INMETRO	**RELATÓRIO DE AUDITORIA ORDINÁRIA FINANCEIRA, CONTÁBIL E ADMINISTRATIVA - RAO**

PROCESSO AUDIN	PERÍODO DA AUDITORIA	DATA	PÁGINA
PA-800-002/2012-O	De 30/01/2012 a 30/03/2012		1/34

ÓRGÃO AUDITADO

Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial do Estado da Paraíba – Imeq/PB

EQUIPE AUDITORA

NOME	AREA
Flavio Silva Reis – Coordenador da Equipe Fernando Henrique Ferreira Carneiro Leão	Auditoria Interna – Audin

DETERMINAÇÃO DA AUDITORIA (SA)

- Ordem de Serviço 001/Audin - 2012

RECOMENDAÇÃO AO AUDITADO

☒ SIM – PARA PROVIDÊNCIAS E/OU JUSTIFICATIVAS – 30 DIAS A PARTIR DO RECEBIMENTO DO RELATÓRIO

☐ NÃO

DE ACORDO/ENCAMINHAMENTO

Senhor Presidente, apresentamos o relatório referenciado e sugerimos o encaminhamento aos Órgãos externos e Unidades Principais do Inmetro a seguir relacionados:

- Controladoria - Geral da União do Estado do Rio de Janeiro – CGU/RJ;
- Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico – SETDE ;
- Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial do Estado da Paraíba – Imeq/PB
- Profe;
- Dimel;
- Dqual;
- Cgcre;
- Diraf;
- Ouvid;
- Dplad; e
- Cored.

_____

José Autran Teles Macieira
Auditor-Chefe
CRC/RJ n.º 077.517/O-4

Senhor Auditor-Chefe,

Apresentamos o resultado da auditoria ordinária realizada no Instituto de Metrologia e Qualidade da Paraíba – Imeq/PB, por determinação da Ordem de Serviço/Audin nº001/2012, de 24 de fevereiro de 2012.

I - INTRODUÇÃO

Os trabalhos foram realizados de 30 de janeiro a 30 de março de 2012 , com o objetivo de avaliar os atos e fatos ocorridos no Imeq/PB, no período compreendido entre setembro de 2011 a fevereiro de 2012, assim como certificar-se de que o órgão conveniado encontra-se adequadamente estruturado para a execução do convênio.

O Imeq/PB executa as atividades de competência do Inmetro nas áreas de Metrologia Legal e Qualidade de Bens e Serviços, mediante delegação, por força do Convênio n.º 04/2010, de 01 de janeiro de 2010, com vigência de 4 (quatro) anos, celebrado entre o Inmetro e o Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial da Paraíba – Imeq/PB, com a interveniência do Estado da Paraíba e controle finalístico de sua Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico – SETDE.

II - DOS EXAMES REALIZADOS

Os exames foram conduzidos de acordo com as normas de auditoria, geralmente praticadas no serviço público, sem que qualquer restrição nos tenha sido imposta quanto ao método ou extensão. Os trabalhos de campo foram desenvolvidos na sede do órgão, localizada na Av. Hilton Souto Maior, s/n.º - Mangabeira VII - João Pessoa/PB – CEP 58055-018, estando o órgão delegado sob a direção de seu atual Diretor-Superintendente, Senhor Krol Jânio Palitot Remígio, nomeado por Ato AG n.º 0060, de 02 de janeiro de 2011, do Governador do Estado da Paraíba.

A classificação da Auditoria realizada no Imeq/PB, conforme a Instrução Normativa MF/SFC nº 01, de 06 de abril de 2001 foi a Auditoria de Avaliação de Gestão e Auditoria Contábil. O objetivo da primeira é o exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil; verificação do cumprimento da legislação pertinente; e avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto à economicidade, eficiência e eficácia dos mesmos. Já a segunda tem como objetivo obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas.

Os trabalhos pautaram-se na Solicitação da Auditoria objeto do Processo Audin nº PA-800-002/2012-O, de 16 de março de 2012, cujas respostas e/ou esclarecimentos foram apresentados quando da nossa chegada, em 19/03/2012. As análises e as devidas constatações foram procedidas por esta equipe de auditoria, sendo os assuntos de maior relevância tratados no presente relatório.

Quanto à Formalização do Convênio objeto deste relatório, ressaltamos que os trabalhos desenvolvidos buscaram atender à Recomendação nº 1, conforme Item 1.2.5, que versa sobre Convênios de

Obras e Serviços, do Relatório nº 201109372, do Processo nº 52600.000506/2011-14, da Controladoria Geral da União – CGU.

Doze constatações foram levantadas ao todo. As mesmas receberam numeração na fase de emissão de relatório, quando já passadas as fases de planejamento e execução (incluindo os trabalhos *in loco*). Logo, eis a sequência destas constatações, com os cabíveis comentários preliminares:

A primeira constatação versa sobre despesa com pessoal sendo custeada com recursos do convênio; as constatações 2ª, 11ª e 12ª versam sobre contratos emergenciais; as constatações 6ª, 7ª, e 8ª discorrem sobre diárias e passagens; e, por último, as constatações 9ª e 10ª recaem sobre os processos licitatórios de aquisição de combustíveis.

Quanto às constatações 3ª (Movimentação Bancária), 4ª (Finalidade da Conta Corrente 09548-6) e 5ª (Pagamento por meio de Cheque), foi-nos apresentado os devidos esclarecimentos por escrito e comprovados *in loco*, que, por conseguinte foram aceitos por esta Equipe de Auditoria não sendo tratados no presente relatório.

A abertura dos trabalhos dá-se com o atendimento à recomendação da Controladoria Geral da União à Auditoria Interna do Inmetro para verificar a formalização dos Convênios da Rede Brasileira de Metrologia e Qualidade Inmetro – RBMLQ-I, conforme excerto a seguir:

> "Recomendação 1:
>
> "A Auditoria Interna do INMETRO deve inserir no PAINT de 2011 a análise da formalização legal dos convênios celebrados no âmbito da RBMLQ-I, sem prejuízo das demais auditorias que já estejam previstas para esses processos."

Assunto – Formalização do Convênio

(Atendimento à Recomendação nº 1, Item 1.2.5, Relatório nº 201109372, Processo nº 52600.000506/2011-14, da Controladoria Geral da União – CGU).

Da Formalização:

Para a devida formalização legal do Convênio nº 04/2010, Processo nº 59598/2009, foi verificado que o instrumento deve seguir os comandos do art. 10, § 5º do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; do art. 116, da Lei Federal nº 8.666, de 11 de junho de 1993; do Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007; da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008; MPOG/MF/CGU Nº 507, de 24 de novembro de 2011; da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010 e a LDO, Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 dispõem, respectivamente, sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e 2012.

O Decreto-Lei nº 200/1967 em seu art. 10, § 5º:

> Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.
> (...)

> § 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

O art. 116 da Lei Federal nº 8.666, de 11 de junho de 1993 informa:

> Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.
> § 1º **A celebração de convênio**, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada**, o qual **deverá conter**, **no mínimo**, as seguintes informações:
>
> I - identificação do objeto a ser executado;
> II - metas a serem atingidas;
> III - etapas ou fases de execução;
> IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
> V - cronograma de desembolso;
> VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
> VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador. **(Grifo nosso)**

Observa-se com a redação do artigo supramencionado que o Inmetro no momento da celebração do Convênio nº 04/2010 deveria, como condição prévia, receber o Plano de Trabalho proposto pelo órgão interessado para aprovação.

Foi verificado que não consta no Processo nº 59598/2009 a proposta realizada pelo órgão interessado, esta como peça integrante do Convênio 04/2010, sob a forma de Plano de Trabalho, previsto no § 1º, do art. 116, da Lei Federal nº 8.666, de 11 de junho de 1993.

A Suprema Corte de Contas entende que, para ser celebrado um convênio, deve-se ter como condição prévia à sua celebração, o plano de trabalho estabelecendo as metas a serem atingidas e o plano de aplicação dos recursos, incluindo a contrapartida, com orçamento detalhado que discrimine os custos envolvidos, especificados segundo as respectivas naturezas de despesa, conforme Acórdão TCU nº 5569/2009, 2ª Câmara:

> [...] 1.5.1.1., condicione a celebração de convênios à prévia elaboração de plano de trabalho que estabeleça as metas a serem atingidas e ao plano de aplicação dos recursos, incluindo a contrapartida, com orçamento detalhado que discrimine os custos envolvidos, especificados segundo as respectivas naturezas de despesa, exigindo dos convenentes relatórios técnicos que evidenciem de forma objetiva o cumprimento das metas e a adequada relação custo-benefício das ações realizadas;

O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 em seu art. 1º informa que o mesmo tem como finalidade regulamentar os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos

e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

No art. 13, do citado Decreto Federal, temos a seguinte redação:

> Art. 13. **A celebração**, **a liberação de recursos**, **o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV**, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios. (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008). **(Grifado)**

Do mesmo modo, a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 em seu art. 34 informa que aos atos de **celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios e contratos, será dada publicidade em sítio eletrônico específico denominado Portal dos Convênios.**

Tendo por base esses comandos, foi realizada consulta junto ao SICONV quanto à celebração, à liberação de recursos, ao acompanhamento da execução e à prestação de contas de convênios. Constatou-se que há cadastro do Convênio nº 04/2010, sob o nº 657294, no valor total de R$ 17.600.000,00, por um período de 04 (quatro) anos. Porém não consta nenhuma movimentação de recursos e prestação de contas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010; assim como a LDO, Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (dispõem, respectivamente, sobre as diretrizes para a elaboração e **execução** da Lei Orçamentária de 2011 e 2012) informa:

