


**RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA ORDINÁRIA
FINANCEIRA, CONTÁBIL E ADMINISTRATIVA – RFAO**

Referências: NIE-AUDIN-001

PROCESSO AUDIN PA-600-005-2017-O	PERÍODO DA AUDITORIA 5 a 9/6/2017	
ÓRGÃO AUDITADO Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Paraná - IPEM/PR		

Senhor Auditor-Chefe,

Apresentamos-lhe o resultado da auditoria ordinária realizada no Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Paraná - IPEM/PR, por determinação da Ordem de Serviço n.º 006/Audin, de 20/4/2017.

I - INTRODUÇÃO

Nossos trabalhos no órgão foram realizados no período de 5 a 9 de junho de 2017, com o objetivo de avaliar os atos e fatos ocorridos no Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Paraná - IPEM/PR, no período compreendido entre janeiro/2016 a fevereiro/2017, assim como se certificar de que o órgão conveniado encontra-se adequadamente estruturado para a execução do Convênio.

O IPEM/PR, cujo Diretor Presidente é o Senhor Bernardino Barreto de Oliveira, designado por intermédio do Ato do Governador – Decreto Estadual nº 4748, de 2/8/2016 publicado em 3/8/2016 –, executa as atividades de competência do Inmetro nas Áreas de Metrologia Legal e Avaliação da Conformidade de Objetos Regulamentados e Serviços em todo o Estado do Paraná. Essas atividades foram delegadas por meio do Convênio n.º 05/2013, de 29/11/2013, celebrado com a interveniência da Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul, com vigência de 4 (quatro) anos, a contar de 1º/12/2013.

O Presidente do Inmetro delegou competência ao Senhor Bernardino Barreto de Oliveira, Diretor Presidente do IPEM/PR, mediante as Portarias Inmetro n.ºs 360, 361 e 362, de 25/8/2016, publicadas no D.O.U. de 26/11/2016, para, respectivamente, exercer o encargo de ordenador de despesas do IPEM/PR com recursos repassados pelo Inmetro, para efetuar alienação de materiais permanentes inservíveis, obsoletos e sucateados, e para realizar despesas de capital em nome do Inmetro, usando, para tanto, a estrutura administrativa da unidade organizacional sob sua direção.

II – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos realizados na sede da Autarquia, localizada na Rua Estados Unidos, 135 - Bacacheri, Curitiba/PR, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivaram avaliar a atuação do IPEM/PR quanto à execução do convênio firmado com o Inmetro, especialmente sobre os processos de despesas do período de janeiro/2016 a fevereiro/2017, bem como os processos abertos anteriormente (contínuos), além de processos relacionados às áreas de pessoal, terceirização, e transporte e controle das viaturas.

A classificação da auditoria realizada no IPEM/PR, conforme a Instrução Normativa MF/SFC nº 1, de 6/4/2001, foi a de Auditoria de Avaliação de Gestão. Cabe registrar que o IPEM/PR apresentou tempestivamente as respostas aos questionamentos efetuados pela equipe auditora, por intermédio da Solicitação de Auditoria – SA n.º 01, de 5/5/2017.

Com relação aos processos de despesas vigentes e seus valores gastos no período de escopo da auditoria, informado pelo Órgão, referente aos recursos transferidos pelo Inmetro a título de convênio, e ao total analisado pela equipe auditora, apuramos o seguinte percentual em nossas análises:

Período auditado	Total de despesas informado no período (em R\$)	Total analisado no período (R\$)	Percentual
Janeiro/2016 a fevereiro/2017	38.051.352,81	6.256.858,97	16,4 %

Fonte: Informações levantadas nas respostas à SA n.º 01, e no trabalho de campo no IPEM/PR.

Na seleção dos itens componentes dos trabalhos realizados, utilizamos amostragem de forma aleatória, não probabilística, sendo que na área de gestão orçamentária e financeira a seleção dos processos de despesa se deu pela análise das respostas à SA – Solicitação de Auditoria n.º 01, previamente encaminhada ao IPEM/PR, para a qual o Órgão Delegado apresentou um demonstrativo contemplando os processos de despesas vigentes entre janeiro/2016 a fevereiro/2017 em resposta ao item 1.1 da referida SA, com tabela contendo o quantitativo e o valor dos processos por modalidade, bem como os de natureza contínua, realizados na Sede, conforme demonstrativo a seguir:

Tipo de Despesa	Processos existentes no Auditado		Processos Analisados		Percentual Analisado (%)	
	Quant.	Valor (R\$)	Quant.	Valor (R\$)	Em relação à quant.	Em relação ao valor
Concorrência	-	-	-	-	-	-
Tomada de Preços	-	-	-	-	-	-
Convite	-	-	-	-	-	-
Pregão Eletrônico	5	1.781.722,63	-	-	-	-
Pregão Presencial	12	9.073.246,44	2	1.907.840,64	16,7 %	21,0 %
Adesão a Ata de Registro de Preços	5	757.540,59	-	-	-	-
Dispensa de licitação	49	122.232,29	-	-	-	-
Inexigibilidade	7	232.922,95	-	-	-	-
Indenização	6	8.905,70	-	-	-	-
Ressarcimento	-	-	-	-	-	-
Adiantamento (SF)	6	3.794,71	-	-	-	-
Diárias	1017	397.796,25	-	-	-	-
Outros (folha de pgto, bônus desempenho, INSS, fundo de previdência, PIS-PASEP, ressarc. Taxi, SEAP-estagiários, Inmetro- semestralidade, ressarcimento de comissionado)	23	26.070.987,50	2	4.349.018,33	8,69 %	16,7 %
Total geral	1046	38.051.352,81	4	6.256.858,97	0,19 %	16,4 %

Com relação à execução financeira em 2016, o Órgão informou os valores a seguir, em resposta ao item 1.2 da SA n.º 01:

Rubrica orçamentária	Execução financeira - exercício 2016 (R\$)
0001 - CUSTEIO DAS DESPESAS COM SERVIDORES DA RBMLQ-1	30.136.840,00
0002 - OPERACIONALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO EM METROLOGIA E QUALIDADE 1	3.943.587,53
0003 - MANUTENÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA LABORATORIAL DOS ÓRGÃOS QUE COMPÕEM A RBMLQ-	82.006,40
Total Geral	34.162.433,93

Depois de constatados e analisados por esta equipe auditora, destacamos no presente relatório os fatos de maior relevância. Cabe-nos informar que, em virtude da abrangência, os exames realizados utilizaram como metodologia a constatação direta das informações e dados apresentados por métodos empíricos.

Cabe salientar que em 10/10/2017 foi emitido o Relatório Preliminar de Auditoria Ordinária (RPAO-600-005-2017-O), encaminhado via *e-mail* em 11/10/2017 para o IPEM/PR, para conhecimento e providências. Por meio do Ofício nº 051/Presi – IPEM/PR, de 14/11/2017, foram apresentadas as respostas ao mesmo, tendo sido analisadas pela equipe auditora, sobre as quais apresentamos as conclusões desta Audin nos tópicos seguintes, no presente Relatório Final de Auditoria Ordinária (RFAO-600-005-2017-O).

III – RESULTADO DOS EXAMES REALIZADOS**1. SALDO DO CONVÊNIO Nº 05/2013****1.1. Manifestação do auditado**

No item 1.3 da SA nº 01 foi solicitado:

Com relação ao Convênio nº 05/2013, apresentar justificativa para:

1. O saldo do Convênio no SIAFI previsto para as transferências até novembro/2017 já ter se esgotado.
2. Não ter sido previsto os repasses (reembolsos) para o custeio do Escritório do Ipem/PR no RS.
3. Elaboração em curso de um aditivo ao Convênio (até 25%, para transferências financeiras, que custeiem o OD até novembro/2017), sem que isso esteja previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Órgão respondeu por meio do Ofício nº 16/2017:

Com relação ao Convênio nº 05/2013, apresentar justificativa para:

- a. O saldo do Convênio no SIAFI previsto para as transferências até novembro/2017 já ter se esgotado.

Esclarecimento – De acordo com a Nota Técnica CORED/015/2017 (anexa), como não foi registrado no SIAF a previsão de transferência dos valores referente ao ressarcimento de pessoal cedido ao escritório do IPEM/PR no RS, a SUR-RS consumiu o saldo disponível destinado às despesas do IPEM/PR.

- b. Não ter sido previsto os repasses (reembolsos) para o custeio do Escritório do Ipem/PR no RS.

Esclarecimento – Estamos encaminhando anexo os planos de aplicação que comprovam que o IPEM/PR fez a previsão do ressarcimento de pessoal cedido ao escritório do IPEM/PR no RS, como segue: PA 2013 v.2 pág. 2; PA 2014 v.1 pág. 3; PA 2015 v.0 pág. 3; PA 2016 v.0 pág. 3; e PA 2017 v.0 pág. 3.

- c. Elaboração em curso de um aditivo ao Convênio (até 25%, para transferências financeiras, que custeiem o OD até novembro/2017), sem que isso esteja previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esclarecimento – Considerando que a nossa execução orçamentária e financeira está atrelada ao orçamento do INMETRO e que a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA é feita pelo referido Órgão, entendemos que a responsabilidade em prestar os devidos esclarecimentos, se há ou não a previsão da referida transferência na LOA, é do próprio INMETRO.

1.1.1. Constatação

Foi examinada Nota Técnica CORED/015/2017, de 8/5/2017, transcrita abaixo:

NOTA TÉCNICA

Número: CORED/015/2017

Referência: Termo Aditivo ao Convênio 05/2013 do IPEM/PR para cobrir as necessidades de repasses para o exercício de 2017

Sr. Coordenador,

Considerando a necessidade de apresentar as motivações, bem como, os valores financeiros a serem aditivados ao convênio nº 05/2013, apresentamos o que se segue:

O saldo estabelecido no início do conyênio totalizava **R\$ 143.006.199,40** distribuídos segundo as informações de transferência pactuadas no plano de aplicação aprovado.

TRANSFERÊNCIAS	2013 (dez)	2014	2015	2016	2017	TOTAL
PACTUAÇÃO	3.408.737,24	34.464.184,88	33.351.577,36	35.176.108,78	36.605.591,14	143.006.199,40
EXECUÇÃO LIMITE	3.976.499,50	32.855.656,70	30.786.000,00	39.293.000,00	1.271.882,17	108.183.038,37
EXECUÇÃO EXTRA LIMITE		3.042.033,42	80.723,66	29.542,80	131.186,68	3.283.486,56
RESSARCIMENTO SUR-RS	1.190.000,00	9.650.474,32	11.774.930,38	9.246.209,49	-	31.861.614,19
TOTAL	5.166.499,50	45.226.224,72	42.641.654,04	48.568.752,29	1.403.068,85	143.006.199,40

Tabela 1 – Transferência Pactuada x Execução (Fonte: SGI e SIAFI)

Os valores acima registrados foram obtidos dos seguintes planos de aplicação: 2013 v.2, 2014 v.1, 2015 v.0, 2016 v.0 e 2017 v.0.

É importante registrar que os valores referentes ao ressarcimento de pessoal cedido a SUR-RS ***não foram lançados*** na previsão de saldo do SIAFI mesmo estando presentes no plano de aplicação.

TRANSFERÊNCIA RESSARCIMENTO	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
TOTAL		11.678.468,40	12.069.267,70	12.485.741,20	12.921.637,00	49.155.114,30

Tabela 2 – Transferência prevista no plano de aplicação referente ao ressarcimento de pessoal cedido a SUR-RS

Como não houve no SIAFI a previsão de transferência dos valores acima mencionados, os valores transferidos referentes ao ressarcimento de pessoal cedido a SUR-RS consumiu o saldo disponível.

Abaixo segue os valores que deveriam ter sido previstos no SIAFI:

TRANSFERÊNCIAS	2013 (dez)	2014	2015	2016	2017	TOTAL
IPEM-PR	3.408.737,24	34.464.184,88	33.351.577,36	35.176.108,78	36.605.591,14	143.006.199,40
RESSARCIMENTO SURRS		11.678.468,40	12.069.267,70	12.485.741,20	12.921.637,00	49.155.114,30
TOTAL	3.408.737,24	46.142.653,28	45.420.845,06	47.661.849,98	49.527.228,14	192.161.313,70

Tabela 3 – Valores que deveriam ter sido lançados no SIAFI como previsão de transferência

1 – Transferência para o IPEM-PR

O primeiro passo será verificar se os valores transferidos foram inferiores ao limite de transferência imposto pela receita efetiva.

