido no Decreto nº 948/1993 e que o INMETRO busque alternativas, seja por meio de convênio ou contrato nos moldes do art. 4º § 1º da Lei nº 9.933/1999, seja pela compensação de horários ou readequação da jornada de trabalho (escalas de revezamento).”

Diante do exposto, concluiu-se que INMETRO, embora ciente dos ditames legais, não respeitou e tampouco justificou a realização de serviço extraordinário superior a 90 horas anuais ou a contratação mediante dispensa de licitação fora das hipóteses previstas em lei, devendo enquadrar a sua gestão no modelo aplicado às autarquias federais.

Recomendações:



Recomendação 1: Observar os limites legais na contratação mediante dispensa de licitação.

Recomendação 2: Observar os limites legais na autorização e pagamento de serviço extraordinário.

Recomendação 3: Apurar a responsabilidade pela autorização de realização continuada de serviço extraordinário, considerando o prejuízo suportado pela União pelo pagamento do adicional de serviço extraordinário em lugar do rodízio de servidores para atender a necessidade de trabalho.

2.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Existência do Núcleo de Apoio do Distrito Federal - NUADF sem atribuições definidas, incorrendo em despesa sem motivo justificado de R\$ 744.633,63 em 2016.

Fato

Em 2008, o INMETRO criou na sua estrutura administrativa o NUADF, por meio da Portaria MDIC nº 82, de 01/04/2008, que alterou o seu Regimento Interno. Subordinado à Diretoria de Administração e Finanças – DIRAF, o novo órgão recebeu as seguintes atribuições:

“Art. 50. Ao Núcleo de Apoio do Distrito Federal compete:

I - articular com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e demais órgãos de governo nos assuntos de recursos humanos e administrativos;

II - supervisionar o processo de encaminhamento de matérias do Instituto para publicação no Diário Oficial da União; e

III - encaminhar e acompanhar processos de afastamento do País de servidores do Instituto, junto ao Ministério das Relações Exteriores, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e às representações diplomáticas estrangeiras.”

Em nova reforma regimental dada pela Portaria INMETRO nº 165, de 02/04/2013, as competências do NUADF foram reduzidas a duas atribuições:

“Art. 62. Ao Núcleo de Apoio do Distrito Federal compete:

I - supervisionar o processo de encaminhamento de matérias do Instituto para publicação no Diário Oficial da União; e

II - encaminhar e acompanhar processos de afastamento do País de servidores do Instituto, junto ao Ministério das Relações Exteriores, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e às representações diplomáticas estrangeiras, no que se refere à emissão e renovação de passaportes e de vistos.”

Dentre as competências formuladas, saliente-se que a publicação de matérias no Diário Oficial da União deve ser encaminhada exclusivamente por meio eletrônico desde 2002, com a entrada em vigor do Decreto nº 4.520/2002, que dispõe em seu art. 11 sobre a publicação dos atos oficiais na Imprensa Nacional. Dessa forma, questiona-se a vantagem de manter um posto de atendimento em Brasília para acompanhar uma atividade que já era realizada à distância.

Da mesma forma, o afastamento de servidores do país, no que tange a emissão de diárias e passagens, já é obrigatoriamente processado de forma eletrônica desde 2007, como determina o art. 12-A do Decreto nº 5.992/2006, com redação dada pelo Decreto nº 6.258/2007. Entretanto, para complementar o processo de afastamento de servidores do país, há que se obter a indispensável autorização ministerial e proceder à obtenção do visto de trabalho e à emissão do passaporte oficial, se for o caso. Essas tarefas são realizadas pelo Ministério Supervisor, que já possui em sua estrutura procedimentos e servidores alocados para esse fim, como disposto nos arts. 8º e 10 do Anexo I ao Decreto nº 8.917/2016, que normatiza o Regimento Interno do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

“Art. 8º À Secretaria-Executiva compete:

I - assistir o Ministro de Estado na supervisão e na coordenação das atividades das

Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das suas entidades vinculadas;

[....]