> Art. 19. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2011 e em créditos adicionais, bem como a respectiva execução, deverão propiciar o controle dos valores transferidos e dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.
> (...)
>
> § 3º **Os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscais, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV**, no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação e fontes de recursos quando se tratar de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as **normas estabelecidas pelo Poder Executivo**. **(Grifado)**
>
> § 4º As normas de que trata o § 3º deste artigo deverão prever a possibilidade de os órgãos e entidades manterem sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, **desde que condicionada à transferência eletrônica de dados para o SIASG e o SICONV**. **(Grifado)**

O Decreto Federal nº 6.170/2007, atualizado pelo Decreto Federal nº 7641/2011, prevê em seu art. 18-B:

> Art. 18-B. **A partir de 16 de janeiro de 2012**, **todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal** e da Seguridade Social **da União por meio de convênios**, contratos de repasse ou termos de parceria, **ainda não interligadas ao SICONV, deverão utilizar esse sistema.**
>
> Parágrafo único. **Os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios**, contratos de repasse ou termos de parceria **deverão promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao SICONV, passando a realizar diretamente nesse sistema os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas. (Grifado)**

Para o devido cumprimento do citado Decreto caberia ao Inmetro atentar aos seguintes enunciados/mandamentos do Decreto presidencial:

No Art. 18-B:

1. Atendimento ao comando temporal: "A partir de 16 de janeiro de 2012";

2. Entendimento/reconhecimento de sua inclusão ao comando de abrangência: "todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria..."

3. Entendimento da cláusula qualificativa dos atos de transferências não controlados pelo sistema governamental: "... transferências... ainda não interligadas ao SICONV";

4. Entendimento/atendimento ao comando explicitado: "... deverão utilizar esse sistema" (o SICONV)

No Parágrafo único, do Art. 18-B:

1. Entendimento/reconhecimento de sua inclusão ao comando de abrangência: "Os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios,..." (considerando-se a propositura do SGI do Inmetro para este fim);

2. Entendimento do comando garantidor do não descarte das bases de dados, referentes às transferências de recursos, ocorridas em órgãos e entidades (Inmetro), bem como da migração das mesmas dos sistemas institucionais (SGI-Inmetro) para o sistema governamental (SICONV): "**deverão promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao SICONV";**

3. Entendimento/cumprimento do comando unificador dos procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas, diretamente no SICONV:"... passando a realizar diretamente nesse sistema os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas".

Dessa forma, entende-se que o Inmetro deverá promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao Siconv, e passar a realizar as operações de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e as devidas prestações de contas diretamente no SICONV.

A Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 em seu art. 1º informa que tem como finalidade regular os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Em auditoria realizada no Inmetro, a Controladoria Geral da União – CGU, por meio do Processo nº 52600.000506/2011-14, que originou o Relatório nº 201109372, em seu Item 1.2.5, que versa sobre Convênios de Obras e Serviços, recomendou ao Inmetro:

> Recomendação 2:
>
> O INMETRO deve observar as orientações da Lei 8.666/1993, do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 nos convênios celebrados.
>
> Recomendação 3:
>
> O INMETRO deve **celebrar termos aditivos aos convênios** realizados no âmbito da RBMLQ-I, de modo a detalhar o plano de aplicação, o orçamento e o plano de trabalho, discriminando suas ferramentas de acompanhamento e periodicidade. **(Grifado)**

Com o intuito de verificar a formalização do Convênio nº 04/2010, Processo nº 59598/2009, e considerando-se as competências instituídas pela Portaria MDIC nº 82, de 01 de abril de 2008, aos órgãos componentes da estrutura do Inmetro, memorandos foram enviados ao Gabinete – Gabin, à Procuradoria Federal – Profe e à Coordenação Geral da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – Cored. Solicitou-se aos referidos órgãos a apresentação dos respectivos atos emanados para a formalização legal do Convênio em análise.

Sob os comandos da Portaria MDIC nº 82, de 01 de abril de 2008, Regimento Interno do Inmetro, em seu art. 7, inciso V, que dá competência ao Gabinete de providenciar a publicação e divulgar as matérias de interesse do Inmetro.

Por meio do Memorando nº 048/Audin, de 02 de abril de 2012, o Gabin foi interpelado quanto à publicação de Termo Aditivo referente ao Convênio nº 04/2010. Em resposta, por meio de Despacho no próprio documento, foi apresentada a publicação do Extrato de Convênio nº 04/2010, não sendo apresentado nenhum Termo Aditivo ou informação de que conste.

O art. 33, inciso IV, Regimento Interno do Inmetro, informa que compete à Profe examinar e aprovar minutas de editais de licitação, de instrumentos de contratos, de convênios e de outros atos criadores de direitos e obrigações, que devam ser celebrados pelo Inmetro. Cabendo o destaque que a Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, informa no art. 38, parágrafo único, que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente **examinadas e aprovadas** por assessoria jurídica da Administração. De posse do Processo nº

59598/2009 foi verificado que não consta Parecer explícito da Procuradoria Federal manifestando-se pela aprovação ou reprovação dos termos do Convênio nº 04/2010 no todo ou em parte.

Considerando as informações do parágrafo anterior, por meio do Memorando nº 030/Audin, do dia 02 de março de 2012, a Profe foi interpelada, se a mesma havia emitido Parecer referente ao Processo nº 59598/2009. A manifestação da Profe deu-se por meio do Memorando nº 033/2012 – Inmetro/Profe/MSM, de 21 de março de 2012, no qual informou não haver Parecer específico para os Convênios com a Rede Brasileira de Metrologia e Qualidade Industrial – RBMLQ-I, mas que houve exame prévio e a devida aprovação por meio de chancela.

A Portaria Interministerial MP/MF/MCT n° 127, de 29 de maio de 2008, estabelece em seu Capítulo II, artigos 29 e 30, e incisos, as regras e as cláusulas necessárias à formalização do termo. Tais orientações e mandamentos são destinados à elaboração do termo. Portanto, vale reforçar, são balizadores da atuação das autoridades designadas à elaboração do referido instrumento (no caso, a Cored, conf. Portaria MDIC nº 82, art. 10, inciso II). Já em seu Capítulo III, artigos 31 e 32, a Portaria trata da análise e assinatura do termo, conforme excerto a seguir:

> CAPÍTULO III
> DA ANÁLISE E ASSINATURA DO TERMO
>
> Art. 31. A celebração do convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente ou contratante, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria.
>
> Art. 32. Assinarão, obrigatoriamente, o convênio ou contrato de repasse os partícipes e o interveniente, se houver.

O Art. 31 trata de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico (no caso, Diretorias Técnicas do Inmetro) e jurídico (no caso, a Procuradoria Federal-Profe). Indicando, sobretudo, que as referidas análises e manifestações conclusivas precedem a celebração (assinatura) do convênio, prevista no art. 32. Ressalte-se que a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 507, de 24 de novembro de 2011 mantem, e por vezes amplia os mesmos dispositivos ora analisados.

Considerando que a Profe entende que a chancela serve como exame prévio e aprovação dos termos do Convênio nº 04/2010, pedimos vênia à Douta Procuradoria para, no caso em particular, discordar e apontar nosso entendimento.

Em tese, o ato de apor a chancela nas folhas do então instrumento do Convênio informa que tais folhas chanceladas formam o universo da manifestação de opinião da Procuradoria quanto ao enquadramento legal do objeto em questão. Tal ato configurar-se-ia em aprovação tácita. Quanto à aprovação ou à reprovação tácita, o Auditor Hamilton Coelho (TCE/MG) expõe em seu Parecer à Consulta n° 770.777 de 2009, a lição do ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, conforme excerto a seguir:

> O ato administrativo pode manifestar-se das mais variadas formas. Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, até pelo silêncio pode a Administração manifestar-se, a exemplo de uma autorização ou negativa tácita, conforme o caso. (COELHO, Hamilton, apud BANDEIRA DE MELLO).

Portanto, somos coesos no entendimento sobre a existência e admissibilidade da aprovação ou reprovação tácita. No caso em análise, o fato de haver a celebração do convênio mediante as assinaturas dos partícipes e intervenientes, conforme previsto no Art. 32 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT n° 127, de 29 de maio de 2008, inferi-nos a entender que a chancela da Profe é opinião favorável aos termos, ou seja, aprova o convênio.

Reportando-nos ao caso em particular, a análise da formalização legal do convênio, deparamo-nos com um conjunto normativo próprio desta espécie de ato administrativo, dos quais voltamos e ressaltamos a parte da Lei de Licitações e Contratos que trata sobre o tema:

> Art. 38
> (...)
>
> Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes **devem ser previamente examinadas e aprovadas** por assessoria jurídica da Administração.

Sobre excerto acima, depreende-se que a função de assessoria jurídica é essencial para o aperfeiçoamento da formalização e validade dos atos da Administração. Percebe-se, ainda, que o legislativo ao exemplificar os atos instrumentalizados pelas peças enumeradas (minutas de editais de licitação; minutas dos contratos; minutas dos acordos; minutas dos convênios; minutas dos ajustes), o fez sem qualquer distinção entre as mesmas.