As receitas pactuadas para o período do convênio foram estabelecidas nos seguintes valores:

RECEITA PACTUADA	2013 (dez)	2014	2015	2016	2017	TOTAL
RECEITA SEM CRONO	2.874.137,49	43.403.826,77	44.459.001,72	46.217.847,81	47.183.905,29	184.138.719,08
RECEITA CRONO	454.800,00	5.852.850,00	6.477.750,00	7.125.950,00	7.893.150,00	27.804.500,00
RECEITA TOTAL	3.328.937,49	49.256.676,77	50.936.751,72	53.343.797,81	55.077.055,29	211.943.219,08

Tabela 4 – Receita pactuada (fonte SGI: plano de aplicação)

As receitas efetivas obtidas no período de dezembro/2013 a abril de 2017 são as seguintes:

RECEITA EFETIVA	2013 (dez)	2014	2015	2016	2017 (jan-abr)	TOTAL
RECEITA SEM CRONO	3.478.289,55	42.988.009,95	39.891.645,54	34.948.932,84	14.252.582,54	135.559.460,42
RECEITA CRONO	408.733,45	4.912.254,06	5.163.921,86	5.462.663,00	2.340.572,00	18.288.144,37
RECEITA TOTAL	3.887.023,00	47.900.264,01	45.055.567,40	40.411.595,84	16.593.154,54	153.847.604,79

Tabela 5 – Receita efetiva (fonte SGI: posição diária)

Com base nas informações de receita efetiva do período aplicamos os percentuais de convenio (82%) e do crono (70%) e chegamos aos seguintes limites de transferência:

LIMITE DE TRANSFERÊNCIA	2013 (dez)	2014	2015	2016	2017 (jan-abr)	TOTAL
82% - CONVÊNIO	2.852.197,43	35.250.168,16	32.711.149,34	28.658.124,93	11.687.117,68	111.158.757,54
70% - CRONO	286.113,42	3.438.577,84	3.614.745,30	3.823.864,10	1.638.400,40	12.801.701,06
RECEITA TOTAL	3.138.310,85	38.688.746,00	36.325.894,64	32.481.989,03	13.325.518,08	123.960.458,60

Tabela 6 – Limite de transferência

Como em abril/2017 há saldo para consecução das atividades, vamos considerar que este é suficiente para a execução do mês de maio/2017. Para termos uma noção das receitas efetivas e respectivos limites de transferência, vamos adicionar os valores do plano de aplicação referente aos limites de transferência do mês de maio.

LIMITE DE TRANSFERÊNCIA	2013 (dez)	2014	2015	2016	2017 (jan-abr)	2017 prev (mai)	TOTAL
82% - CONVÊNIO	2.852.197,43	35.250.168,16	32.711.149,34	28.658.124,93	11.687.117,68	3.755.137,99	114.913.895,53
70% - CRONO	286.113,42	3.438.577,84	3.614.745,30	3.823.864,10	1.638.400,40	669.305,00	13.471.006,06
RECEITA TOTAL	3.138.310,85	38.688.746,00	36.325.894,64	32.481.989,03	13.325.518,08	4.424.442,99	128.384.901,59

Tabela 7 – Limite de transferência

Dos valores totais transferidos em 2016 para execução limite R\$ 39.293.000 (ver tabela 1) parte deste valor, ou seja, R\$ 13.998.000 foram transferidos em 23/12/2016 como antecipação para o exercício 2017. Registramos que parte do valor antecipado foi utilizado pelo IPEM-PR para o pagamento do ressarcimento de pessoal cedido a SUR-RS, executado conforme tabela abaixo:

EXECUÇÃO	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior (previsão)	Total
RESSARCIMENTO 2017	651.383,98	543.951,94	534.883,94	501.490,92	530.000,00	2.761.710,78

Tabela 8 – Execução ressarcimento SUR-RS com os valores da antecipação

Para podermos compara o valor do limite de transferência com o valor transferido, tomamos o cuidado de subtrair do valor da transferido R\$ 108.518.038,37 (tabela 1) o valor utilizado para o ressarcimento 2017 (R\$ 2.761.710,78) conforme descrito na tabela abaixo:

VALOR TRANSFERENCIA PREVISTO	RECEITA EFETIVA	LIMITE DE TRANSFERENCIA	VALOR TRANSFERIDO	Diferença
R\$ 143.006.199,40	R\$ 153.847.604,79	R\$ 123.960.458,60	R\$ 105.756.327,59	R\$ 18.204.131,01

Tabela 9 - Limite de transferência x valor transferido

Com base nas informações da tabela 7 observamos que o IPEM-PR recebeu recursos em valores inferiores ao limite de transferência no valor de R\$ 18.204.131,01.

Utilizando as previsões de receita para o período de junho a novembro de 2017 temos os valores abaixo:

RECEITA PREVISTA Planejamento 2017	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	TOTAL
RECEITA SEM CRONO	3.796.906,81	3.786.042,98	3.969.894,78	3.885.634,08	4.104.610,72	4.237.407,68	23.780.497,05
RECEITA CRONO	740.390,00	740.390,00	740.390,00	740.390,00	740.390,00	740.390,00	4.442.340,00
RECEITA TOTAL	4.537.296,81	4.526.432,98	4.710.284,78	4.626.024,08	4.845.000,72	4.977.797,68	28.222.837,05

Tabela 10 – Receita prevista para a conclusão do convenio

LIMITE DE TRANSFERENCIA 2017	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	TOTAL
82% - CONVÊNIO	3.113.463,58	3.104.555,24	3.255.313,72	3.186.219,95	3.365.780,79	3.474.674,30	19.500.007,58
70% - CRONO	518.273,00	518.273,00	518.273,00	518.273,00	518.273,00	518.273,00	3.109.638,00
RECEITA TOTAL	3.631.736,58	3.622.828,24	3.773.586,72	3.704.492,95	3.884.053,79	3.992.947,30	22.609.645,58

Tabela 11 – Limite de transferência com base na receita pactuada.

TRANSFERENCIA	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
PACTUADA	2.982.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	21.402.000,00
RECEITA TOTAL	2.982.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	3.070.000,00	21.402.000,00

Tabela 12 – Transferência Pactuada

O valor a ser previsto como transferência de convenio para o IPEM-PR deverá ser R\$ 21.402.000,00 (vinte e um milhões quatrocentos e dois reais)

2 - Transferências Ressarcimento IPEM-PR para pessoal cedido a SUR-RS

O valor das transferências referentes ao ressarcimento do pessoal cedido a SUR-RS era de R\$ 49.155.114,30 (tabela 2). No entanto, só foram transferidos R\$ 34.288.324,97 (R\$ 31.526.614,19 (tabela 1) + R\$ 2.761.710,78 (tabela 6)). Desta forma, foram transferidos R\$ 14.866.789,33 a menos que o valor previsto no plano de aplicação.

Abaixo segue a previsão de transferência para a conclusão do convenio constante do plano de aplicação:

TRANSFERENCIA	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
RESSARCIMENTO	838.300,00	838.300,00	838.300,00	838.300,00	838.300,00	878.700,00	1.474.600,00	6.544.800,00
RECEITA TOTAL	838.300,00	838.300,00	838.300,00	838.300,00	838.300,00	878.700,00	1.474.600,00	6.544.800,00

Tabela 13 – Transferência ressarcimento Junho/Dezembro 2017

Conclusão: A previsão de transferência de recursos para a conclusão do convênio é de **R\$ 30.833.620,00** (trinta milhões oitocentos e trinta e três mil seiscentos e vinte reais), composto por R\$ 21.402.000,00 (tabela 10) referentes ao repasse ordinário do IPEM-PR, R\$ 6.544.800 (tabela 11) referente ao ressarcimento dos servidores do IPEM-PR cedidos a SUR-RS e R\$ 2.886.820,00 referente a investimentos com recursos extra limite.

Xerém, Duque de Caxias/RJ, 08 de maio de 2017.

ANDRE VINICIUS FOFANO
Chefe da Divisão de Gestão Administrativa - DIGEA

Conforme esclarecido na Nota, desde o início do Convênio n.º 05/2013 não houve a devida inclusão no SIAFI dos valores relativos ao pagamento do pessoal lotado no Rio Grande do Sul. Tal situação aparentemente foi originada pelo Inmetro, e sua correção, segundo a CORED, seria feita por meio de aditivo ao convênio, com o repasse dos valores faltantes até o seu termo final.

Com relação à resposta do Órgão de que a “*execução orçamentária e financeira está atrelada ao orçamento do INMETRO e que a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA é feita pelo referido Órgão, entendemos que a responsabilidade em prestar os devidos esclarecimentos, se há ou não a previsão da referida transferência na LOA, é do próprio INMETRO*”, o assunto será repassado aos setores pertinentes do Inmetro.

2. PAGAMENTO DO BÔNUS DE DESEMPENHO

Processo n.º: 13.903.393-0 Data: 4/1/2016

Interessado: Gerência Administrativa

Favorecido: Servidores

Objeto: Bônus de Desempenho.

Valor pago: R\$ 2.517.897,14

Valor Auditado: R\$ 2.517.897,14

Processo n.º: 14.400.948-7 Data: 2/1/2017

Interessado: Gerência Administrativa

Favorecido: Servidores

Objeto: Bônus de Desempenho.

Valor pago: R\$ 1.831.121,19

Valor Auditado: R\$ 1.831.121,19

2.1. Fato

No item 1.5 da SA nº 01 foi solicitado:

Apresentar justificativa para pagamento do bônus de desempenho em dezembro/2016 sem que o mesmo tenha sido autorizado no Plano de Aplicação.

O Órgão respondeu por meio do Ofício nº 16/2017:

Relativamente ao presente item, vale ressaltar alguns atos administrativos e ações que foram desenvolvidas e que nortearam o retorno do pagamento do Bônus de Desempenho aos servidores do IPEM, a saber:

- Através do Ofício nº 78/CORED, datado de 20 de abril de 2016, o Sr. Coordenador Geral da RBMLQ-I, substituto, recomenda a este Instituto que:

“suspenda o pagamento de rubricas ou parcelas de remuneração de seus servidores (abonos, gratificações, bônus metrológico, bônus de produtividade, etc.) criados por outro meio que não lei específica, uma vez que o Inmetro não fará mais o repasse relativo a esses valores;”

Em atendimento a supracitada recomendação, em que pese todo o transtorno social que a medida causaria aos servidores que recebiam a mais vinte anos o benefício, procedeu o IPEM a interrupção do pagamento, já a partir de maio/2016, até que Lei Específica regulamentasse a matéria.

Através dos esforços de toda a força de trabalho e da alta direção do IPEM, conseguimos manter as condições necessárias para o cumprimento de nossas metas pactuadas com o INMETRO, isto em razão de que em trâmite já a partir de maio o Projeto de Lei nº 451/2016, sempre na expectativa de sua aprovação.

Senhores, nobres auditores, o sucesso decorrente das ações desenvolvidas pelo IPEM junto a sociedade paranaense e a sensibilidade e reconhecimento do Executivo e do Legislativo estadual, culminaram pôr em 06 de dezembro de 2016 o Exmo. Senhor Governador do Estado sancionar a Lei nº 18.913, que autoriza o pagamento do Bônus aos servidores do IPEM.

Passados sete meses até a promulgação da tão almejada LEI ESPECÍFICA, através do Ofício nº 020/2016, datado de 07 de dezembro de 2016, o IPEM, em síntese, leva ao conhecimento da CORED/INMETRO sobre o assunto e solicita os préstimos daquela Coordenadoria para providências necessárias de repasse de Recursos com vistas ao restabelecimento dos pagamentos de Bônus suspensos em maio/2016.

A CORED/INMETRO, na qualidade de unidade organizacional que coordena as ações de repasses orçamentários e financeiros a RBMLQ-I, expediu o Memorando nº 113/16, dirigido ao senhor Diretor de Administração e Finanças do INMETRO, solicitando brevidade no repasse de recursos solicitados pelo IPEM, ressaltando não haver mais impedimentos que motivem a interrupção do pagamento, mais precisamente em face a publicação de LEI ESPECÍFICA.

Senhores, aludida manifestação da CORED através de memorando, da SEPLAN, esta verbalmente, e os repasses financeiros pelo INMETRO no curso do mês de dezembro, na ordem de R\$ 16.588.000,00, por si só já demonstram à época que o restabelecimento do pagamento estava regularizado, e assim procedemos, até porque nada em contrário recebemos de informações sobre a matéria.

Ainda, com relação ao Plano de Aplicação do exercício de 2016, vale ressaltar que aludida despesa estava prevista e foi excluída no mês de novembro/2016, por solicitação contida no Memorando nº 043/Audin, dirigido a CORED, porquanto ainda tramitava somente o Projeto de Lei, e que fosse incluído somente quando a matéria tenha de fato previsão legal.

Promulgada a Lei em dezembro/2016, o Plano de Aplicação não foi reaberto para a necessária adequação, restando que ainda está em tempo hábil, pois assinado está pelo IPEM, faltando apenas a assinatura de um dos três representantes do INMETRO.

Assim, pelos fatos aqui trazidos, não há de se falar em ausência de Autorização no Plano de Aplicação, pois os próprios registros constantes no mesmo e o Memorando Audin nº 043/2016, bem demonstram que após a promulgação de LEI ESPECÍFICA, aludida despesa seria lançada no Plano de Aplicação.

No item 1.6 da SA nº 01 foi solicitado:

Apresentar justificativa para pagamentos do bônus de desempenho no exercício 2017, apesar do Convênio nº 05/2013 – firmado entre o IpeM/PR e o Inmetro – ter sido apostilado com supressão dos itens 8.2 e 8.3, não mais prevendo o pagamento do bônus, conforme determina o Acórdão TCU nº 611/2004.

O Órgão respondeu por meio do Ofício nº 16/2017:

Recebemos com surpresa a presente solicitação de justificativa, pois não celebramos com o Inmetro qualquer alteração no Convênio nº 05/2013 vinculado ao pagamento do Bônus de Desempenho, e não temos conhecimento da existência do Termo de Apostilamento ou qualquer outro aditamento informado por V.Sas., embora tivesse ciência que havia a intenção da Diretoria do Inmetro em fazer algumas modificações acerca do assunto, mas que não foram discutidas ou sequer celebradas entre os partícipes.

Acreditamos que para a alteração de cláusulas que demandem concordâncias recíprocas ou que resultem em consequências jurídicas severas para os gerenciadores dos recursos federais, a participação de todos os envolvidos no Convênio nº 05/2013 é fundamental para a validade do ato, incluindo-se a intervenção da Secretaria de Estado à que o IPEM-PR está vinculado. Mas não se tem notícias de que esse Termo de Apostilamento tenha tramitado na esfera estadual.