Parágrafo único. A Secretaria-Executiva exerce, ainda, a função de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Serviços Gerais, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal, de Administração Financeira Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal e de Gestão de Documentos de Arquivo, por meio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.

[....]

Art. 10. À Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração compete:

I - planejar, coordenar e supervisionar, no âmbito do Ministério, a execução das atividades de gestão de documentos e arquivos e daquelas relacionadas aos sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de serviços gerais, de administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos e de organização e inovação institucional;

II - promover a articulação com os órgãos centrais dos sistemas federais referidos no inciso I e informar e orientar os órgãos do Ministério quanto ao cumprimento das normas administrativas;”

Ressalte-se que não foram editados atos normativos no âmbito do INMETRO que definissem como se daria a operacionalização do NUADF, incluindo a composição da sua força de trabalho, a geração de despesa, a administração do patrimônio público, a hierarquia e as competências dos agentes aí lotados. Esse procedimento afronta os princípios da motivação administrativa e da economicidade e não observa o disposto nos art. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, que determina a prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos atos administrativos que implicarão aumento de despesa.

Registre-se ainda que a Superintendência de Goiás – SURGO se apresenta como possível escritório de apoio aos assuntos do INMETRO no Distrito Federal, uma vez que é localizada em Goiânia, a 200 Km de Brasília, possui estrutura administrativa definida e em funcionamento, tem lotação de 91 servidores e inclusive gerencia uma estrutura operacional para suas atividades finalísticas em Brasília.

Em 2016, o Regimento Interno do INMETRO foi novamente editado, omitindo a existência do NUADF.

Desde janeiro de 2017, vige o normativo aprovado pela Portaria MDIC nº 2, de 04/01/2017, o qual também silenciou quanto à existência e às competências do NUADF.

Em suma, desde 2016, o NUADF representa uma ficção na estrutura administrativa do INMETRO, mas com consequências financeiras reais: em 2016 o Instituto incorreu em despesas do vulto de R\$ 744.633,63 alocadas no Plano Interno N203812:

Demonstrativo das Despesas do NUADF em 2016

Elemento de Despesa	Descrição	Valor Liquidado (R\$)
30	Material de consumo	1.948,82
37	Locação de mão-de-obra	83.135,81
39	Outros serv. 3 ^{os} - PJ	634.656,68
92	Despesas de exerc. anter.	24.892,32
	Total	744.633,63

Fonte: DP02 – Relatório de Acompanhamento de Orçamento.

Por fim, foi identificada ainda a possibilidade de sobreposição de objetos ou de fracionamento de contratação caracterizada pela vigência concomitante de contratos com objeto similar:

Relação de Contratos em Execução no NUADF

Contrato	Objeto	Vigência	Fornecedor	Valor Pactuado (R\$)
20/2011	Fornecimento de 30 postos de trabalho para a SURGO e para a DIRAF em Brasília	Desde 03/10/2011	Terra Global Ltda.	1.480.098,55
10/2014	Fornecimento de recepcionais para o INMETRO em Brasília	Desde 18/08/2014	HK Serviços Terceirizados EPP	82.237,97
3/2015	Prestação de serviços de copeiragem em Brasília	Desde 02/03/2015	Brilhante Administ. e Serviços EIRELI	44.700,00
10/2016	Fornecimento de 7 postos de trabalho para apoio no NUADF	Desde 08/08/2016	Liderança Limpeza a Conservação Ltda.	83.135,81

Fonte: SIASG. * Rateio entre as UGs 183023 e 183025.

Diante do exposto, o NUADF se mostra um escritório sem atribuições definidas, porém gerador de despesas para o INMETRO, em afronta aos dispositivos legais citados.

Causa

Criação pela Presidência de órgão interno, sem a definição precisa de competências em normativo e sem a instituição de controles internos suficientes para o acompanhamento de gastos, acarretando despesas desnecessárias.

Supervisão geral inadequada dos gastos com manutenção de estrutura organizacional não prevista normativamente, descumprindo as atribuições da DIRAF previstas no art. 58, I do Regimento Interno de 2013 e no art. 44, I do Regimento Interno de 2016.