Dentro do sistema de normas da Profe encontramos a NIE-PROFE-004 cujo objetivo é estabelecer o procedimento a ser utilizado na elaboração do Parecer Jurídico da Profe. A referida norma apresenta como modelo um parecer sobre a *"Solicitação de análise e aprovação do pagamento por dispensa de licitação..."*. Essa função de assessoria jurídica identificada na própria NIE-PROFE-004 guarda relação direta com a função de assessoria jurídica prevista no art. 38, § único, da Lei nº 8.666/1993, no ponto que trata sobre exame e aprovação das minutas de editais de licitação. Este mesmo dispositivo tratou, sem a distinção tratada no parágrafo anterior, sobre o exame e aprovação das minutas dos convênios. Portanto, a aplicação de parecer explicito sobre temas afetos a licitações e contratos é extensível às minutas dos convênios.

Ademais, a título de relevância, a execução de um convênio desencadeará inúmeros processos de licitações ou dispensas. Portanto, licitações e dispensas são apenas alguns dos elementos de um convênio. Logo, no nosso entendimento, a análise e aprovação explícita de um convênio por meio de um parecer são de fundamental importância para a formalização e legalidade dos atos da Administração.

A ausência da manifestação explícita sobre a minuta do convênio por meio do Parecer da Profe enseja insegurança jurídica sobre o instrumento de convênio, pois, como identificado na presente auditoria, a Cored interpelada sobre o enquadramento legal do Convênio nº 04/2010 manifestou-se que aguarda Parecer Definitivo da Profe. Problema tratado no tópico a seguir.

A Portaria MDIC nº 82, de 01 de abril de 2008, em seu art. 10, inciso II, confere competência à Cored de **supervisionar e de elaborar os termos de convênios e contratos necessários para a delegação e execução das atividades delegadas pelo Inmetro**.

Foi solicitado à Cored, dentre outros, de acordo com o Memorando nº 043/Audin, do dia 02 de abril de 2012, esclarecimento quanto ao não enquadramento do Convênio nº 04/2010 aos ditames do Decreto Federal nº 6170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008. Manifestou- se a mesma por meio do Memorando nº 608/2012/CORED, datado de 13 de abril de 2012, que a Aplicação do Decreto nº 6170/2007 aos convênios de delegação, em particular ao Convênio nº 04/2010, depende, segundo foram informados, de Parecer definitivo, ainda pendente, da Profe. Informou que de fato, no caso de definida a aplicabilidade do referido decreto, caberia à Diraf o cadastramento desses convênios no Portal do SICONV, cabendo à Cored, nesta hipótese, os acompanhamentos necessários das execuções dos convênios.

A pendência ou demora da Profe na emissão de um Parecer Definitivo quanto ao enquadramento legal do Convênio nº 04/2010 não justifica o sobrestamento da ação da Administração quanto aos seus atos de responsabilidades na elaboração do instrumento de convênio. Como visto, e defendido pela Profe, a chancela da mesma no convênio infere a aprovação tácita de todos os seus termos. O surgimento da dúvida, quanto á legalidade do referido instrumento, levaria o gestor à busca das condições necessárias à fundamentação do parecer jurídico, conforme tratado por Marçal Justen Filho em sua obra intitulada Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Edição, Editora Dialética, cita nas folhas nº 526:

Ao examinar e aprovar os atos de licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes de a assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de aponta-los.Ainda na citada obra, nas folhas nº 529, in verbis:

> Jurisprudência do TCU:
> "...O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Esta Corte evoluiu o seu posicionamento no sentido de que tal entendimento somente pode ser admitindo a partir da análise de cada caso, isto é, **deve-se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável e se está alicerçado em lição de doutrina ou jurisprudência**. Presentes tais condições, não há como responsabilizar os técnicos e os advogados, nem, em consequência, autoridade que se baseou em seu parecer. (Destacou-se)
>
> 10. Ao contrário, **se o parecer não atende a tais requisitos, e a lei o considerar imprescindível para validade do ato, como é o caso do exame e aprovação das minutas de editais e contratos, acordos, convênios ou ajustes, os advogados ou os técnicos deverão responder solidariamente com o gestor público que praticou o ato irregular**, mas em hipótese alguma será afastada a responsabilidade pessoal do gestor, razão pela qual não assiste razão ao recorrente em relação a tal argumento." (Destacou-se)

No caso em particular, ao utilizar-se da chancela como aprovação tácita, o parecista abriu mão de qualquer fundamentação legal, doutrinária, jurisprudencial à sua convicção. O que levaria o gestor (Cored) a proceder à sua ação de correção e saneamento dos atos (Princípio da Autotutela), conforme Acórdão TCU nº 19/2002 – Plenário:

> "(...) Tem o administrador obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração."

Da Liberação de Recursos:

O art. 116 da Lei 8.666/93, em seu § 3º informa:

> § 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:
> I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;
> II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;
> III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

O art. 13 do Decreto Federal nº 6.170/2007 informa que a celebração, **a liberação de recursos**, **o acompanhamento da execução** e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria **serão registrados no SICONV**, **que será aberto ao público**, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

A Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 traz, em seu art. 34, a obrigação de que os atos de celebração, alteração, **liberação de recursos**, **acompanhamento da execução** e a prestação de contas **dos convênios** e contratos **será dada publicidade em sítio eletrônico específico denominado Portal dos Convênios.**

Ainda de acordo com a supramencionada Portaria em seu art. 42:

> Art. 42. **A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho** e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento. **(Grifo nosso)**

Foi verificado que os repasses de recursos são coordenados em conjunto pela Cored, Dplad e Diraf, conforme competência determinada pelo art. 10, inciso V, do Regimento Interno do Inmetro.

Em resposta ao Memorando 043/Audin a Cored informou por meio do Memorando nº 608/2012/Cored, datado de 13 de abril de 2012:

> As ações de repasses orçamentários e financeiros integram o fluxo de eventos que se iniciam com a pactuação prévia do Plano de Trabalho e Plano de Aplicação que

> preveem repasses mensais. Esses repasses são liberados após a apresentação, pelo órgão delegado, dos relatórios de execução no mês considerado. Após o recebimento, a Cored informa à Diplo que o órgão cumpriu os requisitos estabelecidos no convênio e que está habilitado ao recebimento do repasse. A Diplo e a Diraf executam os repasses orçamentários e financeiros. (...)

Diante das informações acima apresentadas pela Cored, verificou-se que não consta no Processo nº 59598/2009 documento, emitido por esta Cored, informando que o Imeq/PB cumpriu com os requisitos estabelecidos no Convênio. Cabendo lembrar que não consta como **Termo Aditivo ao Convênio nº 04/2010** o Plano de Trabalho, Plano de Aplicação e detalhamento do Orçamento conforme ordenamento jurídico corrente e recomendação da CGU em processo de auditoria no Inmetro.

A Divisão de Planejamento Orçamentário – Diplo, ligada a Diretoria de Planejamento – Dplad, informou por intermédio do Memorando nº 388/Dplad/Diplo, de 05 de abril de 2012, em resposta ao Memorando nº 046/Audin:

> 3. Para o período de referência, qual seja, o de 1º de outubro de 2011 a 24 de fevereiro de 2012, os recursos repassados ao IMEQ/PB foram acompanhados e avaliados por meio dos seguintes documentos: **Plano de Aplicação aprovado** para o período de setembro de 2011 a fevereiro de 2012; **Relatório de Posição Diária de Arrecadação (nº 6.3.1 do SGI); Memorandos de Aprovação de liberação de recursos** e **Consultas de Ordem Bancária (CONOB)** correspondentes; e **Relatórios de Execução Mensal dos Planos de Aplicação** para o mesmo período (nº 16.1.2.5 do SGI). **(Grifado)**
> (...)

Em análise ao Processo nº 59598/2009 verificou-se que constam memorandos da Dplad/Diplo encaminhados à Divisão de Finanças – Difin solicitando a emissão de empenho e transferência financeira a fim de atender as demandas do Convênio 04/2010 por determinação do Coordenador Geral da RBMLQ-I ou pelo Diretor de Administração e Finanças. Não foi encontrado no devido processo documento que comprovasse a regular aplicação do recurso anteriormente recebido e sua compatibilidade com o Plano de Trabalho, ato este que justificaria os futuros repasses de recursos para o Imeq/PB.

A gestão do Convênio nº 04/2010 é realizada por meio do Sistema de Gestão Integrada – SGI, sistema corporativo do Inmetro, que o permite acompanhar as atividades delegadas realizadas pelo órgão executor. Cabe destacar que, até o presente momento, não se evidenciou que as informações, ou base de dados, do SGI estariam aptas a serem migradas para sistema governamental SICONV. Tendo em vista que, atualmente, o Plano de Trabalho inserido no SGI, para efeitos de gerenciamento da execução do convênio não apresenta todos os elementos de formalidade e legalidade previstos nos termos da Lei 8.666 de 1993, o atendimento da própria Lei de Licitações, bem como o do inciso V, do art. 43, da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 (informa que o convenente deve estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho) fica prejudicado. A situação tem origem no fato de o referido Plano de Trabalho não integrar formalmente, de acordo com a previsão legal, o Convênio assinado no ano de 2010, nem integrar com a mesma formalidade, em ação saneadora, por meio de aditamento ao instrumento de convênio, como já nos sinalizou a CGU. A ação reparadora não se trata de simples capricho em atender a Lei, mas ao contrário, trata-se de conferir à Administração Pública – tanto a Federal quanto a Estadual – a aplicabilidade da segurança jurídica do objeto conveniado. De um lado, a execução; de outro, o dever de fazer. Logo, entendemos que o Convênio nº 04/2010 encontra-se irregular quanto à liberação dos recursos.