Com relação à Lei Estadual nº 18.913/2016, esta foi sancionada pelo Executivo Estadual em 6/12/2016 e publicada no DOE em 7/12/2016, com efeitos imediatos à data da publicação.

Com relação ao Plano de Aplicação, o Demonstrativo para Prestação de Contas do Convênio, relativo ao exercício 2016, registra que houve interrupção nos pagamentos de Bônus de Desempenho entre os meses de maio a novembro. Com relação à retomada do pagamento do Bônus de Desempenho em dezembro/2016, o Demonstrativo para Prestação de Contas do Convênio conclui com a análise do Setor de Contabilidade do Inmetro:

“Em 17/01/2017, a prestação de contas do mês de dezembro de 2016 foi aprovada sem ressalvas. Sendo certo que a análise do SECON diz respeito tão somente aos valores que se encontram demonstrados nas diversas planilhas que compõem a prestação de contas. Em 17/01/2017, ao analisar a prestação de contas do mês de dezembro de 2016, verificamos que os valores demonstrados apresentam concordância.

2.1.1. Constatação

À primeira vista, as justificativas do Órgão estariam embasadas na Lei Estadual e no Demonstrativo para Prestação de Contas do Convênio aprovado pelo Setor de Contabilidade do Inmetro.

Contudo, por meio do Parecer nº 01/2017/GAB/PF-INMETRO/PGF/AGU, de 6/1/2017, a Procuradoria Federal do Inmetro manifesta-se quanto à Lei Estadual nº 18.913/2016 e as implicações aos envolvidos:

PARECER n. 00001/2017/GAB/PF-INMETRO/PGF/AGU

(...)

INTERESSADOS: CORED – COORDENAÇÃO GERAL DA RBMLQ-I

ASSUNTOS: Pagamento de bônus de desempenho. IPEM/PR

EMENTA: IPEM/PR. Pagamento de bônus de desempenho aos servidores do IPEM/PR lotados no Paraná e no Rio Grande do Sul (SURRS). Advento de Lei estadual. Solicitação de retorno dos repasses dos recursos pelo INMETRO. Inconstitucionalidades e ilegalidade da Lei estadual. Investigação dos pagamentos pelo MPF/RJ e pelo MPF/RS. Controle por parte do TCU, da CGU e pela Audin/INMETRO.

(...)

5. O **Tribunal de Contas da União**, em acórdão de 2004 (Acórdão TC-010.310-2002-3, DOU de 27/05/2004), dentre outros, **determinou a suspensão do pagamento do bônus de desempenho aos servidores do IPEM/PR. A decisão não foi cumprida nem pelo IPEM/PR, (...)**

6. Em acórdão de 2008 (Acórdão nº 1935-2008-TCU-Plenário), em decisão final, com trânsito em julgado administrativo, o **Plenário do Tribunal de Contas da União determinou, dentre outros, a suspensão do pagamento do bônus de desempenho aos servidores do IPEM/PR. A decisão, mais uma vez, não foi cumprida nem pelo IPEM/PR, (...)**. Auditorias do INMETRO constantemente relatavam o descumprimento da decisão do TCU. (...)

(...)

14. É nesse cenário que é aprovada a **lei estadual nº 18.913/2017**, do Estado do Paraná, **regulamentada pela Ordem de Serviço do IPEM/PR nº 08/2016**.

15. Já numa leitura rápida da lei estadual nº 18.913/2017, **constata-se uma série de inconstitucionalidades e até mesmo violação da Lei de Responsabilidade Fiscal**, que, acredito, em vez de melhorar o cenário, pode fazer com que ele piore, inclusive gerando uma reação que afetará todos os IPEMs.

16. Preocupa, especialmente, o relato recebido no sentido de que a lei estadual teria repetido o Decreto estadual do Paraná que, de **maneira ilegal e inconstitucional**, tratava a matéria até então (“sem nunca dar problema”), bem como que a sua regulamentação, pela **Ordem de Serviço do IPEM/PR**, seguiu a mesma lógica.

17. Aponto algumas inconstitucionalidades da lei em tela: i) **não fixa o percentual do bônus de desempenho**, delegando a autarquia estadual a fazê-lo, por meio de ato administrativo (violação do art. 37, inciso X, da Constituição Federal – reserva legal para a concessão de verbas remuneratórias a servidor público); ii) **delega a fixação do percentual do bônus de desempenho e todo o seu normativo a pessoa que o receberá**, ou seja, o Presidente do IPEM/PR, configurando conflito de interesses concreto; iii) **fixa despesa para a União-INMETRO** (violação do art. 18, caput; do art. 39, caput; art. 61, caput e § 1º; art. 167; dentre outros; todos da Constituição Federal); iv) afirma que as despesas com o pagamento da verba remuneratória “**não gerará ônus financeiros aos cofres estaduais, não será computada para fins de apuração do limite de despesa com pessoal estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, uma vez que este gasto de pessoal não ficaria registrado nem no limite do Estado do Paraná, nem no da União**; art. 169 da Constituição Federal).

18. O **fundamento para o repasse**, pelo INMETRO, dos recursos **para o pagamento do bônus de pagamento** aos servidores do IPEM/PR seria, o que é pior, **cláusula do convênio de delegação de competência – e não uma lei federal**. Justamente a **cláusula atacada pelo Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul**, por meio do Inquérito Civil (IC) PR/RS nº 1.29.000.004202/2016-22.

19. Por fim, cabe pontuar que a Nota 351/2016/DAO/PFINMETRO/PGF/AGU entendeu como possível, até que se adequassem os convênios de delegação de competência firmados entre o INMETRO e os IPEMs, o pagamento de bônus de desempenho aos servidores de IPEMs que tivessem leis estaduais prevendo tais verbas remuneratórias. **Mas leis estaduais constitucionais, que não só observassem as normas constitucionais, em especial o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, mas as demais leis federais de âmbito nacional, como a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Ou seja, o repasse poderia ser feito pelo INMETRO desde que o ônus financeiro do pagamento da verba remuneratória coubesse ao Estado, tal como a remuneração regular do servidor estadual em questão.

20. Em conclusão, caso o INMETRO faça o repasse ao IPEM/PR relativo ao pagamento do bônus de desempenho de seus servidores, mesmo com a vigência da lei estadual nº 18.913/2017, acredito que é alta a probabilidade de o MPF/RS ingressar com uma ação civil pública requerendo a **suspensão dos repasses e a condenação dos gestores envolvidos a devolverem os recursos despendidos**, bem como com **ação de improbidade administrativa em face dos agentes públicos envolvidos**, especialmente **diante das inconstitucionalidades e violação da Lei de Responsabilidade Fiscal** da lei estadual em questão. Também acredito ser possível que o mesmo ocorra em relação aos gestores do IPEM/PR, de maneira que esta manifestação deve chegar também ao conhecimento deles.

21. Sendo o que cabia para o momento, à Diraf, em resposta, recomendando que a Diraf: i) consulte o tema a Audin/INMETRO, nos termos do item 2, acima; e ii) **requeira à Corede que dê conhecimento desta manifestação ao IPEM/PR.**

Assim, em função da manifestação da Procuradoria Federal do Inmetro, foi emitido o Ofício nº 51/DIRAF (no qual foi anexada cópia do Parecer nº 01/2017/GAB/PF-INMETRO/PGF/AGU), de 16/2/2017, subscrito pelos titulares da DIRAF e COREDE, e endereçado ao Diretor Presidente do IPEM/PR, deixando claro os motivos para suspensão do pagamento do Bônus de Desempenho:

Ofício n.º 51/DIRAF

Rio de Janeiro, 16 de fevereiro de 2017.

Ao Diretor Presidente do IpeM/PR
Sr. Bernardino Barreto de Oliveira

Prezado Senhor,

Em atendimento à demanda enviada por V.Sa. à respeito da concessão de Bônus de desempenho aos servidores do IpeM/Paraná, inclusive àqueles lotados no Rio Grande do Sul, temos a informar o que se segue:

1 – Tramita no Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul, o Inquérito Civil nº PR/RS 1.29.000.004202/2016-22; e,

2 – O Egrégio Tribunal de Contas da União proferiu nos **Acórdãos 611/2004 e 1935/2008** ambos do Plenário, determinando que o INMETRO não mais celebrasse convênios autorizando o repasse financeiro e a concessão de bônus de desempenho/gratificação ou qualquer outro benefício similar; e,

3 – Considerando o disposto no item 20, do Parecer nº 00001/2017/GAB/PF-INMETRO/PGF/AGU, destacando, em conclusão: “se o INMETRO continuar repassando para o IPEM/PR relativo ao pagamento do bônus de desempenho de seus servidores, mesmo com a vigência da lei estadual nº 18.913/2017, é alta a probabilidade de o MPF/RS ingressar com uma ação civil pública requerendo a suspensão dos repasses e a **condenação dos gestores envolvidos a devolverem os recursos despendidos, bem como com ação de improbidade administrativa em face dos agentes públicos envolvidos, especialmente diante das inconstitucionalidades e violação da Lei de Responsabilidade Fiscal da lei estadual em questão. Também acredito ser possível que o mesmo ocorra em relação aos gestores do IPEM/PR, de maneira que esta manifestação deve chegar também ao conhecimento deles.**”

Cumpre-nos, informar que o INMETRO não se responsabilizará, caso haja pagamentos com esta finalidade, tampouco, transferirá recursos financeiros sob esta rubrica ou similar a mesma.

Por fim, convém esclarecer, que o presente Ofício já está produzindo efeitos, a partir da presente data.

Atenciosamente,

ALEXANDER ASSIS DE OLIVEIRA

Diretor de Administração e Finanças

PEDRO PAULO DE CARVALHO NETO

Coordenador da Corede

Portanto, em que pese o Órgão alegar que não foi informado do apostilamento do Convênio n.º 05/2013, foi devidamente advertido pelo Inmetro, por meio do Parecer nº 01/2017/GAB/PF-INMETRO/PGF/AGU e do Ofício nº 51/DIRAF, dos riscos em efetuar os pagamentos a título de Bônus de Desempenho, sendo os atos dos gestores do Órgão e as despesas decorrentes nulos de pleno direito, conforme dita o senso comum e manifestado pelo TCU em trechos do Relatório anexo ao Acórdão TCU nº 1.747/2011, transcritos a seguir:

“Se o ato está eivado de inconstitucionalidade e de ilegalidade, é, portanto, nulo de pleno direito (...)” e “(...) tendo em vista o fato de tratar-se de atos eivados de ilegalidade e sendo notória a ilegalidade, não há como sustentar-se a presunção da boa fé (...)”. [grifo nosso]

Contudo, mesmo com as advertências do Inmetro, o Órgão deu continuidade aos pagamentos do bônus conforme dados extraídos do relatório de despesas do SGI:

MÊS/ANO DE REFERÊNCIA	CARGO EM COMISSÃO	SERVIDORES LOTADOS NO PR	SERVIDORES LOTADOS NO RS	TOTAL (MÊS/ANO)
11/2016	9.220,92	439.916,20	-	449.137,12

12/2016	9.220,92	439.466,08	-	448.687,00
1/2017	9.220,92	446.819,49	-	456.040,41
2/2017	9.220,92	452.456,60	-	461.677,52
3/2017	9.220,92	448.336,55	-	457.557,47
4/2017	9.220,92	441.266,90	-	450.487,82
5/2017	9.220,92	441.431,87	-	450.652,79
6/2017	6.523,47	440.560,63	-	447.084,10
7/2017	-	-	-	-
8/2017	3.722,26	142.887,77	38.512,35	185.122,38
TOTAL (BENEFICIÁRIOS)	74.792,17	3.693.142,09	38.512,35	-
TOTAL GERAL	R\$ 3.806.446,61			

Observou-se ainda que, apesar da Lei Estadual nº 18.913/2016 ter sido sancionada pelo Executivo Estadual em 6/12/2016 e publicada no DOE em 7/12/2016, os pagamentos foram retomados em dezembro/2016 tendo como mês de referência 11/2016. Ou seja, com efeitos retroativos à aprovação da Lei.

Com relação às eventuais aprovações das Prestações de Contas pelo Serviço de Contabilidade do Inmetro, estas são passíveis de revisão quando constatadas irregularidades, uma vez que a Administração Pública possui prerrogativa de rever e anular os próprios atos, em atendimento ao interesse público e ao princípio da autotutela.

Por fim, a irregularidade constatada enseja medidas saneadoras pelo Órgão, visando devolução dos valores pagos indevidamente, e suspensão de novos pagamentos. Por outro lado, cabe aos setores pertinentes do Inmetro a adoção de medidas de sua alçada visando:

1. Cessar repasses ao IPPEM/PR para pagamento do Bônus de Desempenho.
2. Apurar responsabilidades pelos repasses ao IPPEM/PR para pagamento do Bônus de Desempenho, os quais ocorreram à revelia do Parecer nº 01/2017/GAB/PF-INMETRO/PGF/AGU e do Ofício nº 51/DIRAF.
3. Revisar as Prestações de Contas do IPPEM/PR que registram pagamento do Bônus de Desempenho, considerando não somente sua inconstitucionalidade, mas também os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.
4. Realizar Tomada de Contas Especial após esgotadas as vias administrativas, sem que os valores pagos do Bônus de Desempenho tenham sido devolvidos.
5. Dar conhecimento ao Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul – MPF/RS, bem como ao Ministério Público Federal do Rio de Janeiro – MPF/RJ, da retomada dos pagamentos indevidos do Bônus de Desempenho.

