



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

Número:
201700117/03

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 nº 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. 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.

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.

Registrarmos que os aditamentos ao contrato nº 69/2009 não foram analisados do ponto de vista do seu impacto financeiro na gestão. Embora tenhamos observado que a soma dos acréscimos ultrapassa o limite de 25% disposto no § 1º ao art. 65 da Lei nº 8.666/1993, não investigamos 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, restringimos a abrangência da presente auditoria à solução de continuidade na contratação dos serviços de limpeza ocorrida nos exercícios de 2015 e 2016.

Primeiramente, assinalamos que a iniciativa de autuação 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 localizamos 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.

Observamos 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.

Constatamos 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:

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.

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.

Prazo para atendimento: 03/02/2017

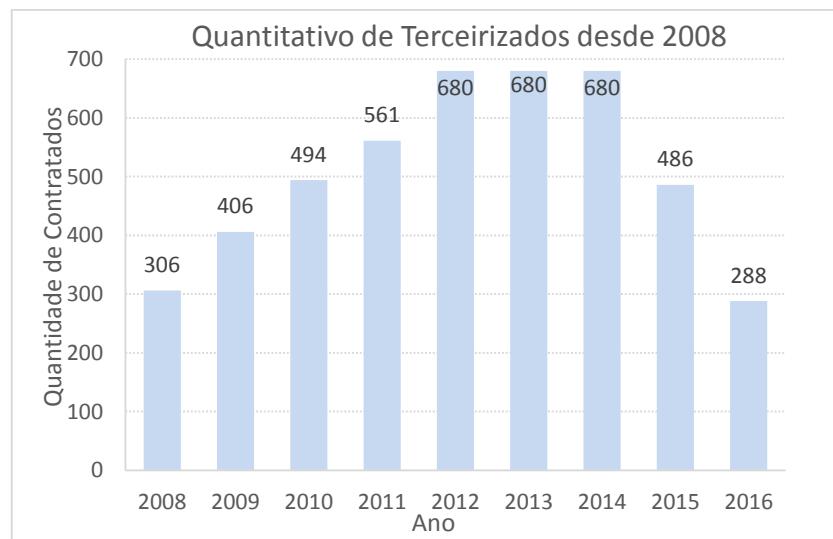
2. Contratação de empresa prestadora de serviço de apoio administrativo sem a comprovação de necessidade de terceirização de atividades, com a fixação do piso remuneratório acima da CCT sem fundamentação e mediante a desclassificação de 9 propostas mais econômicas, com fundamento em exigências excessivas.

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 com o valor de R\$ 15.707.991,36 e vigência de 12 meses a contar de 08/08/2016.

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 identificamos 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. Verificamos 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.

Alertamos para 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.

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 ~~os locais~~ 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 29/2015 realizado pelo INPI (UG 183038), para a contratação de prestação de serviços de apoio administrativo, consistindo nos postos de Repcionista Atendente e Assistente Administrativo II a serem executados no Escritório de Difusão Regional Sudeste I – DIREG/MG, na cidade de Belo Horizonte/MG, e na Seção de Difusão Regional II – SEDIRII na cidade de Vitória/ES.
- 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, verificamos que a alocação dos prestadores de serviços contratados pelo INPI 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 – SINTACLUS 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, notamos 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.

Verificamos também que, ao citar como fonte de pesquisa o salário de Assistente Administrativo II (CBO 4110-10), o INMETRO transcreveu o valor de R\$ 4.035,74 (quatro mil e trinta e cinco reais e setenta e quatro centavos) em vez de R\$ 2.235,00 (dois mil duzentos e trinta e cinco reais), sendo este último fiel ao licitado pelo INPI no Pregão Eletrônico nº 29/2015, que, por sua vez também não serve como elemento de pesquisa, como sustentado acima, tendo em vista que o local de prestação dos serviços foram os escritórios do INPI em Belo Horizonte – MG e Vitória – ES.

Considerando que esse foi o maior de 3 valores que compuseram a média salarial de R\$ 3.353,05, verificamos a ocorrência de superestimativa do salário. Se desprezarmos essa fonte de pesquisa e considerarmos apenas os outros dois salários levantados, chegaríamos ao valor médio de R\$ 3.011,71, 10,2% inferior ao considerado pelo INMETRO, o que aponta para prejuízo potencial de R\$ 567.453,59 (3,6%) no valor previsto anualmente para o contrato de R\$ 15.707.991,36.

	Valor (R\$)	Custo Mensal por Posto de Trabalho (R\$)	Custo Mensal para 64 Postos de Trabalho (R\$)
Salário superestimado	3.353,05	7.258,02	464.513,28
Salário ajustado	3.011,71	6.519,15 *	417.225,48

Fonte: Processo nº 12109/2016.

* Aplicamos o fator 2,16 sobre o valor do salário, calculado a partir do quociente do custo por empregado apresentado pela licitante vencedora sobre o salário efetivamente licitado e contratado. Ele representa os custos indiretos e tributos incidentes na planilha de custos da licitante vencedora.