Das Prestações de Contas:

A Cláusula Oitava do Convênio nº 04/2010, que versa sobre a prestação de contas, em seu item 8.1, informa que o Órgão Executor prestará contas de seu desempenho técnico e financeiro, em relatórios mensais consubstanciados, na forma requerida pela legislação federal, encaminhados ao Inmetro até o dia 10 do mês subsequente ao de referência.

O Inmetro possui duas normas internas quanto ao tema, quais sejam: a NIT-SECON-006 e a NIG-DIRAF-147. Cabendo a aplicação da primeira aos órgãos delegados, e a da segunda aos demais Convênios que não envolvam delegação de competência. Ressalva-se aqui, que as normas básicas para a sua elaboração foram: Decreto Federal nº 6.170/2007 Portaria Interministerial nº 127/2008 e a IN nº 01/97.

O Secon analisa as prestações de contas de acordo com a **NIT-SECON-006**, aprovada em dezembro de 2010, tendo como objetivo o que segue abaixo:

> Esta norma estabelece o **procedimento a ser utilizado na análise das prestações de contas-movimento dos órgãos integrantes da Rbmlq-I**, de acordo com o "Roteiro para Apresentação das Prestações de Contas" **(Grifo nosso)**

O Anexo "F" da NIT-SECON-006 trata da declaração da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, como segue:

> Em atendimento ao art. 31 §3º da IN/STN Nº 01, DE 15/01/97, alterado pela IN/STN Nº 01 DE 13/03/2000, declaro que os recursos transferidos, conforme especificação descrita abaixo, tiveram boa e regular aplicação.

O item 7 (sete) da supradita norma informa as etapas que o Serviço de Contabilidade deve proceder para a devida análise das prestações de contas.

Para a boa e regular aplicação dos recursos transferidos em atendimento à aludida Instrução Normativa, deveria ser atendido o art. 30, da mesma Instrução como segue:

> Art. 30. **As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes**, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios, serem emitidos em nome do convenente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

Diante do artigo acima, verifica-se a necessidade da apresentação dos documentos originais fiscais ou equivalentes para a comprovação das despesas relacionadas na prestação de contas do Imeq/PB referentes ao período auditado, situação esta não contemplada nas devidas prestações e contas.

Em consulta ao site do Portal dos Convênios – legislação, perguntas e respostas mais frequentes, versão 1.0, no item 5.3, foi verificado que todos os convênios e contratos de repasse celebrados antes de 30/05/08 continuam regidos pelas regras anteriores, entre as quais se destaca a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional. Mesmo as prorrogações realizadas após 30/05/08 não exigem providência imediata junto ao SICONV, quando estiverem relacionadas a convênio ou contratos de repasse iniciados antes da vigência da mencionada Portaria. O prazo limite para esses convênios e contratos de

repasse, serem extintos ou registrados no SICONV, se encerra no dia 31 de dezembro de 2009. Ou seja, o Convênio nº 04/2010 deve estar regido, inclusive para as devidas prestações de contas, sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

O capítulo IV, referente aos pagamentos, §3º, do artigo 50, da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, informa:

> § 3º Antes da realização de cada pagamento, o convenente ou contratado incluirá no SICONV, no mínimo, as seguintes informações:
> I - a destinação do recurso;
> II - o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;
> III - o contrato a que se refere o pagamento realizado;
> IV - a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e
> V - a comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.

Verifica-se que a liquidação da despesa é informada no SICONV, inclusive com a utilização do Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis que suportam o ato em questão, permitindo que seja efetuado o devido pagamento na certeza de que o bem ou serviço foi devidamente entregue ou realizado, e se este está de acordo com o Plano de Trabalho.

Com base no exposto acima, sobre a prestação de contas não ser realizada no SICONV; sobre a NIT-SECON-006 não atender aos quesitos da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008; sobre os documentos comprobatórios referentes à liquidação das despesas não são enviados pelo Imeq/PB ao SECON, entendemos que as devidas prestações de contas carecem de formalização quanto à apresentação de tais documentos.

Causa:

No ato da elaboração do Convênio nº 04/2010, não houve atendimento ao artigo 116, da Lei Federal nº 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos; Não houve elaboração de Parecer Jurídico pela Profe quanto à adequação legal do Convênio nº 04/2010, destarte, descumprindo o art. 38, § único da Lei nº 8.666/93 c/c inciso IV, do art. 33 da Portaria MDIC nº 82/2008 – Regimento Interno do Inmetro; o Convênio não é operacionalizado no SICONV, descumprindo os preceitos do Decreto Federal nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008; a Norma Interna de prestação de contas dos Convênios que tem como objeto a delegação de competências do Inmetro encontra-se em desacordo com os mandamentos do Decreto Federal nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008; e não atendimento às Recomendações da CGU quanto ao Relatório nº 201109372, item 1.2.5, recomendação 2 e 3.

Recomendação:

Recomendação 1:

Que o Inmetro providencie a emissão de Parecer Jurídico quanto ao enquadramento legal do Convênio nº 04/2010.

Recomendação 2:

Inmetro promova a elaboração de Termo Aditivo ao Convênio nº 04/2010 detalhando o Plano de Trabalho, o Orçamento e o Plano de Aplicação, nos moldes da Lei de Licitações e Contratos, com a sua devida publicação no DOU,

Recomendação 3:

Que o Convênio nº 04/2010 atente para os preceitos da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, Decreto nº 6.170/2007 e da Lei nº 8.666/1993.

Recomendação 4:

Inmetro promova por intermédio de sua Diretoria competente à adequação da NIT-SECON-006 aos comandos legais da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 e Decreto nº 6.170/2007.

Recomendação 5:

Inmetro promova a preparação das bases de dados referentes às transferências de recursos, ocorridas em órgãos e entidades (Inmetro), bem como a migração das mesmas dos sistemas institucionais (SGI-Inmetro) para o sistema governamental (SICONV), conforme o Decreto Federal nº 6.170/2007, em seu art. 18-B.

Recomendação 6:

Inmetro promova os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas, diretamente no SICONV, conforme o Decreto Federal nº 6.170/2007, em seu art. 18-B.

Assunto – Processos Licitatórios

Constatações - (9 e 10)

1. Análise dos processos 229/11

Utilizamos como base normativa as leis 8.666 de 21 de junho de 1993, lei federal nº 10.520/2002 e o decreto estadual nº 24.649/2003, que dispõe sobre o pregão no estado da Paraíba.

1.1. Processo 229/11

Empresa Adjudicada	Com. de Combustíveis e lubrificantes VILHENA LTDA
CNPJ	08.848.483/0001-90
Processo licitatório executado	Pregão presencial
Nº do contrato	007/2011
Vigência	18/08/2011 a 31/12/2011
Valor auditado (R$)	19.005,71

Comentários:

Formalização do contrato / planejamento

Atente-se para o fato de que se encontrava em vigência, desde o dia 19 de janeiro de 2011, o contrato constante no processo 076/2011 em caráter emergencial com o objetivo de suprir as necessidades de abastecimento da frota de veículos do órgão, por um período de 06 meses ou enquanto em trâmite o processo licitatório, sendo este o objeto de nossa análise.

O processo objeto desta análise iniciou-se no dia 07 de fevereiro de 2011, através do Memorando nº 005/2011 – IMEQ/PB/NAA, com o objetivo de iniciar procedimento licitatório para fornecimento de combustível da frota de veículos da sede em João Pessoa, no montante calculado de R$ 63.330,00, reservado a título de pré-empenho através da Reserva Orçamentária - RO Nº 00045. Inicialmente, as quantidades necessárias de combustível para o período de fevereiro a dezembro do exercício financeiro de 2011 foram estipuladas em: a) 8.500 litros de diesel; b) 4.500 litros de Álcool; e c) 15.000 litros de gasolina. Ressaltamos que não consta apensado ao processo o cálculo e metodologia utilizados para definição do quantitativo pleiteado, sendo estes questionamentos encaminhados através da **SCA 02** para que pudéssemos realizar uma melhor análise do processo adotado pelo Imeq/PB à luz da lei 8.666/93, dispondo que deverá ser observado nas compras, *"a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação"*.

Em resposta, o Instituto informou que utilizou os quantitativos de litros consumidos no exercício de 2010 como base para estipular a necessidade do Imeq/PB para o ano de 2011, levando em conta a ausência de veículos, seja por ida a leilão ou por necessidade de manutenção.

Embora as variáveis expostas pela entidade sejam válidas, não são por si só, suficientes para que a estimativa encontrada traduza o mais próximo da realidade do órgão. Devem ser ainda levadas em consideração, dentre outras: a) a quantidade de serviços executados em que será necessária a utilização dos veículos; b) consumo médio de cada carro disponível; c) distância média percorrida no desempenho das atividades de metrologia e qualidade. Desta maneira, teríamos o consumo diretamente atrelado à finalidade do Imeq/PB, formando índices mais consistentes para auxiliar o estabelecimento das estimativas de consumo. Ressalta-se, diante da metodologia utilizada, que embora determinado veículo esteja indisponível, os serviços continuarão sendo executados, utilizando os que se encontram disponíveis e, consequentemente, não influenciando de maneira expressiva o consumo de combustíveis.

Sublinhe-se que, embora o período de contratação pretendido tenha sido o de 12 meses, o Memorando aponta para quantidade necessária apenas até o final do ano de 2011.

Também não localizamos no processo a portaria que nomeia o fiscal do contrato hora trabalhado, sendo mais um dos questionamentos complementares encaminhados ao Instituto através da **SCA 02.** Em resposta à solicitação complementar supracitada, fomos informados de que a portaria da designação do fiscal do contrato não foi anexada por lapso do setor responsável, sendo encaminhada a esta Audin a cópia do referido ato normativo.