2.1.2. Causa

Inobservância e desconsideração das advertências do Inmetro quanto à inconstitucionalidade do Bônus de Desempenho pago ao pessoal do IPPEM/PR.

2.1.3. Consequência

Dano ao erário público, no montante de R\$ 3.806.446,61, desde o mês de referência 11/2016 até o mais recente de 8/2017, devido aos pagamentos a título de Bônus de Desempenho.

2.1.4. Recomendação

Que o IPPEM/PR cesse imediatamente os pagamentos a título de Bônus de Desempenho.

2.1.5. Recomendação

Que o IPPEM/PR providencie devolução dos valores pagos a título de Bônus de Desempenho, desde o mês de referência 11/2016.

2.1.6. Manifestação do IPPEM/PR ao RPAO-600-005-2017-O

Por meio do Ofício nº 051/Presi – IPEM/PR, de 14/11/2017, o Órgão se manifestou:

PAGAMENTO DO BÔNUS DE DESEMPENHO

No momento da avaliação dos atos e fatos ocorridos no período compreendido entre Janeiro/2016 a Fevereiro/2017, a Auditoria do INMETRO solicitou ao IPEM/PR a justificativa para o pagamento do Bônus de Desempenho em Dezembro/2016 sem que houvesse autorização no Plano de Aplicação.

As justificativas do IPEM/PR não foram acatadas, resultando, com isso, em duas Recomendações:

2.1.4. Que o IPEM-PR cesse imediatamente os pagamentos a título de Bônus de Desempenho.

2.1.5. Que o IPEM-PR providencie a devolução dos valores pagos a título de Bônus de Desempenho desde o mês de referência 11/2016.

Data venia o posicionamento da Auditoria a respeito desses pagamentos, entende o IPEM-PR que não praticou qualquer ilegalidade ou não conformidade na autorização de tais pagamentos para que sofresse as medidas saneadoras recomendadas, conforme restará demonstrado nos fatos e motivos que passa a expor:

Pelo Ofício CORED nº 78 (em anexo), os repasses a título de Bônus de Desempenho estavam suspensos até que Lei específica fosse aprovada, e a partir dessa comunicação o IPEM-PR igualmente interrompeu o respectivo pagamento desse benefício a seus servidores. Até esse momento e nos meses que se sucederam, existia previsão no Plano de Aplicação de 2016 para o respectivo pagamento, mas deixou de utilizar os recursos com essas despesas para cumprir com as exigências da CORED.

Essa despesa foi removida provisoriamente do Plano de Aplicação de 2016 em atendimento ao Memorando nº 43/AUDIN, sob a seguinte pactuação:

Em atendimento ao Memorando nº 043/Audin e orientação da Corec, estamos neste momento excluindo a previsão de despesa pertinente ao Bônus de desempenho, dos meses de outubro a dezembro, até a sanção da respectiva Lei. Registramos nossa contrariedade, porquanto a aludida previsão inicialmente lançada, tão somente servia de balizamento ao pacto de aplicação de recursos do presente exercício, e ainda, assim como as demais despesas futuras lançadas podem não vir a serem executadas, por motivos alheios tanto do INMETRO como do IPEM, a despesa do Bônus prevista apenas contemplaria a ferramenta gerencial, de uso interno, qual seja, o SGI. Assim, tão logo seja sancionada a Lei o INMETRO de imediato alocará os recursos necessários.

Com esse texto, o INMETRO manifesta sua concordância em alocar os recursos necessários tão logo sancionada a legislação relativa ao Bônus de Desempenho, com a assinatura desse Plano de Aplicação em data de 24/11/2016 pelo então Chefe da CORED, Márcio Ribeiro de Paiva (doc. em anexo).

Para entender a cronologia dos fatos, no momento da aprovação do Plano de Aplicação de 2016, em 24/11/2016, a Lei Estadual nº 18.913/2016 ainda não havia sido publicada.

Importante salientar, que o Memorando nº 043/AUDIN (em anexo), que embasou a retirada provisória do Bônus de Desempenho do Plano de Aplicação, igualmente condiciona a retomada dos repasses à sanção da Lei. Citamos o texto abaixo:

“9. Diante de todo o exposto, (...). E ainda sobre a adequação dos Convênios com a RBMLQ-I, por parte do Inmetro, assim como, caso esteja pactuado apenas com base no referido Projeto de Lei, a cessação imediata do respectivo repasse, assim como a exclusão do Plano de Aplicação, até que a matéria tenha de fato previsão legal, sob pena de outra tomada de contas especial acerca da Gratificação/Bônus do IpeM/PR.”

Após os esforços empreendidos pela Administração do IPEM/PR em cumprir com os requisitos impostos pela CORED, em 07/12/2016 foi publicada a Lei Estadual nº 18.913/2016, contendo, em sua redação originária, o seguinte:

Art. 1º Autoriza o pagamento do Bônus de Desempenho - BD, de valor variável, exclusivo dos servidores estatutários do Poder Executivo, lotados no Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Paraná – IpeM-PR, bem como dos Diretores nomeados pelo Governo do Estado do Paraná, quando em exercício nas atividades de competência do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro e do IpeM-PR.

Parágrafo único. O BD é de caráter excepcional, transitório e precário em função das metas individuais e institucionais exigidas para sua percepção, não gerando quaisquer direitos àqueles que venham auferi-lo e será regulamentado por ato da autoridade máxima do IpeM-PR.

Dentro do preceito legal contido no Parágrafo único do dispositivo supramencionado, o IPEM-PR editou a Portaria nº 079/2016 e as Ordens de Serviços nº 08/2016 e 09/2016 para regulamentar o pagamento do Bônus de Desempenho de seus servidores (em anexo).

Tudo levava a crer que, com a edição de lei específica, o INMETRO passaria a repassar os valores correspondentes ao Bônus de Desempenho e o pagamento poderia ser retomado, já que o compromisso assumido no Plano de Aplicação 2016, o Memorando CORED nº 113/16 e os contatos telefônicos com a SEPLAN corroboravam com tal entendimento.

Veja-se o fragmento do Memorando CORED nº 113/2016 (em anexo) encaminhado à DIRAF, elaborado em 20/12/2016 (embora erroneamente datado):

(...)

2. Considerando que a concessão de bônus havia sido proibida pelo Inmetro em face da ausência de legislação que permitisse tal pagamento, fato esse que foi saneado pela publicação da lei acima citada; e

3. Considerando que a direção do IPEM-PR apresentou interesse de resguardar o direito dos funcionários daquele órgão, mediante a solicitação do aporte de R\$ 800.000,00 (Oitocentos mil reais), com vistas a iniciar o pagamento do referido bônus já no mês em curso, de acordo com contido no Ofício nº 20/2016 – DIRAF (Cópia em anexo), bem como nos demais documentos que seguem em anexo.

4. (...)

Solicitamos os prêmios de V.Sª no sentido de providenciar o mais breve possível o repasse solicitado no ofício mencionado no item 3.

E foi nesse contexto, pós edição da Lei Estadual nº 18.913/2016 e da sua regulamentação administrativa exigida, que o Bônus de Desempenho teve seu pagamento restabelecido em Dezembro/2016, afinal, o requisito imposto pela CORED para seu repasse havia sido cumprido.

Após efetuado os pagamentos em Dezembro/2016 e Janeiro/2017, o IPEM-PR recebeu o Ofício DIRAF nº 51/2017 (mencionado no Relatório da AUDIN), datado de 16/02/2017 (mas recebido somente em 13/03/2017), que acatou o PARECER n. 00001/2017/GAB/PF-INMETRO/PGF/AGU, datado de 06/01/2017 da Procuradoria do INMETRO, o qual defendia uma série de supostas inconstitucionalidades e violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que foi determinante para a decisão comunicada pelo referido Ofício.

Em que pese todo o fundamento jurídico apresentado pelo Procurador do INMETRO por intermédio do PARECER n. 00001/2017/GAB/PF-INMETRO/PGF/AGU, datado de 06/01/2017, a sua manifestação tem caráter orientativo e não tem o condão necessário para declarar, de fato, a nulidade de atos por suposta inconstitucionalidade de uma Lei Estadual nº 18.913/2016, que, inclusive, passou pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná antes de sua aprovação. Não é um parecer que vincula a autoridade administrativa, apenas orienta-a sem ter o valor da verdade absoluta.

Atualmente, o próprio STF entende que, promulgada a Constituição de 1988, até mesmo a competência do TCU em realizar controle de constitucionalidade é passível de questionamento, ([MS 25888 MC](#), Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 22.3.2006, DJ de 29.3.2006), imagine-se então uma manifestação jurídica exarada administrativamente, e que representa a opinião de apenas um profissional do direito.

Ainda assim, o Diretor de Administração e Finanças do INMETRO e o Coordenador da CORED, por intermédio do Ofício DIRAF nº 51 (colacionado ao Relatório) acatou os argumentos expendidos pelo Procurador do INMETRO e informou o IPEM-PR que não transferiria recursos financeiros sob esta rubrica.

Não se vislumbra, nesse caso, uma proibição de pagamento, mas sim, um alerta de que não haveriam repasses a título de Bônus de Desempenho, sob o fundamento de supostas inconstitucionalidades e ilegalidades na Lei autorizadora.

A partir de então, o IPEM-PR passou a pleitear perante o Governo Estadual uma alteração legislativa para buscar segurança jurídica nos pagamentos e, assim, não restassem dúvidas acerca da constitucionalidade e legalidade da norma sancionada. O que efetivamente ocorreu em 13/07/2017, com a publicação da Lei Estadual nº 19.072/17 e a edição do Decreto Estadual nº 7.623/2017 (em anexo).

Embora o IPEM-PR tenha empreendido todos os esforços para atender os requisitos do INMETRO, não se pode olvidar que existia (e ainda existe) um Convênio vigente, com cláusulas obrigacionais recíprocas, e que deveria ser executado por todos os partícipes.

E de acordo com o Convênio nº 005/2013 (em anexo), firmado entre o INMETRO, IPEM-PR e a Secretaria de Estado correspondente, em sua Cláusula Oitava – Do Pessoal, item 8.1, estabelece que a norma de administração de pessoal aplicável aos servidores envolvidos nas atividades do Convênio é a do Estado do Paraná. E esse mesmo Convênio autorizou o IPEM-PR, nos itens 8.2 e 8.3, a contemplar seus servidores com um pagamento de bônus de desempenho a título de atividade de convênio com ente federal.

O próprio item 8.3 do Convênio, em sua parte final, autoriza o pagamento desse benefício instituído “desde que disponha de recursos de custeio para tanto.” Ou seja, se o IPEM-PR dispuser de recursos para arcar com essa despesa, não há ilegalidade no pagamento já que o instrumento expressamente o autoriza. Agora, se o INMETRO não repassar esses valores e o IPEM-PR deixar de ter os recursos correspondentes, o Bônus não poderá ser pago.

E foi o que ocorreu nos meses que antecederam e sucederam o Ofício DIRAF nº 51. O INMETRO deixou de repassar os valores, mas o Convênio admitia o pagamento enquanto houvessem recursos de custeio para o seu adimplemento, não se observando ilegalidade na utilização de tais verbas para o pagamento do Bônus considerando que os recursos encaminhados não são destinados exclusivamente para determinada despesa, sendo destituídas de “carimbos” que vincule a sua utilização.

Havia autorização em Lei Estadual específica (Lei nº 18.913/2016), autorização no Convênio nº 005/2013 (Cláusula Oitava), previsão originária no Plano de Aplicação e comprometimento assumido pelo INMETRO no Plano aprovado e, por fim, recursos financeiros para tanto.

Dentro da legalidade, os pagamentos foram realizados.

Cogita-se, inclusive no Relatório da AUDIN, acerca da existência de um apostilamento realizado pelo INMETRO, e que haveria suprimido determinados dispositivos do Convênio nº 005/2013. Entretanto, esse documento não foi levado a conhecimento da Diretoria do IPEM-PR, foi realizado de forma unilateral, sem qualquer publicidade ou ciência expressa das autoridades Conveniente e Interveniente (ESTADO DO PARANÁ), o que pressupõe-se inexistente na relação jurídica entre as partes citadas.

Deve-se esclarecer, ainda, que o apostilamento não é formalização legalmente adequada para alterar cláusulas que ensejam em obrigações recíprocas, que resultem em concessões decorrentes de obrigações assumidas ou que demandem concordâncias entre as partes.

O apostilamento é frequentemente utilizado pela Administração Pública para registrar variações no valor de contratos que não caracterizem alteração do mesmo, ou para registrar pequenas alterações que não tenham implicações na execução do contrato, como mudança de endereço das partes, retificações de CNPJ, mudança de fonte de recursos inicialmente previsto no termo do contrato, dentre outros¹. Agora, para suprimir uma cláusula prevista em Convênio e que resultaria em revogações de atos administrativos internos (Portarias e Ordens de Serviços), e especial comoção dos servidores públicos envolvidos nas atividades delegadas, deve ser precedido do instrumento adequado, qual seja, o TERMO ADITIVO.

Como não existiu alteração do Convênio mediante Termo Aditivo, com o objetivo de afastar a possibilidade de contemplar os servidores com o pagamento de um Bônus de Desempenho decorrente da atividade desempenhada, não se pode admitir que o INMETRO, agora, descumpra com suas obrigações assumidas sob o pífio argumento de ter unilateralmente emitido um apostilamento e excluído essa despesa do Plano de Aplicação.

A Cláusula Oitava mantém-se em sua plena vigência, como originalmente pactuada, e dentro dessa autorização, após cumpridas as exigências da CORED e da AUDIN, e diante da existência de recursos financeiros para tanto, os pagamentos foram realizados.