Prejuízo Mensal Estimado: R\$ 47.287,80
Prejuízo Anual Estimado: R\$ 567.453,59

Desclassificação de propostas de preços mais econômicas e limitação à competitividade

O edital do Pregão Eletrônico nº 6/2016 estipulou em seu item 13.12.5, como exigência de qualificação técnica, que a licitante deveria comprovar possuir, em seu quadro de funcionários permanente, na data da licitação, um profissional de nível superior, detentor de Certidão de Acervo Técnico – CAT expedida pela entidade profissional competente, que comprove a experiência na execução de serviços pertinentes e compatíveis com o objeto licitado.

Consideramos que o critério imposto na qualificação técnica restringiu a competitividade da licitação, além de não se alinhar com o intuito da modalidade licitatória do Pregão, que visa sempre obter o menor preço. As condições técnicas descritas no edital remetem à licitação do tipo “técnica e preço”, o que também não se coaduna com o objeto licitado, a prestação de serviços administrativos, que por sua vez não é considerado de alta complexidade ou de natureza intelectual, na definição do art. 46 da Lei nº 8.666/1993.

A comprovação de aptidão técnica nas licitações de prestação de serviços deve se limitar exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo, previamente declaradas no edital, conforme disposto no inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/1993. No caso, a prestação de serviço consiste no fornecimento de mão-de-obra, limitada a 216 pessoas, para 5 cargos de níveis médio e superior, sem a exigência de experiência prévia ou habilidade específica para a execução de determinada atividade. Não há no edital condições de entrega do serviço ou parâmetros de qualificação profissional que qualifiquem o objeto licitado como complexo ou de natureza intelectual, de forma que a presença desta cláusula editalícia comprometeu a competitividade do certame e ensejou a desclassificação de propostas mais vantajosas para a Administração.

Nesse sentido, a Súmula TCU 263 dispõe que a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, pertinente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

No que tange a exigência de o responsável técnico pertencer ao quadro permanente da empresa, o TCU também já se posicionou no sentido de ser ilegítima a exigência, para fins de pré-qualificação, que esses profissionais detentores de atestado de responsabilidade técnica ou certidão de acervo técnico devam pertencer ao quadro permanente da licitante na data de entrega da documentação, como enunciado no Acórdão TCU nº 2.282/2011 – Plenário. Bastaria a comprovação da disponibilidade de um profissional contratado temporariamente, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.

Ainda no tocante à qualificação técnica-profissional, com amparo na exigência comprovação de gerenciamento de serviços terceirizados com no mínimo 50% do número de empregados que serão necessários para suprir os postos de trabalho, o INMETRO desclassificou licitantes que comprovaram prestar serviço de terceirização em áreas relacionadas a apoio administrativo.

Como exemplo, verificamos que a empresa que apresentou a segunda proposta mais competitiva, a Life Tecnologia e Consultoria Ltda. (CNPJ 00.660.928/0001-00), foi desclassificada, apesar de ter apresentado 12 comprovantes de experiência em atividades compatíveis, como, por exemplo, digitalização de documentos, fornecimento de recepcionistas, atendimento de eleitores para cadastramento biométrico e fornecimento de mão-de-obra especializada em informática. No entanto, o INMETRO inabilitou a licitante,

declarando que “nenhum dos comprovantes possui objeto compatível com a contratação de serviço terceirizado de apoio administrativo.

Entendemos que objeto licitado (216 prestadores de serviço, distribuídos em 5 cargos, sem a exigência de habilidades ou experiências específicas) pode ser executado por qualquer empresa que comprove ser capaz de gerenciar 50% da mão-de-obra solicitada, já não foram especificados processos de trabalho ou resultados operacionais que qualificassem o “apoio administrativo” licitado como incompatível com qualquer outro serviço de terceirização.

Afinal, uma empresa que fornece atendentes de público ou recepcionistas em determinado contrato pode também disponibilizar auxiliares e assistentes administrativos para outro contratante, dado que a natureza do trabalho executado pelos terceirizados não interfere no seu gerenciamento

Entendemos que a inabilitação desta licitante restringiu a competitividade do certame e impediu a seleção de proposta mais vantajosa para o INMETRO, porque não guardou proporcionalidade com o objeto licitado, em contraposição ao disposto no art. 3º caput da Lei nº 8.666/1993.

Vale citar que a vencedora do certame, a Liderança Limpeza e Conservação Ltda. (CNPJ 00.482.840/0001-38), foi a 10ª classificada na licitação, tendo sido contratada ao preço de R\$ 15.707.991,36, valor 7,9% superior ao apresentado pela Life Tecnologia e Consultoria Ltda., que apresentou o preço de R\$ 14.555.552,78. A diferença de cerca de R\$ 1.150.000,00 entre as propostas equivale a execução de um mês do mesmo contrato.

Prazo para atendimento: 03/02/2017

(original assinado por)

Claudia Couto Jannuzzi

Analista de Finanças e Controle

Identificação interna do documento 2LRG6KKL1D-V+ANVOF2



Nome do arquivo: SA_201700117_03_75969602018108.pdf

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

Autor: Veronica Pereira (vpereira)

Processo: 1326167