Constatamos ser regular a abertura procedimento licitatório na modalidade pregão, sendo este realizado conforme os normativos federais e estaduais vigentes através do Sistema Central de Compras do governo da Paraíba, mediante processo nº 21.204.000229.2011. Cumpre-nos comentar que, segundo a Portaria 127/2007, *"Para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica"*. Ainda de acordo com a referida portaria, *"A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente do convenente ou contratado"*.

Quando *in loco*, verificamos que ainda não há, no âmbito da Instituição auditada, agente capacitado para exercer função de pregoeiro através de sistemas eletrônicos. Ressaltamos a urgente necessidade de se promover tal capacitação no intuito de agilizar futuros procedimentos licitatórios, evitando-se, ainda, a ocorrência de contratos emergenciais como forma de suprir as necessidades do Imeq/PB que, quando da

análise de gestão, fortalece o indicativo de falhas no processo de planejamento do Instituto, além de poder propiciar aquisições ineficientes e antieconômicas.

No decorrer da análise, deparamo-nos com pronunciamento da Controladoria Geral do Estado da Paraíba acerca da conformidade do procedimento licitatório com ressalva nos aspectos da vigência do contrato, devendo este viger até 31/12/2011, estando assim adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, conforme artigo 57 da lei nº 8.666/93.

Percebemos, após correção efetuada pelo Imeq/PB, que, mesmo após alteração do item 6.1 da minuta do contrato estabelecendo vigência até 31/12/2011, as quantidades de litros de combustíveis mantiveram-se inalteradas.

Em 26 de agosto de 2011, foi publicada a justificativa para manutenção da quantidade programada, bem como para a não ocorrência de redefinição do valor da reserva destinada ao contrato, estipulado inicialmente em R$ 63.330,00, sendo alterado para R$ 64.295,00 por ser este o montante devido à proposta vencedora do certame. Segundo o Instituto, houve orientação *in loco* respaldando as medidas adotadas.

Tomando como base o exposto pelo Instituto e as boas práticas de planejamento de gastos visando ao atingimento de metas e ao interesse público, a reserva de dotação realizada a maior inviabiliza a realização de outros investimentos que, embora não tenham sido priorizados, poderiam ser desenvolvidos e inseridos no programa de trabalho corrente, atingindo metas estipuladas para o Imeq/PB e, consequentemente, para o Inmetro.

Constatamos, ainda, ausência de assinatura das duas testemunhas dispostas em contrato.

Execução do contrato

Verificados os meses de agosto a dezembro de 2011, sendo o mês de agosto utilizado para procedimento de conferência de cálculos, sem anormalidades encontradas.

Identificamos que os pagamentos referentes a serviços prestados em outubro, novembro e dezembro de 2011 tiveram seus respectivos empenhos emitidos em 27/01/2012, com posterior emissão de autorização de pagamento em 01/02/2012. Foram feitos os devidos questionamentos em SCA 02, onde nos foi justificado que, por conta do exercício financeiro de 2011 encerrar-se em 10/12/2011, as despesas foram empenhadas apenas após liberação do Quadro Demonstrativo de Despesas – QDD para o exercício de 2012. Há de se acrescentar a informação por parte do Imeq/PB de que o corpo efetivo não é suficiente para processar a demanda de pagamentos do instituto.

Podemos ainda identificar os respectivos pagamentos classificados com o código 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, demonstrando que houve despesas de exercícios encerrados não processadas em época própria. O entendimento desta Audin sobre registros desta natureza é o de que se aplica esta classificação quando há conhecimento de que ocorreram falhas no processamento da despesa.

Logo, os valores pelo serviço prestado devem ser empenhados no exercício a que pertencem além de configurarem exigência prévia para a realização de despesas à luz da Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000. É neste momento – empenho – que o Imeq/PB reconhece o compromisso a pagar aos seus fornecedores de bens ou serviços, e, simultaneamente, surge o direito a receber do fornecedor perante a instituição. Logo, este primeiro estágio da execução da despesa garante ao fornecedor, objeto de análise, a aprovação formal do gasto pelo ordenador de despesas.

Não consideramos, inclusive, a data de liberação do QDD referente ao exercício de 2012 como justificativa, tendo em vista que os gastos com abastecimento, mediante planejamento adequado, deveriam estar presentes no Quadro de Detalhamento de Despesas para o exercício de 2011, como parte do montante de R$ 1.096.600,00 – Outras despesas correntes – estipulado para o período, onde ocorreu reserva de dotação com esta finalidade. Há, contudo, de se considerar a deficiência no efetivo como atenuante.

1.2. Processo 076/11

Iniciamos nossa análise a partir da execução do contrato emergencial realizado pelo IMEQ/PB, constatando a mesma intempestividade encontrada no processo 229/11, quanto ao empenho e pagamento dos valores.

Verificados os meses de janeiro a agosto de 2011, sendo o mês de fevereiro utilizado para procedimento de conferência de cálculos, sem anormalidades encontradas, exceto quanto às mencionadas no parágrafo anterior.

Total auditado (R$) = 27.060,32

Causa:
Falta de planejamento adequado quanta a real necessidade dos quantitativos de combustíveis e instrução processual inadequada quanto à nomeação do fiscal.

Recomendação:

Recomendação 7:
Que seja revisada a atual metodologia adotada pelo Imeq/PB na formulação dos quantitativos de combustíveis necessários ao desempenho das atividades conveniadas com o objetivo de aperfeiçoar as técnicas de planejamento já existentes.

Recomendação 8:
Apensar aos processos a portaria de nomeação do fiscal de contratos, bem como suas observações e análises em registro próprio, permitindo, desta maneira, maior esclarecimento dos acontecimentos resultantes de sua execução.

Recomendação 9:
Capacitar os servidores para a realização de licitações na modalidade pregão eletrônico, com o objetivo de agilizar os futuros procedimentos licitatórios e, consequentemente, evitar os contratos emergenciais e frustrações em procedimentos licitatórios.

Recomendação 10:
Cronograma de gastos do Imeq/PB seja realizado de acordo com planejamento e classificação programática estipulada pela respectiva Unidade Orçamentária, utilizando-se de metodologias de cálculo consistentes que retratem o cenário mais próximo da realidade do Instituto.

Assunto – Despesa de Pessoal

Constatação - (1)

O pessoal envolvido na execução das atividades, que constituem o objeto deste Convênio, sujeitar-se-á, integralmente, às normas de administração de pessoal do Estado da Paraíba, em todos os aspectos inerentes, notadamente no que concerne à remuneração e aos benefícios sociais, assim informa a Cláusula Sétima do Convênio nº 04/2010 versando sobre pessoal.

A força de trabalho do Órgão Executor, quanto ao objeto da delegação, é formada por servidores públicos do Estado da Paraíba, logo esses são submetidos aos ditames legais do Estado da Paraíba quanto à remuneração assim como aos benefícios sociais.

Cabe destacar, respectivamente, os seguintes itens da Cláusula Sétima:

> 7.1 – Considerando a natureza peculiar dos trabalhos a serem executados e o interesse dos partícipes em que seja preservada a sua qualidade, o pessoal envolvido no Convênio **poderá ser contemplado com uma política remuneratória especial**, condizente com a uniformidade e a importância das atividades a serem implementadas e de acordo com as metas e resultados alcançados, respeitados os limites constitucionais e legais.
>
> 7.2 – Órgão Executor, mediante critérios objetivos e definição de metas a alcançar, poderá contemplar os seus servidores com o **pagamento de bônus desempenho ou produtividade**, a título de atividade de convênio com ente público federal, tendo em vista a especificidade das atribuições legais delegadas, em especial, do exercício do poder de polícia administrativa, desde que disponha de recursos de custeio para tanto e que as remunerações se mantenham dentro dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos da legislação do Estado da Paraíba. (Grifei)

Percebe-se que o Convênio nº 04/2010, quando do interesse dos partícipes, prevê a possibilidade do Imeq/PB adotar uma política remuneratória especial considerando a natureza peculiar dos trabalhos, assim como ainda poderão os servidores ser contemplados com o pagamento de bônus desempenho ou produtividade.

A Lei Complementar nº 58, de 30 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado da Paraíba, traz a seguinte redação em seu artigo art. 39:

> Remuneração é o vencimento do cargo acrescido das vantagens pecuniárias **estabelecidas em lei.** (Grifado)

Tendo por base ainda a referida Lei Complementar em seu art. 46, I, II e III, e § 2º:

> Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:
> I – indenizações;
> II – gratificações;
> III – adicionais.
> (...)
> § 2º - **Somente por lei**, serão criadas vantagens, fixados os respectivos valores e estabelecidas às condições de percepção. (Grifado)

Em cumprimento ao determinado na Lei Complementar nº 58/2003, o Estado da Paraíba editou a Lei nº 8.437, de 17 de fevereiro de 2007, Lei que institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do

Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial da Paraíba – Imeq/PB e define outras normas para a sua consolidação, que em seu art. 9, informa:

> A remuneração dos profissionais beneficiários deste Plano será constituída de:
>
> I – **vencimento básico** correspondente ao Nível de Referência e à Classe do Cargo;
>
> II – **adicionais e gratificações** devidos em caráter genérico ou pessoal, na forma da legislação específica. (Grifei)

Já no art. 30 temos:

> As despesas com a execução da presente Lei correrão por **conta de recursos oriundos do próprio Órgão**. (Grifei)

A mencionada Lei Estadual no artigo supracitado informa que as despesas criadas deverão ser custeadas com recursos oriundos do próprio órgão, considerando este, integrante da estrutura do Estado da Paraíba, entendemos ser obrigação do Estado da Paraíba custear as despesas referentes aos servidores efetivos do próprio Estado.