Importante considerar que o Plano de Aplicação é um instrumento gerencial próprio da RBMLQ-I possuindo um caráter flexível, pois os gastos não precisam ser rigidamente seguidos. Dificilmente ele é pactuado no início do exercício e antes da realização das despesas, tanto que o Plano de Aplicação de 2016 somente foi formalmente pactuado em 24/11/2016, o mesmo ocorrendo com o Plano de Aplicação de 2017, que somente foi aprovado em 14/09/2017, ou seja, meses após o início do respectivo exercício.

Enquanto o Plano de Aplicação não é aprovado, as atividades delegadas não param. O Convênio continua sendo executado a partir de suas Cláusulas, os recursos são encaminhados e as suas despesas pagas.

Em ambos os exercícios (2016 e 2017) havia a previsão originária de Bônus de Desempenho nos respectivos Planos de Aplicação. No ano de 2016 ele foi retirado provisoriamente em Novembro/2016, mas condicionado à sanção da Lei Estadual específica. Já no Plano de Aplicação de 2017, a sua retirada somente foi formalmente solicitada em 13/07/2017 (e-mail em anexo), resultando, com isso, em pagamentos de Bônus de Desempenho com a respectiva previsão no Plano de Aplicação (nos meses de Janeiro/2017 a Julho/2017).

Observa-se, com isso, que houve morosidade do INMETRO na aprovação dos Planos de Aplicação, e que essa procrastinação resultou em aprovações tardias e resultando em injustos apontamentos de não conformidades pela AUDIN.

Não se pode, portanto, atribuir culpabilidade ao IPEM-PR ou a seus gestores por pagamentos realizados sob o argumento de “ausência de previsão no Plano de Aplicação”, se originariamente eles foram adequadamente inseridos e as despesas foram realizadas a partir dos Planos apresentados, já que existem cláusulas conveniadas a serem respeitadas e as atividades delegadas não podem ser menosprezadas.

CONCLUI-SE, portanto:

1) Especificamente no que tange os pagamentos realizados em Dezembro/2016 e Janeiro/2017, relativamente aos Bônus de Desempenho de Novembro e Dezembro/2016, a Lei Estadual nº 18.913/2016 já havia sido publicada (07/12/2016); constava no Plano de Aplicação de 2016 o comprometimento assumido pelo INMETRO de repassar valores a este título após a sanção da lei específica (aprovado em 24/11/2016); havia recursos financeiros para a

despesa, conforme autoriza o Convênio nº 005/2013; e solicitações de repasses proveniente da CORED em razão da publicação da Lei (Memorando CORED nº 113/2016 e contatos telefônicos com a SEPLAN).

2) No tocante aos pagamentos relativos ao Bônus de Desempenho de Janeiro/2017 em diante, dentro desse contexto, havia previsão originária no Plano de Aplicação de 2017, que somente foi provisoriamente retirado após a solicitação formalizada no e-mail de 13/07/2017. Posteriormente foi novamente reinserido em Agosto/2017.

DIANTE DO EXPOSTO, entende o IPEM-PR que o adimplemento do Bônus de Desempenho com base em uma Lei Estadual, devidamente regulamentada, não fere qualquer cláusula do Convênio, considerando que para o pagamento existiam recursos financeiros para tanto e o comprometimento assumido de que, após a edição de uma lei específica, os repasses seriam regularizados e o Plano de Aplicação readequado.

ENTRETANTO, dentro das Recomendações da Auditoria, cumpre consignar que atualmente o INMETRO inseriu no Plano de Aplicação os repasses a título de Bônus de Desempenho (desde Agosto/2017), sendo desnecessária a cessação dos pagamentos a tal título.

[1] Conceito retirado no Artigo "Apostilamento em substituição à celebração de termo aditivo", publicado no site <http://www.esaf.fazenda.gov.br/institucional/centros-regionais/sao-paulo/arquivos/apostilamento.pdf> -

2.1.7. Análise e conclusão da equipe auditora

A Lei Estadual nº 18.913/2017 originalmente atribuía ao dirigente máximo do IPEM/PR a regulamentação do Bônus de Desempenho. Com a sanção pelo Governador da [Lei Estadual nº 19.072, de 12/7/2017 \(DOE de 13/7/2017\)](#) e do [Decreto Estadual nº 7.623, de 17/08/2017 \(DOE de 18/8/2017\)](#), parte da inconstitucionalidade apontada pela Procuradoria Federal do Inmetro ("i) **não fixa o percentual do bônus de desempenho**, delegando a autarquia estadual a fazê-lo, por meio de ato administrativo (violação do art. 37, inciso X, da Constituição Federal – reserva legal para a concessão de verbas remuneratórias a servidor público); ii) **delega a fixação do percentual do bônus de desempenho e todo o seu normativo a pessoa que o receberá**, ou seja, o Presidente do IPEM/PR, configurando conflito de interesses concreto;") estaria saneada: a Lei Estadual nº 19.072/2017 determina que o Bônus de Desempenho será regulamentado pelo Chefe do Poder Executivo, enquanto o Decreto Estadual nº 7.623/2017 aprova o Regulamento do Bônus de Desempenho.

Contudo, com relação à fixação de despesa para a União, não sujeita aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal ("iii) **fixa despesa para a União-INMETRO** (violação do art. 18, caput; do art. 39, caput; art. 61, caput e § 1º; art. 167; dentre outros; todos da Constituição Federal); iv) afirma que as despesas com o pagamento da verba remuneratória "não gerará ônus financeiros aos cofres estaduais, **não será computada para fins de apuração do limite de despesa com pessoal estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, uma vez que este gasto de pessoal não ficaria registrado nem no limite do Estado do Paraná, nem no da União**; art. 169 da Constituição Federal)"), não se nota, no texto da Lei Estadual nº 19.072/2017 e do Decreto Estadual nº 7.623/2017, saneamento da inconstitucionalidade apontada pela Procuradoria Federal do Inmetro.

Portanto, mantemos a recomendação 2.1.4.

Com relação aos valores do Bônus de Desempenho pagos até o momento, mesmo que a inconstitucionalidade tivesse sido totalmente saneada por meio da Lei Estadual nº 19.072/2017 e do Decreto Estadual nº 7.623/2017, ainda cabe a devolução dos valores pagos até a sanção destes instrumentos legais, referente aos meses de referência 11/2016 até 8/2017. Uma vez que não foi saneada a inconstitucionalidade apontada pela Procuradoria Federal do Inmetro, também cabe devolução dos valores pagos posteriormente à sanção dos referidos instrumentos legais, a partir do mês de referência 9/2017.

Portanto, mantemos a recomendação 2.1.5.

Tendo em vista que a análise das respostas do Órgão foi fundamentada nos apontamentos do Parecer nº 01/2017/GAB/PF-INMETRO/PGF/AGU, de 6/1/2017, informamos que o assunto, bem como cópia do presente relatório, será repassado à Procuradoria Federal do Inmetro, para conhecimento e providências de sua alçada.

3. CONVÊNIO Nº 001/2014 (REDE PARANAENSE DE METROLOGIA E ENSAIOS)

Processo: nº 13.192.411-9 Data: 15/05/2014

Interessado: Diretoria Técnica - DITEC

Favorecido: Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios (CNPJ: 04.524.235/0001-33)

Objeto: Convênio firmado com a Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios para Prestação de serviços Auxiliares nas atividades de Ensaios Metrológicos e Programas de Avaliação da Conformidade.

Convênio nº: 001/2014 (vigência: 14/7/2014 a 13/7/2018)

Valor Estimado do Convênio: R\$ 30.259.829,44

Valor Auditado: R\$ 1.482.860,18

3.1. Fato

Verificou-se que não integrou o Plano de Trabalho do Convênio 001/2014, o projeto básico e orçamento detalhado dos custos para execução dos serviços objeto do convênio.

A título de ilustração, cabe aqui destacar o conceito e considerações sobre projeto básico no âmbito dos convênios estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, em sua publicação "Convênios e outros repasses":

"Projeto básico é o documento por meio do qual o proponente deve caracterizar precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive sua viabilidade técnica, custo, etapas e prazos de execução. Deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Quando o objeto do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, o projeto básico recebe o nome de termo de referência, o que não altera a necessidade de o documento contemplar a descrição do bem ou serviço, o orçamento detalhado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

Tais instrumentos não se destinam a disciplinar a execução da obra ou do serviço (esse é o papel do projeto executivo), mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Devem ser apresentados antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigí-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos”

Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 6ª .ed. – Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016, Página 32.

Outro ponto verificado na instrução processual refere-se ao detalhamento das metas a serem atingidas, que foram descritas insuficientemente, constando apenas o total de verificações a serem realizadas em todo o período do convênio, sem especificar as quantidades mensais e quantidades por tipo de verificação, e a definição das etapas do Plano de Trabalho que se limitam a descrição das despesas em categorias genéricas, como “Despesas com Pessoal”, “Diárias”, “Outras Despesas – Administrativa”.

3.1.1. Constatção

Celebração de convênio com Plano de Trabalho deficiente quanto às razões de justificativa, metas, fases ou etapas da obra e ausência de projeto básico e orçamento detalhado dos custos.

O artigo 2º da IN/STN nº 01/97 estabelece que a proposta com o plano de trabalho deverá conter, considerando a natureza do Objeto do Convênio analisado, no mínimo, as seguintes informações:

Art. 2º. O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (Anexo I), que conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - razões que justifiquem a celebração do convênio;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;

IV - etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim;

V - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;

VI - cronograma de desembolso;

VII - comprovação pelo conveniente de que não se encontra em situação de mora ou inadimplência perante órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta;

§ 1º Integrará o Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, ou nele envolvida, sua viabilidade técnica, custos, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo, ainda, conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, inclusive os referentes à implementação das medidas sugeridas nos estudos ambientais eventualmente exigidos, conforme disposto no art. 12 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Dessa forma, da análise das peças que compõem o Processo n.º 13.192.411-9 constata-se que no convênio celebrado com a Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios o Plano de Trabalho aprovado não contém todos os elementos exigidos pelo art. 2º da IN/STN nº 01/97.

3.1.2. Causa

Inobservância da legislação aplicada à celebração de convênios, bem como planejamento inadequado do convênio celebrado.

3.1.3. Consequência

A imprecisão do objeto e a inexistência de orçamento detalhado também podem gerar prejuízo ao controle da execução do convênio

3.1.4. Recomendação

Que o IPEM/PR observe o disposto no art. 2º da IN/STN 01/97, quando da celebração de convênios para a execução de serviços, abstendo-se de aprovar planos de trabalho sem o correspondente projeto básico e orçamento detalhado dos custos.

3.1.5. Manifestação do IPEM/PR ao RPAO-600-005-2017-O

Por meio do Ofício nº 051/Presi – IPEM/PR, de 14/11/2017, o Órgão se manifestou:

A partir da Recomendação, o IPEM-PR se compromete, quando da celebração de novos Convênios, a instruir o processo com o Projeto Básico e Orçamento dos Custos, conforme exigido pela IN/STN nº 01/97.

3.1.6. Análise e conclusão da equipe auditora

Considerando que o IPEM/PR se comprometeu em atender a recomendação, quando da celebração de novos Convênios, acatamos a resposta à recomendação 3.1.4, com a ressalva de que é passível de avaliação, em próximas auditorias ou em função das atividades de monitoramento do Órgão, a efetividade das ações adotadas para saneamento da impropriedade apontada.

3.2. Fato

Foram examinados os processos de prestação de contas do Convênio 001/2014, relativas ao período de outubro de 2014 a maio de 2017, e respectiva documentação (demonstrativo de execução da Receita e Despesa, relação de Pagamentos Efetuados, Conciliação Bancária e Extrato Bancários da conta do convênio e manifestação do fiscal do convênio), contudo, as prestações de contas parciais não foram formalizadas de forma adequada, uma vez que os documentos apresentam-se em folhas avulsas, sem estarem apensadas a nenhum processo administrativo.

3.2.1. Constatação

Prestações de conta apresentadas pela conveniente não foram acostadas a nenhum processo administrativo, tampouco foram juntadas as notas fiscais e os comprovantes de despesas nas prestações de contas apresentadas, em desacordo com a Portaria Interministerial nº 1.677, de 7/10/2015, a qual estabelece, em seu item 2.6, a obrigatoriedade da autuação de documentos avulsos e formação de processos quando o assunto, tema ou solicitação requerer análises, informações, despachos, pareceres ou decisões, conforme demonstrado a seguir:

“2.6 - Autuação de documento avulso para formação de processo de documentos avulsos para formação de processos é obrigatória quando o assunto, tema ou solicitação requerer análises, informações, despachos, pareceres ou decisões administrativas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”

3.2.2. Causa

Inobservância da Portaria Interministerial nº 1.677, de 7/10/2015

3.2.3. Consequência

Controle precário da documentação inerente à fiscalização do Convênio 001/2014, bem como das prestações de contas.

3.2.4. Recomendação

Que o IPEM/PR autue e organize devidamente os processos de seleção, contratação e pagamento de despesas, realizados no âmbito do projeto.

3.2.5. Manifestação do IPEM/PR ao RPAO-600-005-2017-O

Por meio do Ofício nº 051/Presi – IPEM/PR, de 14/11/2017, o Órgão se manifestou:

No que tange à falha na formalização do procedimento, o IPEM-PR acatará atenciosamente a Recomendação a fim de organizar e atuar devidamente os processos de seleção, contratação e pagamentos de despesas realizados no âmbito do projeto.

