



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

Número:
201700117/23

Solicitação de Auditoria

Rio de Janeiro/RJ
18/05/2017

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:

Solicitamos apresentar justificativas para as irregularidades relatadas nos itens 1 e 2:

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

Em 08/08/2016, o INMETRO celebrou o contrato nº 10/2016 com a Liderança Limpeza e Conservação Ltda. (CNPJ 00482840/0001-38), 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, já que não encontramos 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.

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 readaptação do quantitativo de postos de trabalho, a saber: Auxiliar Administrativo II e Assistente Administrativo II.”

Notamos 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, ratificamos 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. Afinal, se o INMETRO tivesse indagado previamente às suas Diretorias sobre o assunto, o pedido de contratação excedente para ambas as localidades surgiria no processo no mesmo documento e na mesma data.

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 Pregão nº 6/2016, ampliando o escopo da qualificação profissional mínima para preenchimento 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 no canto inferior direito do ajuste (com carimbo e rubrica), o 2º 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 contratação dos terceirizados citados abaixo:

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 determinados, 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 adito, 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, não localizamos no processo o documento citado e, portanto, não foi possível identificar o motivo da glosa.

Prazo de atendimento: 26/05/2017

2. 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.

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, salientamos 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, questionamos 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, identificamos 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.

Prazo de atendimento: 26/05/2017

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