Sendo o valor economicamente mensurável, que é o caso da remuneração paga aos servidores do Estado da Paraíba, o mesmo deveria figurar como Contrapartida no Convênio nº 04/2010, e não como elemento de despesa para o Inmetro.

A Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, em seu art. 20 diz:

> **A contrapartida**, quando houver, **será calculada sobre o valor total do objeto** e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou **serviços, se economicamente mensuráveis.**
>
> (...)
>
> §2º A contrapartida por meio de bens e serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada pelo concedente ou contratante e ser economicamente mensurável devendo constar do instrumento, cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos.

Diante das notas de empenho de outubro a dezembro de 2011 e de janeiro a fevereiro de 2012 foi verificado que o Imeq/PB está custeando a Folha de Pessoal com recursos do Convênio nº 04/2010 (Fonte 053, no exercício de 2011, e Fonte 083, no exercício de 2012), valores esses que devem compor a Contrapartida do Estado da Paraíba no Convênio nº 04/2010.

A Advocacia Geral da União – AGU, manifestou-se por meio de emissão de Parecer Jurídico, em 23 de dezembro de 2010, quanto à análise da legalidade e compatibilidade da minuta de convênio a ser celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, e a Prefeitura Municipal de Betim/MG, no qual destacamos os seguintes itens:

PARECER/CONJUR/MTE/Nº 531/2010
Processo nº 47975.000923/2010-98
Proposta SICONV nº 056566/2010

(...)

11. Releva consignar que a Portaria Interministerial nº 127, de 2008, (art. 1º, §2º) estabelece como requisito para a celebração de convênio que a pretensa Convenente (ou Proponente) disponha de condições técnicas para executar o objeto a ser avençado, nos seguintes termos:

"Art. 19 (...) § 2º **A descentralização** da execução por meio de convênios ou contratos de repasse **somente poderá ser efetivada para entidades públicas** ou privadas **para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo**". (Grifo nosso)
(...)

14. (...) **Acórdão TCU nº 2.261, de 2005 - Plenário, exige a capacidade do ente para execução do objeto conveniado.** (Destacou-se)
(...)

35. No que tange à **contrapartida** financeira consignou-se, à fI. 68, que há declaração da Prefeitura (em anexo) "comprovando a disponibilidade de recursos financeiros por parte desta Municipalidade", sendo imprescindível ressaltar que a contraprestação do município será em **bens e serviços** (Cláusula Oitava - fI. 79). (Grifo nosso)

36. Sobre o ponto, cumpre lembrar a norma abaixo transcrita: Portaria Interministerial nº 127/2008:

"Art. 39". **O convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:**
(...)

II- pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;" (Destacou-se).

37. Acerca deste tema, cabe trazer à baila, a lição extraída da obra Convênios e Tomadas de Contas Especiais, de autoria do Exmo. Sr. Ministro do TCU Ubiratan Aguiar:
Outro tipo de vedação diz respeito ao pagamento a servidor ou empregado público, integrante do quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da Administração Direta ou Indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica. Ora, o pressuposto é de que os quadros de pessoal da entidade serão utilizados na consecução do objeto, sem a necessidade de remuneração extra

com recursos do convênio. As despesas realizadas com esses colaboradores não podem sequer serem utilizadas como contrapartida. "(Destacou-se)".

38. **Ressalte-se que os órgãos de controle entendem, com base no art. 1º, §2º, da Portaria Interministerial nº 127/2008, que traz redação similar à antiga previsão contida no art. 1º, §2º, da IN STN nº 01/1997, que exige que a convenente disponha de condições para consecução do objeto do Programa de Trabalho relativo à ação, que os quadros de pessoal da entidade devem ser utilizados na consecução do objeto, sem a necessidade de remuneração extra com recursos do convênio. Abaixo segue trecho de decisão do TCU**:

Acórdão 4084/2008 - Segunda Câmara:
(...)
"**não efetue pagamento a prestadores de serviço que já pertencem ao quadro de servidores desta Prefeitura, conforme prevê o art. 8º, inciso II, da Instrução Normativa STN nº 01/1997 e o art. 39, inciso II, da Portaria Interministerial nº 127/2008;"** (Grifei)

39. Visto isso, observa-se do Plano de Aplicação Detalhado (anexo) que há previsão de contrapartida com serviços de limpeza e conservação. **Ainda que não se trate de servidores públicos, isto é, se forem agentes terceirizados, acredita-se que o raciocínio a ser feito seria o mesmo. Em outras palavras, tem que se partir da premissa de que os quadros de pessoal da entidade (incluindo os terceirizados) já seriam utilizados na consecução do objeto, de maneira que não haveria necessidade de remuneração extra com recursos do convênio**. (Grifei)
(...)

De acordo com o Parecer acima concordamos que antes da celebração do Convênio o órgão interessado no desenvolvimento das atividades de competência do Inmetro deve comprovar capacidade técnica, ou seja, apresentar condições para executar as atividades a serem delegadas. Possuidor de tal capacidade e considerando que as atividades objeto da delegação são referentes à prestação de serviços e a prerrogativa de exercer o Poder de Polícia Administrativa, a força de trabalho envolvida seria justamente a contrapartida na forma de serviços. Serviços estes economicamente mensuráveis devido serem servidores públicos com vencimentos e vantagens definidas em Lei Estadual.

Sendo uma contrapartida não caberia ao Inmetro efetuar repasses para pagamento de qualquer tipo de remuneração aos servidores do Imeq/PB, por justamente os mesmos serem de responsabilidade do Estado da Paraíba pela condição de serem do quadro de pessoal deste ente.

Alinhado com o citado Parecer acima e nas palavras do Sr. Ministro do Tribunal de Contas da União Ubiratan Aguiar, também mencionado na peça em questão, concordamos com o Ministro do TCU de que o quadro de pessoal do órgão sendo utilizado na execução do convênio não há que se falar em pagamento de remuneração extra com recursos do convênio.

A Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, atualizada pela Lei nº 12.545/2011, e a Lei 5.966 de 11 de dezembro de 1973, versando a primeira e a última sobre o Inmetro, em nenhum desses normativos consta a previsão de que no ato da delegação de competência para entes públicos os mesmos terão suas despesas com pessoal custeadas com recursos do convênio. Cabendo ainda destacar que nem mesmo na Cláusula Sétima do Convênio nº 04/2010 há tal previsão.

De posse do Processo nº 59598/2009, que originou o Convênio nº 04/2010, verificamos que não consta os seguintes itens quanto à instrução processual: Plano de Trabalho; Declaração de capacidade técnica fornecida pelo Imeq/PB; Avaliação por parte do Inmetro que comprovasse ser o Imeq/PB detentor das condições para executar as atividades objeto de delegação; e a Contrapartida representada pelos servidores públicos constantes do quadro de pessoal do Imeq/PB a serem utilizados nas atividades delegadas.

Foi questionado o Imeq/PB, por intermédio da Solicitação de Auditoria, do dia 16 de março de 2012, se houve algum tipo de ressarcimento ao Inmetro pela transferência de recursos para fins de pagamento da Folha de Pessoal, o mesmo informou que não houve, no período de trabalho compreendido por esta auditoria, ressarcimento por parte do Governo do Estado ao Inmetro.

O órgão delegado apresentou como justificativa, para o pagamento das despesas com pessoal, uma autorização da Cored, por meio do Ofício nº 049/2011-Cored, de 12 de agosto de 2011, como segue:

> Senhor Diretor Superintendente:
>
> Manifestamos nossa concordância com o pleito do IMEQ/PB em **continuar custeando as despesas** de complementação de folha no valor de R$ 5.000,00 (Cinco Mil Reais) mais o abono de permanência e encargos previdenciários, **despesas estas de responsabilidade do Governo do Estado da Paraíba**, até ulterior deliberação. **(Grifado)**

Tendo em vista que no próprio corpo do documento supradito consta a informação de que as despesas ora custeadas pelo Inmetro, em função do pleito do órgão delegado, são de responsabilidade do Governo do Estado da Paraíba; e que não consta obrigatoriedade em custear as mesmas no instrumento do Convênio nº 04/2010, esta Audin entende que tais despesas devem ser assumidas pelo Estado da Paraíba, e figurarem como contrapartida no Plano de Trabalho proposto ao convênio, e não como obrigações do Inmetro.

Causa:

Falta de elaboração e formalização do Plano de Trabalho; falta de reconhecimento e formalização das despesas que o Estado da Paraíba efetua com seu pessoal alocado na execução do objeto do convênio, como contrapartida deste; e a autorização da Cored por meio do Ofício nº 49/2011 para continuar o pagamento das despesas com pessoal.

Recomendação:

Recomendação 11:
Sendo economicamente mensurável a despesa com pessoal do Imeq/PB, que o Inmetro reconheça e formalize a mesma como a contrapartida do Estado da Paraíba oferecida ao Convênio nº 04/2010.

Recomendação 12:
O Inmetro não efetue transferência de recursos para custear despesas nas quais são de obrigação do Estado da Paraíba.