3.2.6. Análise e conclusão da equipe auditora

O IPEM/PR se comprometeu a atender a recomendação, entretanto, ficou pendente a efetiva autuação de toda a documentação pertinente ao Convênio 01/2014, a qual ainda é passível de exame até o termo final do convênio, em próxima auditoria, ou por meio de verificações pontuais e a distância, em função das atividades de monitoramento pela Audin. Portanto, não acatamos a resposta apresentada pelo Órgão, mantemos a recomendação 3.2.4, e ficamos no aguardo de documentos e registros que comprovem o saneamento da impropriedade.

3.3. Fato

Analisando os documentos que compõem o processo de celebração do Convênio 001/2014, verificou-se que não há a definição clara e detalhada das atividades a serem realizadas pelos funcionários da Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios, pagos com recursos do Inmetro.

Dessa forma, foi emitida a SA nº 04, sendo solicitado ao IPEM/PR que apresentasse a descrição detalhada das atividades executadas pelos funcionários da Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios no âmbito do convenio firmado com o IPEM/PR, tendo sido apresentadas as atividades exercidas pelos profissionais denominados “TÉCNICO METROLÓGICO I”, “TÉCNICO METROLÓGICO II” e “SUPERVISOR METROLÓGICO”.

Da análise feita nas atividades exercidas pelos profissionais da Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios, encontram-se atividades relacionadas a áreas finalísticas do Inmetro e do IPEM/PR, com atribuições de poder de polícia, conforme depreende-se dos trechos destacados:

- Emitir a documentação necessária, tais como registro de medição, laudos, exames, guias para pagamento, dentre outros;

- *Preencher o relatório diário registrando todos os dados relativos a roteiros, documentação, verificações realizadas e arrecadações;*
- *Realizar a verificação de balanças, caminhões, transporte de cargas sólidas, bombas medidoras de combustível, medidores de velocidade, medidas de comprimento, etilômetros, pesos comerciais, termômetros, esfigmomanômetro e densímetros, conforme padrão estabelecido, selando e lacrando os mesmos quando necessário e outros instrumentos regulamentados;*
- *Efetuar a verificação de produtos pré-medidos ou certificados e regulamentados;*
- *Efetuar a verificação de produtos de autosserviço de supermercados;*
- *Efetuar a verificação de produtos derivados de petróleo em postos de distribuição e distribuidoras;*
- *Acompanhar outros órgãos de fiscalização quando solicitado (ANP, EPCT, Receita Federal).*
- *Verificar os característicos metrológicos dos IPNA's, inserir as respectivas informações no coletor de dados e determinar o resultado da verificação mediante a aplicação do respectivo regulamento técnico metrológico;*
- *Orientar a selagem dos IPNA's de acordo com o resultado dos ensaios;*
- *Emitir documentos resultantes da verificação metrológica;*
- *Verificar os característicos metrológicos do instrumento a ser ensaiado, inserir as respectivas informações no coletor de dados e determinar o resultado da verificação mediante a aplicação do respectivo regulamento técnico metrológico;*
- *Orientar a selagem dos planos das bombas medidoras de combustíveis de acordo com a PAM do instrumento e do resultado dos ensaios*

Depreende-se, portanto, que os serviços executados no âmbito do Convênio 001/2014 implicam exercício do poder de polícia, atos de fiscalização, registro ou certificação, bem como a emissão de documentos com fé pública e guarda e manuseio de bem público para coleta e registro de dados de fiscalização.

3.3.1. Constatação

Terceirização de atividades de áreas finalísticas do órgão e dotadas de poder de polícia administrativa por meio de Convênio.

A Lei nº 9.933/1999, em seu § 2º do artigo 4º, estabelece que o Inmetro só poderá delegar as atividades que abrangem o controle metrológico legal, a aprovação de modelos de instrumentos de medição, fiscalização, verificação, supervisão, registro administrativo e avaliação da conformidade compulsória que impliquem o exercício de poder de polícia administrativa a órgãos ou entidades de direito público.

A Lei nº 9.933/1999 dispõe ainda que o Inmetro poderá delegar atividades materiais e acessórias da metrologia legal e da avaliação da conformidade compulsória, de caráter técnico, que poderão ser realizadas por terceiros mediante delegação, acreditação, credenciamento, designação, contratação ou celebração de convênio, termo de cooperação, termo de parceria ou instrumento congênere, desde que não impliquem o exercício de poder de polícia administrativa

De acordo com o Decreto nº. 2.271/97, de 7/7/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, tem-se:

“Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. § 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.”

A atribuição irregular de atividades próprias de servidor a pessoal sem vínculo com a administração pública, observada na relação entre o IPEM/PR e a Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios, é similar à constatação anteriormente identificada entre a SURRS e a Associação Rede Metrológica e Ensaios do RS (Rede Metrológica RS), conforme detalhado no conteúdo da Nota de Auditoria 001-2016-SURRS-PA-730-001-2016-O:

(...) **EXECUÇÃO DE ATIVIDADES DOTADAS DE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA PELA CONVENIENTE**

(...) **Constatação:**

Execução de atividades dotadas de poder de polícia administrativa inerentes a servidor público, por funcionários da Associação Rede de Metrologia e Ensaios do Rio Grande do Sul, em função do Convênio nº 01/2013 (SICONV 782331/2013).

(...) **Comentário:**

O Termo de Referência do Convênio nº 01/2013 descreve as atividades a serem executadas pelos funcionários da Rede Metrológica RS:

5. Perfil do Cargo: Agentes Técnicos

5.1 Descrição das Atividades:

- **Efetuar o planejamento diário, organizando os RVM's por endereço, de forma a facilitar a localização dos locais a serem fiscalizados.**
- **Apresentar-se de forma cordial e educada ao responsável pelo estabelecimento a ser inspecionado, orientando-o sobre os procedimentos a serem realizados e esclarecendo as informações solicitadas.**

- Zelar pelo uso dos **instrumentos padrões** de modo a evitar alterações na sua utilização, como também, dos **selos, lacres, documentos e materiais sob sua responsabilidade**.
- **Orientar o trabalho dos Auxiliares Metrológicos** de modo a buscar a integração da equipe, visando agilidade e qualidade nos trabalhos executados.
- Emitir a **documentação necessária**, e **registro** de dados através de **coletor, guias para pagamento, termo de coleta** de mercadorias.
- Preencher o **relatório diário** registrando todos os dados relativos a **roteiros, documentação, verificações realizadas e arrecadações**.
- **Dirigir veículo**, observando as normas de trânsito e zelando pela sua manutenção, na ausência do auxiliar.
- Realizar a **verificação** de etilômetros, pesos comerciais, hidrômetros, calibração de pesos, arqueação de grandes tanques, esfigmomanômetros conforme padrão estabelecido, **selando e lacrando os mesmos quando necessário**.
- **Processar as informações** via informática com os programas específicos. [grifo nosso]

Contudo, estas atividades não podem ser consideradas como acessórias ou de apoio, conforme análise a seguir:

1. A atividade de “Efetuar o planejamento diário, organizando os RVM’s por endereço, de forma a facilitar a localização dos locais a serem fiscalizados”, implica necessariamente ter acesso aos dados de sistemas de informações gerenciais e/ou operacionais do Inmetro/SURRS, dados estes que deveriam ficar restritos ao conhecimento de servidor público. Uma vez que ações de fiscalização configuram atividade fim do Inmetro, portanto atribuição exclusiva de servidor público, não cabe este acesso aos funcionários da Rede Metrológica RS. Quanto ao ato de planejar e organizar as atividades de fiscalização, estas extrapolam a simples prestação de serviços acessórios ou de apoio. Em suma, somente servidores públicos poderiam ter acesso aos dados pertinentes às atividades de fiscalização, bem como atuar no planejamento e organização destas atividades, restando ao pessoal de apoio tão-somente executar as atividades acessórias conforme a orientação, cronograma e roteiro definidos pelos servidores, e somente quando acompanhados por estes últimos.
2. Com relação à atividade de “Zelar pelo uso dos instrumentos padrões de modo a evitar alterações na sua utilização, como também, dos selos, lacres, documentos e materiais sob sua responsabilidade”, significa dizer que os funcionários da Rede Metrológica RS mantêm sob sua guarda e responsabilidade os equipamentos, instrumentos, padrões, materiais, insumos, documentos oficiais e/ou passíveis de proteção da propriedade intelectual, utilizados na atividade de fiscalização. Ou seja, está-se permitindo a pessoas estranhas ao serviço público a guarda de bens públicos, o que, por si só, já configura irregularidade.
3. Quanto à atividade de “Orientar o trabalho dos Auxiliares Metrológicos de modo a buscar a integração da equipe, visando agilidade e qualidade nos trabalhos executados”, esta necessariamente inclui a liderança de equipes de fiscalização, uma vez que os funcionários (técnicos metrológicos) da Rede Metrológica RS orientam os auxiliares metrológicos. Cabe ressaltar que a prestação de serviços de auxiliar metrológico foi objeto de licitação e contratação (Contrato nº 01/2013), visando prover pessoal de apoio às equipes de fiscalização, sendo que o vencedor deste certame foi a própria Rede Metrológica RS, ou seja, a mesma entidade fornece pessoal para execução do Convênio nº 01/2013 e para prestação de serviços do Contrato nº 01/2013. A atuação dos técnicos metrológicos da Rede Metrológica RS na execução do Convênio nº 01/2013, como líderes de equipes de fiscalização, não configura atividade acessória ou de apoio, sendo tal função exclusiva de servidor público. A atividade de apoio estaria, em tese, sendo executada pelos auxiliares metrológicos da entidade, como prestação de serviços em função do Contrato nº 01/2013.
4. A atividade de “Emitir a documentação necessária, e registro de dados através de coletor, guias para pagamento, termo de coleta de mercadorias”, envolve atribuições exclusivas de servidor público: emissão de documentos (GRU, termo de coleta, entre outros documentos necessários) com fé pública, guarda e manuseio de bem público (coletor) para coleta e registro de dados de fiscalização, enquanto a coleta de mercadorias é prerrogativa exclusiva do poder de polícia administrativa.
5. A atividade de “Preencher o relatório diário registrando todos os dados relativos a roteiros, documentação, verificações realizadas e arrecadações” envolve o registro de dados que integrarão documentos oficiais, bem como a prestação de contas de viagens, os quais constituem atribuições de servidor público.
6. A atividade de “Dirigir veículo, observando as normas de trânsito e zelando pela sua manutenção, na ausência do auxiliar”, quando envolve o uso de veículos oficiais, deve ser realizada por servidor com cargo de motorista, ou ser autorizado somente a outro servidor na ausência do primeiro, conforme preconiza o [artigo 1º da Lei nº 9.327/1996](#):

“Art. 1º Os **servidores públicos federais**, dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, **autárquica** e fundacional, no **interesse do serviço e no exercício de suas próprias atribuições**, quando houver **insuficiência de servidores ocupantes do cargo de Motorista Oficial**, poderão **dirigir veículos oficiais**, de transporte individual de passageiros, desde que possuidores da Carteira Nacional de Habilitação e **devidamente autorizados pelo dirigente máximo do órgão** ou entidade a que pertencam,” [grifo nosso]

Portanto, não poderiam os técnicos metrológicos (bem como os auxiliares metrológicos) da Rede Metrológica RS, conduzir veículos oficiais quando das atividades de fiscalização e de apoio administrativo. Por analogia tal restrição estende-se a veículos locados pelo poder público. Entendimento diverso ter-se-ia caso os veículos fossem de propriedade da conveniente, ou locados por esta.

7. Quanto à atividade de “Realizar a verificação de etilômetros, pesos comerciais, hidrômetros, calibração de pesos, arqueação de grandes tanques, esfigmomanômetros conforme padrão estabelecido, selando e lacrando os mesmos quando necessário”, esta jamais poderia ser considerada como acessória ou apoio, uma vez que a cadeia de responsabilidades e consequências envolve diretamente aspectos jurídicos (etilômetros), justiça nas relações de troca (pesos comerciais, hidrômetros, calibração de pesos, arqueação de grandes tanques), e saúde pública (esfigmomanômetros). O ato de selar e lacrar instrumentos, decorrente da atividade de verificação, é prerrogativa exclusiva de servidor, tendo em vista a responsabilidade intransferível do poder público para com o cidadão, a sociedade e a atividade econômica do país.

8. A atividade de “Processar as informações via informática com os programas específicos” implica no acesso e manuseio de sistemas de informação gerenciais e/ou operacionais, estando estes sujeitos à modificação, exclusão, adulteração e inclusão indevida de informações. Cabe lembrar que estas informações são, ao mesmo tempo, resultado das atividades de fiscalização e insumo para a tomada de decisões, tanto no nível operacional como estratégico da instituição. A princípio, somente servidores públicos devem ter acesso a tais sistemas, não sendo pertinente considerar o acesso dos funcionários da Rede Metrológica RS como quesito para a atividade de apoio.

Corroborando a análise das atividades descritas no Termo de Referência do Convênio, merece destaque o posicionamento da servidora lotada na SURRS, Sra. Kátia Fernanda Streit, membro do Grupo de Trabalho instituído pelo Superintendente na SURRS à época, Sr. Paulo Ricardo Nunes Osório, com a finalidade de avaliar aspectos técnicos, administrativos e jurídicos do Convênio nº 01/2013. Por meio do Relatório INMETRO/SURRS/GTOS05/001/2016, de 11/3/2016 (relatório anexo aos autos do Processo Inmetro/SURRS nº 1529/2016), a referida servidora esclarece que:

Os colaboradores da Associação Rede Metrológica e Ensaios do RS, contratados para o cargo de agente técnico metrológico, através do referido convênio, **executam na prática atividades de verificação de instrumentos de medição regulamentados**, atividade essa pertencente ao plano de cargos do Inmetro, portanto **em desacordo com a legislação** por se tratar de terceirização de **atividade fim do órgão**.