Estrutura organizacional excessivamente complexa envolvendo linhas de autoridade gerenciais não usuais, não coordenada pela DPLAN, em contraposição ao disposto no art. 37, I do Regimento Interno de 2013 e no art. 28, I do Regimento Interno de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o tema por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700117/23, de 19/01/2017, o INMETRO encaminhou o Ofício nº 28/GABIN, de 29/05/2017, onde apresenta:

“Em conformidade com a Lei 5.966, de 11 de dezembro de 1973, foi criado o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), na forma de Autarquia Federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), colegiado interministerial, que é o órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).

‘Art. 1º É instituído o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, com a finalidade de formular e executar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais.

Parágrafo único. Integrarão o Sistema de entidades públicas ou privadas que exerçam atividades relacionadas com metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais.

Art. 2º É criado, no Ministério da Indústria e do Comércio, o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO, órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

Parágrafo único. A composição e o funcionamento do CONMETRO serão definidos no Regulamento desta Lei.

Art. 3º Compete ao CONMETRO:

a) formular e supervisionar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais, prevendo mecanismo de consulta que harmonizem os interesses públicos das empresas industriais do consumidor;



- b) assegurar a uniformidade e a racionalização das unidades de medida utilizadas em todo o território nacional;
- c) estimular as atividades de normalização voluntária no País;
- d) estabelecer normas referentes a materiais e produtos industriais;
- e) fixar critérios e procedimentos para certificação da qualidade de materiais e produtos industriais;
- f) fixar critérios e procedimentos para aplicação das penalidades no caso de Infração a dispositivo da legislação referente à metrologia, à normalização industrial, à certificação da qualidade de produtos industriais e aos atos normativos dela decorrentes;
- g) coordenar a participação nacional nas atividades internacionais de metrologia, normalização e certificação de qualidade.’

A Lei define como sede oficial do Inmetro a Capital Federal:

‘Art. 4º É criado o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com personalidade jurídica e patrimônio próprios. (Redação dada pela Lei nº 12.545, de 2011).

§ 1º O INMETRO terá sede na Capital Federal.’

Sendo a Capital Federal, Brasília - DF, a sede do Inmetro, cumpre ao instituto contar com uma estrutura para atendimento das demandas institucionais naquela localidade, tais como: apoio administrativo ao Presidente do Inmetro e às demais Diretorias, Coordenadorias-Gerais e Procuradoria do Inmetro, para suas atividades na Capital Federal, inclusive nas questões relativas à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), relação com os Ministérios, Congresso Nacional, Presidência da República e Tribunal Superiores; assessoria parlamentar; acompanhamento dos processos administrativos de julgamentos de multas etc.”

Análise do Controle Interno

Em sua resposta, o INMETRO se ateve à determinação legal que fixou sua sede no Distrito Federal e omitiu-se quanto aos custos incorridos e ao trabalho desenvolvido no NUADF.

A impropriedade aqui relatada não objetivou questionar a lei que fixou a sede do INMETRO no Distrito Federal, mas como o Instituto exercerá suas atribuições nesse escritório. A lei de criação do INMETRO data de 1973 e, justamente por ser lei, possui caráter amplo, deixando ao Ministério Supervisor o encargo de esclarecer a forma por meio da qual ela se concretizará.

Se o INMETRO necessita de um escritório em Brasília, que sejam esmiuçadas suas atribuições no Estatuto, justificado o seu custo no orçamento e, principalmente, consultado o Ministério supervisor que poderá apoiar o INMETRO na sua instalação no Distrito Federal. O que não pode ser suportado é a despesa de cerca de R\$ 750 mil anuais para se manter uma estrutura administrativa, com empregados terceirizados e pagamento de aluguel, sem deveres e competências definidas em normativos internos.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir as atribuições, a estrutura e o centro de custeio do NUADF em seus normativos administrativos e em seu orçamento.

Recomendação 2: Avaliar a proposta de alteração de sua sede para o Rio de Janeiro.

Recomendação 3: Apresentar ao Ministério Supervisor a proposta do detalhamento do custeio e da definição normativa das atribuições e da estrutura do NUADF.