Assunto – Contratos Emergenciais

Constatações - (2; 11 e 12)

Empresa	Maranata Prestadora de Serviços e Construções Ltda
CNPJ	03.325.436/0001-49
Processo licitatório executado	Contrato Emergencial
Nº do contrato	013/2010
Vigência	09/08/2010 a 09/02/2011
Valor auditado (R$)	47.646,60

Empresa	Maranata Prestadora de Serviços e Construções Ltda
CNPJ	03.325.436/0001-49
Processo licitatório executado	Contrato Emergencial
Nº do contrato	004/2011
Vigência	01/04/2011 a 01/05/2011
Valor auditado (R$)	7.741,92

Foram analisados os Processos nº 4144/2010 (Emergencial – Contrato nº 13/2010); 4295/2010(Pregão Presencial) e 221/2011 (Emergencial – Contrato nº 04/2011).

Primeiramente cabe destacar o que dispõe a Lei de Licitações e Contratos administrativos, Lei nº 8.666/93, em seu art. 24, inc. IV, *in verbis*:

> Nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Na obra Contratação Direta sem Licitação, Editora Fórum, 9ª Edição, do Autor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, na página 319, apresenta os requisitos para a validade da contratação direta em conformidade com o Tribunal de Contas da União (Decisão nº 347/1994-Plenário):

> a) além da adoção das formalidades previstas no art. 26, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa, preconizado no art. 24, IV, da mesma lei:
>
> a.1**) que a situação adversa**, dada como **de emergência** ou de calamidade pública, **não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento**, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação; (Destacou-se)
>
> a.2) **que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial** ou calamitoso, **visando afastar o risco** de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas; (Destacou-se)

> a.3) **que o risco, além de concreto e efetivamente provável**, se mostre iminente e especialmente gravoso; (Destacou-se)
>
> a.4) **que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro**, de determinadas obras, **serviços** ou compras, **segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco** iminente detectado. (Destacou-se)

Considerando o comando legal supramencionado e os comentários de Jacoby Fernandes, estes fundamentados na jurisprudência do TCU, verifica-se a necessidade para a validade da contratação direta o atendimento, cumulativamente, da situação emergencial, da urgência de atendimento, presença do risco e que a contratação direta seja o meio adequado para afastar o risco.

Cabe ainda destacar que na citada obra do supradito autor, nas páginas 315, o mesmo disserta:

> (...) **nesses casos emergenciais, deve ser feito tão-somente no limite indispensável ao afastamento do risco**. (Grifado)

Primeiramente, cabe informar que o vínculo com a Empresa Maranata Prestadora de Serviços e Construções Ltda iniciou-se no ano de 2007, com o Processo nº 140/2007, Pregão Presencial nº 174/2007, que originou o Contrato nº 17/2007. O contrato citado teve dois termos aditivos, sendo que o segundo (Processo nº 3951/2010) tinha vigência até 08 de agosto de 2010.

O Imeq/PB efetuou o cancelamento do Contrato nº 17/2007 na data de 27, de julho de 2010. Sendo apontado como motivo para o cancelamento, a falta de pesquisa de preços necessária à efetivação do Terceiro Termo Aditivo.

Indagado por meio de Solicitação Complementar de Auditoria – SCA, o Imeq/PB informou que a Controladoria Geral do Estado da Paraíba não publica Termo Aditivo com o prazo do Contrato expirado, e ainda, que devido ao lapso temporal necessário para feitura de pesquisa de preços, emissão de reserva orçamentária, elaboração do contrato, envio do contrato para assinatura e, finalmente, inserção do aditivo na CGE para análise da Auditoria e, após isso, sua devida publicação. Os atos necessários extrapolariam o prazo do contrato vigente na época, justificativa esta apresentada pela Fiscal de Contratos para o cancelamento do processo nº 3951/2010 e abertura imediata de outro em caráter de emergência.

A Suprema Corte de Contas da União manifestou seu entendimento quanto aos prazos finais dos contratos:

> Acórdão 2567/2010 Primeira Câmara
>
> **Atente para os prazos finais dos contratos, que são fatais, realizando tempestivamente as licitações necessárias, evitando-se pagamento sem cobertura contratual que não possui amparo legal, ou contratação baseada no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 em decorrência de ausência de planejamento e controle.** (Destacou-se)

Em 30 de julho de 2010 foi aberto o Processo nº 4144/2010, contratação por emergência, com fundamento no art. 24, IV. Seu objeto é a prestação de serviços de limpeza, conservação, portaria e

recepção, originando o Contrato nº 13/2010, com vigência de 6 (seis) meses, sendo de 09 de agosto de 2010 a 09 de fevereiro de 2011.

Na mesma data, 30 de julho de 2010, foi aberto o Processo Licitatório nº 4125/2010, na forma de Pregão Presencial, cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza, conservação, portaria e recepção. O mesmo veio a ser cancelado na data de 24 de janeiro de 2011, pelos seguintes motivos: despacho do Senhor Governador daquele Estado, no qual informava que a licitação devia ser suspensa; divergências de interpretação do edital por parte dos licitantes. Motivos estes que ensejaram o cancelamento do certame e abertura de novo processo.

Após o cancelamento do Processo nº 4125/2010 foi aberto o Processo nº 221/2011, na data de 02 de fevereiro de 2011, dando origem ao Contrato Emergencial nº 004/2011, com vigência de 01 de abril a 01 de maio de 2011, sendo seu valor correspondente a R$ 7.741,92. Em concomitância, foi aberto o processo nº 21.204.000212.2011 junto à Diretoria de Executiva da Central de Compras do Estado da Paraíba, na modalidade Pregão Presencial, do tipo Menor Preço.

Os fatos narrados indicam a falta de planejamento e controle do termo final do contrato em vigor na época, ocasionando pagamentos sem a devida cobertura contratual nos períodos de fevereiro a março de 2011 e de maio de 2011 a fevereiro de 2012.

Conforme **Orientação Normativa/AGU nº 4**:

> A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, **sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.** (Grifado)

De acordo com o Convênio nº 04/2010 em sua Cláusula Segunda – Do Papel do Inmetro, em seu item 2.4.1, compete ao Inmetro ***realizar sindicâncias*** *e/ou auditorias extraordinárias para apurar quaisquer indícios de irregularidades e autoria na execução das atividades delegadas, as quais, quando comprovadas, ensejarão a realização de Tomadas de Contas Especiais para apuração de responsabilidades, encaminhando suas conclusões às autoridades administrativas do Estado conveniado e aos Órgãos de Controle.*

Tendo em vista que há indícios de irregularidades quanto aos processos emergenciais abertos cabe ao Inmetro realizar sindicância no Imeq/PB visando identificar os responsáveis que lhe deram causa.

Causa:

Falta de atuação da Fiscal dos Contratos; Pregão cancelado sem a devida motivação e falta de planejamento para contratação por meio de licitação.

Recomendação:

Recomendação 13:

Inmetro proceda a abertura de sindicância quanto aos fatos narrados envolvendo os processos nº 4144/2010 (Emergencial), 4295/2010 (Pregão Presencial), 221/2011 (Emergencial) e o 3951/2010 (Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 17/2007), visando verificar os responsáveis pelos atos aqui expostos.

Recomendação 14:

Imeq/PB efetue o devido planejamento para as suas aquisições e atente para o prazo final de seus contratos em vigor, principalmente para o lapso temporal que a CGE exige para a devida publicação de prorrogação de contratos.

Assunto – Diárias e Passagens

Constatação - (6; 7 e 8)

Conforme definido em amostra e após constatações *in loco*, foram analisadas os seguintes Processos de Concessão de Diárias - PCDs:

Nº da solicitação	Servidor	Valor (R$)
001/2012	Krol Janio Palitot Remígio	1.755,00
002/2012	Giuseppe Toni	1.620,00
003/2012	José Anthenor Aristotéles Netto	1.755,00
007/2012	Antônio Carlos Neves da Silva	200,00
020/2012	Flavio Roberto M. Feliciano Filho	1.365,00
022/2012	Hellen Arruda Rolim	480,00
023/2012	José Nobaldo Falcão	280,00
441/2011	Fernando Andrade Cavalcante	1.240,00
458/2011	Rosineia Borges da Rocha	200,00
TOTAL AUDITADO (R$)		**8.895,00**

Comentários:

Adotamos, como arcabouço jurídico suficiente para verificar a conformidade e dirimir eventuais dúvidas, a lei estadual nº 8.243 de 1º de junho de 2007, que dispõe sobre a concessão de diárias a que se refere o inciso II do art. 48 do estatuto dos servidores públicos civil do estado da Paraíba (Lei Complementar 58 de 30 de dezembro de 2003).

1 – Da conformidade das diárias analisadas.

Foi analisado o Processo nº 70/2011 e 41/2012 nos quais constam os Processos de Concessão de Diárias – PCD sendo selecionados os PCDs de forma aleatória conforme tabela acima.

Iniciamos nossa análise mediante verificação de conformidade no processo nº 70/2011 – Diárias de Novembro de 2011, através da Diária concedida a Giuseppe Toni, ocupante do cargo de coordenador da área de programação e controle do instituto. A diária foi autorizada pela Secretaria da Casa Civil mediante solicitação de Krol Jânio Palitot Remígio, em 29/11/2011, através de Solicitação de autorização de diárias para fora do território estadual, doravante SAD, Nº 002/2011, atendendo ao art. 6º da lei nº 8.243 de 1º de junho de 2007.

Observamos, porém, a ausência da data de autorização, não sendo possível identificar se a diária foi concedida realmente após aval da secretaria competente.

O ato em questão refere-se à concessão de diárias para participar do 2º encontro de informática da RBMLQ-I, conforme memorando nº 279/11/IMEQ/DS, que ocorreu do dia 06 a 08 de dezembro de 2011.