(...)

Ao se designar um colaborador técnico da Associação Rede de Metrologia e Ensaios do RS para a execução das atividades previstas no convênio em questão, é exigido deste profissional que ele se **desloque até o local** onde o instrumento se encontre instalado, solicite ao detentor do instrumento que lhe permita **acesso às suas instalações** e disponibilize o instrumento para **execução dos exames necessários**: execute todos os **exames formais e ensaios previstos no Regulamento Técnico Metrológico (RTM)**. Os resultados dos ensaios são **inseridos em um sistema informatizado** que analisa os dados e emite a decisão sobre as condições de uso do instrumento (**aprovado, reprovado, interditado. etc.**). Se o instrumento for aprovado, é feita a **marcação do instrumento** pelo próprio colaborador técnico da Associação da Rede de Metrologia e Ensaios do RS, liberando o instrumento para uso por mais um ano, sendo também **emitida a cobrança via Guia de Recolhimento da União (GRU)**. Quando o instrumento for reprovado em **verificação sem interdição**, o colaborador técnico da ARMRS **notifica o detentor do instrumento** para que seja providenciado o conserto e um agente público (servidor designado como fiscal) é acionado para ir até o local realizar a fiscalização do instrumento após o prazo para conserto. Nos casos de reprovação com interdição ou apreensão o colaborador técnico da ARMRS não pode tomar nenhuma ação, a não ser acionar um agente público (servidor designado como fiscal) para ir até o local e realizar a interdição/apreensão.

(...)

Não há como caracterizar as atividades executadas pelos colaboradores técnicos da Associação Rede Metrológica e Ensaios do RS, no âmbito do referido convênio, **como atividades materiais ou acessórias**, pois trata-se de **atividade de verificação de instrumentos de medição** que implicam em **poder de polícia administrativa** e, portanto, somente deveriam ser executadas por **servidores do Inmetro** ou então **delegadas a órgãos ou entidades de direito público**. [grifo nosso]

Cabe ainda ressaltar que a execução dos Convênios extintos nº 02/2005 e nº 01/2008, firmados entre o Inmetro/SURRS e a mesma Rede Metrológica RS, foi anteriormente objeto de análise pela CGU em auditoria realizada em 2012, cujo resultado está consolidado no Relatório de Auditoria CGU nº 201204609, de 12/12/2012, o qual conclui, entre outras irregularidades, que os funcionários da convenente não poderiam executar atividades de fiscalização metrológica, e recomenda que não seja prorrogada a vigência do Convênio nº 01/2008, com substituição dos funcionários da convenente por servidores públicos:

A realização de ensaios em produtos e instrumentos de medição. Objeto dos Convênios nº 002/2005 e 001/2008, **não pode ser caracterizada como uma atividade material acessória**. Consoante dispôs o artigo 1º do Decreto 2271/1997. Entendemos que **os ensaios de verificação metrológica compõem o rol de atividades típicas do INMETRO** e, portanto **a execução desses trabalhos deve ser realizada por servidores de seu quadro efetivo**. Os empregados da Convenente ARMRS (Associação Rede Metrológica e Ensaios do Rio Grande do Sul), ainda que possam ser técnicos qualificados, **não podem ser responsáveis legais pelos procedimentos afetos ao rol de atividades típicas do Inmetro**.

(...)

RECOMENDAÇÃO: 001

Não celebrar aditivos com de prorrogação de vigência para o convênio 001/2008.

(...)

RECOMENDAÇÃO: 003

Realizar gestões junto do Planejamento, Orçamento e Gestão para contratar mão-de-obra por meio de **concurso público**, em **substituição** aos atuais empregados terceirizados. [grifo nosso]

Assim, com base na análise do Termo de Referência do Convênio, do esclarecimento da servidora Kátia Fernanda Streit consignado no Relatório INMETRO/SURRS/GTOS05/001/2016, e das conclusões do Relatório de Auditoria nº 201204609 da CGU, não restam dúvidas de que as funções desempenhadas pelos técnicos metrológicos da Rede Metrológica RS no âmbito do convênio são atividades típicas de servidores públicos e só poderiam ser desempenhadas pelo Inmetro ou delegadas a outro órgão ou entidade de direito público. Segundo a Lei nº 9.933/99, os técnicos da Rede Metrológica RS somente poderiam realizar atividades materiais e acessórias passíveis de terceirização, contudo não é o que ocorre na prática, conforme já demonstrado. A Lei é clara em relação ao tema nos §§ 1º e 2º do Artigo 4º:

Art. 4º O Inmetro poderá delegar a execução de atividades de sua competência.

§ 1^a As **atividades materiais e acessórias** da metrologia legal e da avaliação da conformidade compulsória, de caráter técnico, **que não impliquem o exercício de poder de polícia administrativa, poderão ser realizadas por terceiros mediante delegação, acreditação, credenciamento, designação, contratação ou celebração de convênio, termo de cooperação, termo de parceria ou instrumento congênere, sob controle, supervisão e/ou registro administrativo pelo Inmetro.**

§ 2^a As **atividades que abrangem o controle metrológico legal, a aprovação de modelos de instrumentos de medição, fiscalização, verificação, supervisão, registro administrativo e avaliação da conformidade compulsória que impliquem o exercício de poder de polícia administrativa somente poderão ser delegadas a órgãos ou entidades de direito público.** [grifo nosso]

(...) **Conclusão da Equipe Auditora**

Diante da atribuição indevida de atividades dotadas de poder de polícia administrativa a entidade privada, torna-se imperativa a adoção de medidas visando elidir em definitivo tal irregularidade, a qual perdura desde os convênios anteriores firmados com a Rede Metrológica RS, e prevenir contra soluções de continuidade na atividade de fiscalização e verificação de instrumentos, cabendo recomendações ao Inmetro.

(...) **Recomendação:**

Que o Inmetro descontinue o Convênio nº 01/2013 (SICONV 782331/2013), tendo em vista a execução, pelos funcionários da Associação Rede de Metrologia e Ensaios do Rio Grande do Sul, de atividades dotadas de poder de polícia administrativa inerentes a servidor público, em desacordo à Lei nº 9.933/99, avaliando extinção antecipada ou não renovação da vigência do Convênio após seu termo final.

(...) **Recomendação:**

Que o Inmetro adote medidas visando alocar servidores públicos para a execução das atividades dotadas de poder de polícia administrativa, em substituição aos funcionários disponibilizados pela Associação Rede de Metrologia e Ensaios do Rio Grande do Sul na execução do Convênio nº 01/2013 (SICONV 782331/2013).

Portanto, considerando a legislação (Lei nº 9.933/1999, Decreto nº 2.271/1997) e o conteúdo da Nota de Auditoria 001-2016-SURRS-PA-730-001-2016-O, não há como caracterizar as atividades executadas pelos colaboradores técnicos da Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios, no âmbito do referido convênio, como atividades materiais ou acessórias, pois se tratam de atividades de verificação de instrumentos de medição que implicam em poder de polícia administrativa, as quais somente devem ser executadas por servidores do Inmetro ou então delegadas a órgãos ou entidades de direito público.

Ademais, constata-se que o Convênio nº 001/2014, na prática, terceiriza a atividade-fim do órgão, o que configura burla à exigência constitucional do concurso público para o acesso ao cargo.

3.3.2. Causa

Celebração de convênio para a contratação de mão-de-obra terceirizada para a execução atividades de áreas finalísticas do órgão e dotadas de poder de polícia administrativa

3.3.3. Consequência

Terceiros exercendo serviços dotados de poder de polícia administrativa e ligados à atividade-fim do órgão, em descumprimento da Lei nº 9.933/1999 e do Decreto nº 2.271/1997.

3.3.4. Recomendação

Que o IPEM/PR adote as providências necessárias para que as atividades fim do Órgão e dotadas de poder de polícia administrativa não continuem sendo realizadas por mão-de-obra terceirizada.

3.3.5. Manifestação do IPEM/PR ao RPAO-600-005-2017-O

Por meio do Ofício nº 051/Presi – IPEM/PR, de 14/11/2017, o Órgão se manifestou:

No tocante à Recomendação inserida no subitem 3.3.4, do Relatório da AUDIN, cumpre consignar que a mão de obra utilizada para a execução do Convênio nº 001/2014 não desempenha ATIVIDADE FINALISTICA, tampouco exerce PODER DE POLICIA ADMINISTRATIVO.

O próprio Plano de Trabalho cita um fragmento do Art. 2º, da Resolução CONMETRO nº 03/2007, que divide a verificação metrológica em dois momentos: 1) procedimentos técnicos; 2) procedimentos administrativos, sendo classificado somente este último em atos dotados de poder de polícia. Diz tal dispositivo:

Art. 2º. *Disponer que a verificação metrológica de um instrumento de medição seja constituída de procedimentos técnicos consubstanciados em ensaios metrológicos ou exames, e procedimentos administrativos dotados de poder de polícia, compreendendo a avaliação, a decisão sobre os ensaios metrológicos e o registro dos resultados dos referidos ensaios.*

O Convênio nº 001/2014 somente contempla a primeira fase da verificação metrológica: PROCEDIMENTOS TÉCNICOS, ficando a cargo dos servidores públicos do IPEM-PR os PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DOTADOS DE PODER DE POLÍCIA.

No mesmo Plano de Trabalho, consta da Justificativa da Celebração, que os ensaios metrológicos precedentes à verificação são atos materiais eminentemente técnicos, de natureza instrumental, procedimentalizados em regulamentos específicos do INMETRO, o que está em consonância com a permissão legal contida no 4º, §1º, da Lei nº 9933/99 que autoriza a delegação de execução das atividades a terceiros. Diz o referido dispositivo:

§ 1º- As atividades materiais e acessórias da metrologia legal e da avaliação da conformidade compulsória, de caráter técnico, que não impliquem o exercício de poder de polícia administrativa, poderão ser realizadas por terceiros mediante delegação, acreditação, credenciamento, designação, contratação ou celebração de convênio, termo de cooperação, termo de parceria ou instrumento congênere, sob controle, supervisão e/ou registro administrativo pelo Inmetro.

Essas atividades materiais e acessórias são igualmente conceituadas pela Resolução CONMETRO nº 08/2016 da seguinte forma:

"3. Termos e definições:

j) atividades materiais e acessórias: atividades consideradas como não inerentes às categorias funcionais de qualquer instituição pertencente à Administração pública, as quais podem possuir caráter técnico ou administrativos. Mas que não implicam no exercício do poder de polícia administrativa. E que têm por objetivo, apenas, facilitar e apoiar as atividades essenciais visando ao cumprimento das obrigações finalísticas do órgão ou entidade da Administração Pública."

Todas as atividades relacionadas com a verificação, exercidas pelos profissionais da Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios, referem-se aos ensaios metrológicos ou exames PRÉVIOS e eminentemente técnicos, pois se constatados erros nesses ensaios entram em campo os servidores do IPEM-PR dotados de poder de polícia que procederão a avaliação e decisão sobre os ensaios metrológicos, e seu respectivo registro.

Em momento algum do processo de verificação é atribuído a esses profissionais atividades destinadas apenas aos servidores do IPEM-PR dotados de poder de polícia.

A descrição dos serviços desses profissionais vinculados ao Convênio, que ensejou no apontamento pelo r. Auditor, apenas demonstra que esses profissionais participam da primeira etapa do processo de verificação metrológica. E por óbvio que todos esses procedimentos prévios são registrados e relatados, o que justifica a presença de atividades descritas como emissão de documentos e preenchimento de relatórios que irão comprovar a efetiva execução do Convênio.

Quando consta do descritivo atividades como "efetuar a verificação", significa que esses profissionais realizam a primeira etapa desse processo, que é eminentemente técnico.

Não se vislumbra, dos trechos escolhidos pelo Auditor, que esses profissionais desenvolvam, de forma autônoma, atividades finalísticas e dotadas de poder de polícia, tais como autuações, fiscalizações, interdições, apreensões dentre outras, relacionados com o controle metrológico legal, aprovação de modelos de instrumentos de medição, supervisão, registro administrativo ou avaliação da conformidade compulsória.

Saliente-se, por fim, que não há atribuição irregular de atividades próprias de servidor a pessoal terceirizado, pois a Resolução CONMETRO nº 03/2007 reconhece que as atividades de verificação são divididas em duas etapas: uma técnica e outra administrativa dotada de poder de polícia, e o que esses profissionais desempenham em cooperação técnica com o IPEM-PR se enquadra na 1ª etapa da verificação metrológica, caracterizada como atividades materiais acessórias.

ENTRETANTO, como forma de atender a recomendação da Auditoria, o IPEM-PR se compromete a revisar as atividades desempenhadas por esses profissionais, a fim de afastar qualquer risco de atribuir a terceirizados atividades próprias de servidores públicos.

3.3.6. Análise e conclusão da equipe auditora

Em que pese a justificativa apresentada pelo IPEM/PR, as atividades descritas no item 3.3, desenvolvidas pelos funcionários da Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios, não podem ser consideradas como atividades acessórias, mas finalísticas, inerentes à metrologia legal e avaliação da conformidade compulsória, exclusiva de servidores públicos, e cuja execução foi delegada pelo Inmetro somente ao Órgão, sendo irregular sua subdelegação a entidade privada.

