



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE
CONTROLADORIA-REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Número:
201700117/02

Solicitação de Auditoria

Rio de Janeiro/RJ
19/01/2017

Unidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

Destinatário: Sr. Carlos Augusto de Azevedo - Presidente

Aos cuidados do Sr. Rogério Fernandes – Auditor-Chefe

Com vistas a subsidiar a auditoria de acompanhamento da gestão em andamento nessa entidade e, em consonância ao disposto no artigo 26 da Lei n.º 10.180, de 06/02/2001, solicitamos justificar as impropriedades relatadas a seguir, informando que, para agilizar os trabalhos, as respostas deverão ser encaminhadas ao e-mail: claudia.jannuzzi@cgu.gov.br:

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

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 n.º 201503546, onde já havia sido identificada a terceirização ilícita que passamos a expor.

Em 2008, o INMETRO firmou o contrato n.º 11/2008 com a Milenio Assessoria Empresarial Ltda. (CNPJ 03.062.394/0001-09) cujo objeto a ‘prestação de serviços de apoio administrativo nas usas atividades não contempladas pelas categorias funcionais abrangidas pelo PCS’. Esse contrato vigeu até 2014, quando foi substituído pelos contratos n.ºs 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 n.ºs 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 n.º 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 n.º 2/2016. Ambos os contratos n.ºs 2/2016 e 3/2016 vigoram 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 ~~as~~ 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, observamos 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 dependência 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 | APPA | Liderança * |
|---|--------------------|--------------------|---------------------|
| | Contrato nº 2/2016 | Contrato nº 3/2016 | Contrato nº 10/2016 |
| Empregados migrados dos contratos n ^{os} 3/2014 e 4/2014 da Milenio | 122 | 160 | 32 |
| Empregados novos | 0 | 0 | 0 |
| Total | 122 | 160 | 32 |

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

* Folha de pagamento de agosto de 2016.

Ao tempo dos trabalhos de campo da presente auditoria, a prestação de serviços de apoio administrativo estava sendo retomada pelo INMETRO, após um hiato de cerca de um mês, entre o final da vigência dos contratos n^{os} 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 agosto de 2016 a 1ª nota fiscal de prestação de serviços, onde figuram 32 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 ainda que o contrato nº 10/2016 abranja a contratação de até 216 prestadores de serviço, notamos que o INMETRO está inaugurando mais um ciclo de terceirização com uma nova pessoa jurídica com a possibilidade de acrescer à força de trabalho terceirizada mais 184 prestadores de serviço. Apenas dessa vez, é a Liderança a empresa interposta.

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 | 32* | 282 |

Fonte: RAIS.

* Até agosto de 2016 e migrados da APPA ou da Stefanini. Por isso, o total de contratados em 2016 não ser a soma matemática dos contratados da APPA, da Stefanini e da Liderança.

Observamos 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 | 300.578,18 | 9.277.911,76* |

Fonte: Ordens Bancárias sacadas registradas no SIAFI.

* Até agosto de 2016.

Verificamos 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

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.

Notamos 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.

Prazo para atendimento: 03/02/2017

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

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, verificamos que o INMETRO não adequou a sua gestão às regras às quais as autarquias estão normalmente sujeitas.

Selecionamos a realização de trabalho extraordinário, a contratação por dispensa de licitação e a concessão de diárias internacionais para exame e verificamos que no que toca os dois últimos tópicos, o INMETRO infringiu o regramento administrativo das autarquias, como veremos 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. Selecionamos 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 verificamos a ocorrência das seguintes impropriedades:

a) ausência de fundamentação prévia contendo informações acerca de data, local horário, relação nominal dos servidores e comprovação de disponibilidade orçamentária, dentre outros;

b) ausência de caracterização da situação excepcional e transitória cuja interrupção importe prejuízo manifesto para o serviço;

c) 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. Observamos que o limite diário de duas horas e o mensal de 44 horas foram respeitados. No entanto, observamos que, durante o ano de 2015, esses 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.

d) 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, observamos 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, constatamos a contratação dos materiais e serviços listados abaixo sem respaldo legal para dispensa de licitação.

| 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.

Prazo para atendimento: 03/02/2017

(original assinado por)
 Claudia Couto Jannuzzi
 Analista de Finanças e Controle

Identificação interna do documento X2SBHNAUNF-FXFNGBC2



Nome do arquivo: SA_201700117_02_50887052018108.pdf

Data de vinculação ao processo: 08/10/2018 10:55

Autor: Veronica Pereira (vpereira)

Processo: 1326167