As atividades descritas – **verificação** (de balanças, caminhões, transporte de cargas sólidas, bombas medidoras de combustível, medidores de velocidade, medidas de comprimento, etilômetros, pesos comerciais, termômetros, esfigmomanômetro, densímetros, produtos pré-medidos ou certificados e regulamentados, produtos de autosserviço de supermercados, produtos derivados de petróleo em postos de distribuição e distribuidoras) e **determinação do resultado da verificação, registro e emissão de documentos** (registro de medição, laudos, exames, guias para pagamento, dentre outros), **selagem e lacração de instrumentos regulamentados**, bem como **acompanhar outros órgãos de fiscalização** (ANP, EPCT, Receita Federal) – comprovam a autonomia outorgada aos funcionários da Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios na execução das atividades, sem qualquer evidência de supervisão, orientação, acompanhamento e planejamento das atividades pelos servidores do Órgão, nem demonstram qualquer relação de subordinação ou suporte dos funcionários da Rede aos servidores.

O IPEM/PR se comprometeu a revisar as atividades desempenhadas pelos profissionais terceirizados a fim de afastar qualquer risco de atribuir a terceirizados atividades próprias de servidores públicos, todavia, ficam pendentes a apresentação dos resultados das ações a serem realizadas nesse sentido. Portanto, mantemos a recomendação 3.3.4, e ficamos no aguardo de toda documentação que comprove o saneamento da irregularidade.

4. CONTRATO Nº 027/2014 (REDE PARANAENSE DE METROLOGIA E ENSAIOS)

Processo nº: 13.192.411-9 Data: 15/05/2014

Interessado: Diretoria Técnica - DITEC

Favorecido: Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios (CNPJ: 04.524.235/0001-33)

Objeto: Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação de serviços Auxiliares nas atividades de Ensaios Metrológicos e Programas de Avaliação da Conformidade.

Contrato nº: 027/2014 (vigência: 01/10/2014 a 30/09/17)

Valor Estimado do Contrato: 4.567.000,00

Valor Auditado: R\$ 424.980,46

4.1. Fato

Em verificação ao edital do Pregão Presencial IPEM/PR nº 014/2014, expedido pelo Diretor Administrativo-Financeiro do IPEM/PR, Lourival Vieira Junior, visando à contratação de empresa especializada na prestação de serviços auxiliares nas atividades de Ensaios Metrológicos e Programas de Avaliação da Conformidade, com dedicação exclusiva, observou-se a exigência de que as empresas participantes apresentassem como documento para qualificação técnica o seguinte documento:

“10.1 O PREGOEIRO dará início à fase de HABILITAÇÃO com a abertura do ENVELOPE nº02– HABILITAÇÃO contendo a documentação do classificado, detentor da melhor PROPOSTA DE 10 PREÇO, confirmando suas condições de HABILITAÇÃO de acordo com a documentação abaixo descrita:

(...)

h) Comprovação, por meio de Atestado(s) de Capacidade Técnica, expedido(s) por Instituições Públicas Federais e/ou Órgãos Delegados do INMETRO, comprovando aptidão para o fornecimento do OBJETO da Licitação compatível em características, quantidades e prazos”

4.1.1. Constatação

Cláusulas restritivas ao caráter competitivo licitatório no edital do Pregão Eletrônico n.º 015/2012.

Ocorre que tal exigência, para fim de qualificação técnica, contraria as disposições contidas nos parágrafos 1º e 4º do artigo 30 da Lei nº 8.666/93, destacados a seguir:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

§1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes (...). (original sem grifo)

(...)

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

Em suma, depreende-se da leitura do dispositivo reproduzido que a Lei nº 8.666/93 confere ao licitante a possibilidade de comprovar sua aptidão mediante atestados emitidos por pessoas jurídicas, tanto de direito público quanto de direito privado.

O IPEM/PR, ao limitar os atestados àqueles oriundos apenas de Instituições Públicas Federais e/ou Órgãos Delegados do Inmetro, adota interpretação que, além de incorreta, segue pela via da restrição ilegítima de amplitude de participação, logo, viola abertamente o inciso I, §1º, art. 3º, o qual veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”.

4.1.2. Causa

Inobservância da legislação aplicada e dos entendimentos jurisprudenciais acerca das exigências editalícias cabíveis às licitações.

4.1.3. Consequência

A impropriedade descrita nesse item pode gerar aquisições sem o devido caráter competitivo, com possível sobrepreço.

4.1.4. Recomendação

Que o IPEM/PR não inclua, nos editais de licitações, cláusulas que restrinjam o caráter competitivo em desacordo com as hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93 e legislação aplicada à contratação pública.

4.1.5. Manifestação do IPEM/PR ao RPAO-600-005-2017-O

Por meio do Ofício nº 051/Presi – IPEM/PR, de 14/11/2017, o Órgão se manifestou:

Em análise ao Contrato nº 02 712014, firmado entre o IPEM/PR e a Rede Paranaense de Metrologia e Ensaios, entendeu o Auditor estarem presentes

cláusulas restritivas a o caráter competitivo licitatório no Edital do Pregão Eletrônico nº 015/2012.

A despeito do equívoco na numeração e modalidade de licitação informada pela Auditoria, o Contrato referido foi precedido do Pregão Presencial nº 014/2014 que, de fato, continha a cláusula citada no Relatório Preliminar.

Em sua defesa, o IPEM-PR justifica que a exigência citada no Relatório apenas objetivou resguardar o interesse da administração na busca de uma empresa com experiência compatível com o objeto da licitação, qual seja, serviços auxiliares nas atividades de Ensaios Metrológicos e Programas da Avaliação da Conformidade.

O excesso de zelo do IPEM-PR é proveniente de experiências vivenciadas com empresas prestadoras de serviços problemáticas, e que trouxeram inúmeros inconvenientes à Administração, resultando, com isso, em exigências mais contundentes nos Editais de Licitação.

Considerando que o instrumento convocatório não foi impugnado por eventual licitante interessada em participar do certame, não gerando de fato qualquer prejuízo a passíveis interessados, manteve-se a exigência conforme originariamente publicada.

Contudo, diante do apontamento e da recomendação apresentada, o IPEM-PR se compromete a evitar a inclusão de cláusulas que se demonstrem restritivas e que supostamente ampliam o caráter competitivo do certame.

4.1.6. Análise e conclusão da equipe auditora

Em sua manifestação, o Órgão não logrou êxito em justificar as falhas apontadas uma vez que a justificativa de que a impropriedade apontada “*é proveniente de experiências vivenciadas com empresas prestadoras de serviços problemáticas*” não guarda respaldo na legislação vigente aplicada licitações públicas. Não merece prosperar também o argumento de que “*o instrumento convocatório não foi impugnado por eventual licitante interessada em participar do certame*”, pois, eventuais licitantes que porventura tivessem interesse em participar da licitação e capacidade técnica necessária para executar o objeto licitado, podem ter desistido de participar da licitação sem ter entrado com impugnação do edital.

Entretanto, considerando que a recomendação emitida pela equipe auditoria é no sentido de ser aplicada nas próximas licitações a serem realizadas pelo Órgão, e considerando ainda que o Órgão se comprometeu em atender a recomendação emitida, acatamos a resposta à recomendação 4.1.4, com a ressalva de que poderá ser avaliada, em auditorias posteriores, a efetividade das ações que serão adotadas pelo IPEM/PR no saneamento da impropriedade apontada.

5. CONTROLE DA FROTA – MULTAS DE TRÂNSITO

5.1. Fato

Após análise de um dos lotes de controle de multas das viaturas do IPEM/PR, foram constatadas irregularidades no acompanhamento e pagamentos de multas dos veículos utilizados pelos motoristas do Instituto.

5.1.1. Constatação

Foram constatadas multas das viaturas sem pagamento, motoristas com pontos na carteira prestes a perder a CNH e troca de nome do real infrator para outro motorista que estaria com pontuação baixa, evitando assim a perda da CNH.

5.1.2. Causa

Falta de controle no acompanhamento das multas recebidas pelas viaturas do IPEM/PR, falta de acompanhamento no pagamento das multas recebidas e falta de controle na pontuação negativa dos motoristas, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503, de 23/9/1997.

5.1.3. Consequência

Multas sem pagamento geram despesas excedentes no momento de se efetivar o seguro obrigatório e o licenciamento anual do veículo, potencialmente para o caixa do órgão, considerando que é de responsabilidade do real condutor. Registre-se também o risco de uma apreensão de CNH em algum trabalho de fiscalização policial e/ou do órgão de trânsito responsável. Salienta-se aqui um potencial risco para o desempenho das atividades do órgão e o competente cumprimento de sua missão institucional, em face da possibilidade de redução da mão de obra motorista/conductor.

5.1.4. Recomendação

Que o IPEM/PR faça o acompanhamento e o controle detalhado das multas e da pontuação dos motoristas que conduzem as viaturas, de modo a evitar problemas com os órgãos de trânsito e interrupção dos trabalhos.

5.1.5. Manifestação do IPEM/PR ao RPAO-600-005-2017-O

Por meio do Ofício nº 051/Presi – IPEM/PR, de 14/11/2017, o Órgão se manifestou:

Após a visita da Auditoria, as falhas apontadas já foram corrigidas, e o IPEM-PR passou a lançar as infrações de trânsito no Sistema SGI e realizar o controle de pontuação e o pagamento das multas vinculadas aos veículos da frota oficial.

5.1.6. Análise e conclusão da equipe auditora

O Órgão informou que as falhas apontadas já foram corrigidas. Em consulta ao SGI, relativo ao período de 01/11/17 a 05/02/18, a equipe auditora verificou registros de multas:

Data/hora Nº da saída	Veículo	Nº Auto	Infração	Valor	Vencimento Data Pgto.	Pontos Recurso	Município Situação	Condutor
20/11/2017 10:25 2492/2017	PUO-4237	R370648567	Transitar em veloc super à máx permitida em mais de 20% infrações até 25.07.06	130,16		7 Não	Londrina Aguardando Multa...	Thiago Kovalski Marques
07/12/2017 15:30 2866/2017	IVG-9514	K000323668	Executar operação de conversão à direita em local proibido pela sinalização	195,23		5 Não	Curitiba Aguardando Multa...	Francisco Ivan de Negreiros

Portanto, consideramos a recomendação 5.1.4 atendida, com a ressalva de que é passível de verificação se o condutor efetivamente pagou a multa ou ressarciu o Órgão, em próximas auditorias ou em função das atividades de monitoramento do Órgão.

IV – CONCLUSÃO

Conforme o conteúdo do presente relatório, parte das constatações identificadas tem origem em falhas na formalização dos processos e gestão/fiscalização dos contratos e convênio, por exemplo: inobservância da legislação aplicada à celebração de convênios e contratos; cláusulas restritivas ao caráter competitivo licitatório no edital; controle precário da documentação; falta de controle no acompanhamento das multas recebidas pelas viaturas do IPEM/PR. Estas constatações ensejam ações por parte do Órgão, visando correção e prevenção de futuras ocorrências, no contexto de melhorias no controle interno administrativo.

Outras constatações, mais relevantes, ensejam ações visando saneamento imediato, tendo em vista as implicações financeiras e legais: pagamento do bônus de desempenho sem o devido respaldo constitucional; atribuição irregular de atividades próprias de servidor a pessoal sem vínculo com a administração pública. Cabe ressaltar que os problemas identificados estão sujeitos a repasse aos setores pertinentes do Inmetro, para tomada de providências de alçada da instituição.

Encerrado o trabalho de auditoria ordinária realizado no Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Paraná - IPEM/PR, concluímos que o mesmo vem desenvolvendo as atividades de forma regular com ressalvas, sendo necessário que o órgão promova o saneamento das recomendações apresentadas no presente relatório, listadas a seguir:

Área	Subitens
Administrativa, Financeira e Contábil	2.1.4, 2.1.5, 3.2.4, e 3.3.4

Estes são os pontos que julgamos importantes destacar e levar ao conhecimento de V.S.^a, permanecendo ao seu inteiro dispor para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Rio de Janeiro, 5 de fevereiro de 2018.

 DOCUMENTO ASSINADO ELETRONICAMENTE COM FUNDAMENTO NO ART. 6º, § 1º, DO [DECRETO Nº 8.539, DE 8 DE OUTUBRO DE 2015](#) EM 05/02/2018, ÀS 15:43, CONFORME HORÁRIO OFICIAL DE BRASÍLIA, POR

NORIYOSHI ISHIKAWA

Analista Executivo em Metrologia e Qualidade

 DOCUMENTO ASSINADO ELETRONICAMENTE COM FUNDAMENTO NO ART. 6º, § 1º, DO [DECRETO Nº 8.539, DE 8 DE OUTUBRO DE 2015](#) EM 06/02/2018, ÀS 08:47, CONFORME HORÁRIO OFICIAL DE BRASÍLIA, POR

EDILMAR ALMEIDA RESENDE

Assistente Executivo em Metrologia e Qualidade

DOCUMENTO ASSINADO ELETRONICAMENTE COM FUNDAMENTO NO



ART. 6º, § 1º, DO [DECRETO Nº 8.539, DE 8 DE OUTUBRO DE 2015](#) EM
06/02/2018, ÀS 11:29, CONFORME HORÁRIO OFICIAL DE BRASÍLIA, POR

ROGERIO DA SILVA FERNANDES
Auditor Chefe

A autenticidade deste documento pode
ser conferida no site
<http://sei.inmetro.gov.br/autenticidade>,
informando o código verificador **0043397**
e o código CRC **B45F366D**.



MOD-Gabin-038 - Rev. 00 – Publicado Abr/16 – Responsabilidade: Gabin – Referência(s): NIG-Gabin-040