Verificamos, ainda, que as passagens foram emitidas com voo de partida agendado para as 23h: 10min do dia 04 de dezembro de 2012 e de retorno para as 01h: 10min do dia 09 de dezembro de 2012, sendo este antecipado para dia 08 de dezembro de 2012, às 14h: 55min.

Após analise Constatamos as seguintes impropriedades:

I. Pagamento de diárias com recursos do convênio 004/2010, mediante fontes de recursos 58 e 83 sem discriminação em categoria de programação ou em natureza de despesa específica, conforme dispõe LDO 2012.

Segundo as diretrizes preliminares constantes no inciso X do art. 20 da lei nº 12.465 de 12 de agosto de 2012, doravante LDO 2012:

> *Art. 20. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:*
>
> *X - pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direito público;*
>
> *§ 1o Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação ou em natureza de despesa específica, excluem-se das vedações previstas:*
>
> *VIII - no inciso X do caput deste artigo, o pagamento a militares, servidores e empregados:*
>
> *a) pertencentes ao quadro de pessoal do convenente;*
>
> *b) pertencentes ao quadro de pessoal da Administração Federal, vinculado ao objeto de convênio, quando o órgão for destinatário de repasse financeiro oriundo de outros entes da Federação; ou*
>
> *c) em atividades de pesquisa científica e tecnológica;*

Diante do exposto, tendo ainda em vista disposição contida no art. 24 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2007, definindo que *"São condições para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridas pelos convenentes ou contratados, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na legislação federal:"* , esta auditoria posiciona-se da seguinte maneira:

Sendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias norma responsável pela elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual, o parágrafo primeiro em epígrafe remonta à necessidade de que o gasto com diárias, quando pago por intermédio de convênio firmado com o IMEQ/PB, deve ser discriminado no orçamento da concedente em categoria de programação, contendo a codificação para seu respectivo programa, ação e subtítulo, ou em natureza de despesa específica, indicando seu elemento.

Destarte, podemos concluir as seguintes alternativas para pagamento de diárias a título de execução do objeto conveniado com o IMEQ/PB, a saber:

a) Classificar os valores a repassar através do instrumento de convênio, Plano de Trabalho, de acordo com a categoria de programação devida.
b) Utilizar a classificação específica por objeto do gasto, no instrumento supracitado.

Desta maneira, pode-se ainda optar por receber a diária federal à estadual, mantendo-se de acordo com os preceitos e normativos pertinentes ao tema hora tratados.

Ratifica-se que, atualmente, o pagamento de diárias por parte do Inmetro encontra-se em desacordo com as normas vigentes, sendo imprescindível efetuar o devido aditamento objetivando a conformidade da situação.

II. O agente em questão deslocou-se para o Rio de Janeiro em 04 de dezembro de 2011, domingo, sem apresentar justificativas que comprovem a real necessidade de deslocamento dois dias antes do evento, que se iniciou no dia 06 do mesmo mês.

Lembramos que as diárias destinam-se a indenizar o servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório, pelas despesas extraordinárias com estada, alimentação e locomoção urbana.

Cabe-nos, ainda, ressaltar que a concessão de diárias deve estar consignada à informação consubstanciada de eventos motivadores do deslocamento.

Os normativos estaduais reforçam estas características, como assim dispõe o parágrafo 1º do art. 1º da lei estadual nº 8.243/2007:

> *Parágrafo 1º - Considera-se deslocamento a serviço o afastamento de servidor de sua sede de trabalho, para o cumprimento de determinação superior, desempenhando tarefa oficial.*

Logo, o desempenho de tarefa oficial é condição *sine qua non* para concessão de diárias, devendo o deslocamento ser devidamente comprovado através de documentos que justifiquem os dias em que o servidor permaneceu ausente da sede de trabalho, a serviço.

Percebemos que a quantidade de diárias recebida pelo servidor encontra-se de acordo com a metodologia de cálculo disposta no parágrafo único do art. 3º da lei nº 8.243/2007. Contudo, a ausência de elemento motivador comprovando a necessidade dos dias adicionais de deslocamento fez com que indagássemos o IMEQ/PB neste sentido, mediante **SCA 01,** no qual obtivemos a seguinte resposta:

> *As passagens de ida [...] foram compradas para o dia 04/12/2011 em virtude de o nosso Diretor ter sido convidado para ser palestrante, conforme Anexo I, com o objetivo de expor para os participantes do evento, a solução por ele encontrada para um sincronismo dos coletores em menor valor. Sabemos que no dia a dia não conseguimos parar os serviços do órgão mesmo que o assunto tenha uma correlação e entendemos que viajando no domingo, teria a segunda-feira para finalizar da forma como ele idealizou a sua apresentação,*

A justificativa em comento, mesmo que aparentemente objetivando interesse público como finalidade, não se encontra amparada pela legislação pertinente, tendo em vista que a finalização da apresentação poder-se-ia ser realizada em seu estado, independente da rotina do IMEQ/PB.

III. Ausência de comprovação da devolução de diária paga a maior decorrente de antecipação do retorno de servidor para o dia 08 de dezembro de 2012, às 14h55min.

Os documentos inspecionados demonstraram a antecipação de passagem aérea para dia 08 de dezembro, não constando, porém, qualquer documento comprobatório que identificasse o montante relativo a 01 diária de devolução devida pelo retorno antes do previsto.

De acordo com o caput e parágrafo único do art. 55 da LC nº 58/2003:

> *Na hipótese de servidor retornar à sede em prazo menor do que o previsto para seu afastamento, restituirá as diárias recebidas em excesso, no prazo previsto de dois dias úteis.*

O art. 9º da lei estadual 8.243/2007, complementando disposto no estatuto, dispõe que:

> *As diárias pagas a mais ou indevidamente serão restituídas pelo servidor, de uma só vez, no prazo de até 2 (dois) dias úteis, contados a partir do dia seguinte ao seu retorno.*

A ausência desta comprovação foi objeto de questionamento em **SCA 01**, na qual nos foi informado o seguinte:

> *O retorno não foi antecipado para o dia 08/12/11 às 14h00min. O Diretor Superintendente do IMEQ-PB saiu de Vitória/ES pela companhia TAM, vôo JJ-3133 às 14h55 para o Aeroporto de Congonhas na cidade de São Paulo, indo para o Aeroporto de Guarulhos, na mesma cidade, partindo às 19h30 no vôo JJ-3688 para a cidade de João Pessoa/PB, conforme Anexo II.*

Conforme identificamos em nossas análises, as passagens de retorno emitidas para as PCD's 01, 02 e 03 foram emitidas com data marcada para dia 09 de dezembro de 2011, às 01h10min, através dos voos 3531 e 3782. Logo conferimos o cálculo de pagamento de diárias com base no período supracitado, totalizando 4,5 diárias devidas. Encontramos, no entanto, retorno ocorrido em 08 de dezembro de 2011, às 14h55min, em voos diferentes, divergindo com o informado em proposta de concessão de passagens e diárias apensada ao processo. Desta maneira, com base nos cálculos efetuados por esta Audin em conformidade com a legislação estadual, deve ser procedida a devolução referente a 1 (uma) diária recebida a maior como consequência de retorno em prazo menor do que o previsto.

IV. O Valor pago a título de diária para deslocamento em território nacional encontra-se calculado com base em valores relativos à concessão de diárias para fora do território nacional constante em anexo único da lei nº 8.243/2007.

Após verificação das notas de empenho emitidas e subsequentes autorizações de pagamento, verificamos que houve pagamento de diária no valor unitário de R$ 360,00, valor este concernente ao pagamento para viagens internacionais, ao contrário do valor de R$ 240,00, de acordo com valores estipulados para viagens dentro do território nacional.

Diante da apuração do valor indevido, entendemos que o Servidor, autoridade proponente e/ou ordenador de despesas, por possuírem responsabilidade solidária, segundo explicita o art. 9º da lei nº

8.243/2007, devem restituir diretamente à conta do convênio 004/2010, o montante de R$ 420,00 pela diferença entre os valores divergentes em tabela constante no anexo único da subsumida lei, ratificando que a quantificação não incluiu o valor devido a ser restituído no item III que, segundo exposto acima, deve ser devolvido em sua totalidade.

V. Ausência de assinatura em lista de presença referente ao horário da tarde do dia 07 de dezembro de 2012, anexada ao processo, bem como ausência de comprovação dos demais horários e dias do curso.

A lista de presença, utilizada como documento comprobatório da realização do curso pelo servidor em questão, não foi apensada em sua totalidade, constando apenas a lista relativa ao horário da tarde do dia 07 de dezembro de 2012, estando a mesma sem a devida assinatura comprovando a presença.

Com base nestas constatações, solicitamos através da **SCA 01** que nos fosse encaminhado o restante da lista, bem como o certificado do curso emitido pelo Inmetro.

Não recebemos o restante da lista, como também fomos informados de que os demais certificados não teriam sido emitidos ainda por parte do Inmetro.

Após as constatações supracitadas, resolvemos estender a amostra e verificar as concessões de diária para o mesmo evento, onde adicionamos a análise das SADs 001/2011 e 003/2011, referentes aos servidores Krol Janio Paliot Remígio e José Anthenor Aristóteles Netto, respectivamente.

Observamos a ocorrência das seguintes impropriedades, que remetem exatamente aos itens acima:

SAD	Itens de enquadramento
001/2011	I, II, III e IV
003/2011	I, II, III, IV* e V**

* - Com relação ao item IV da SAD nº 003/2011, identificamos que o funcionário em questão, além de ter recebido valores relativos à diária internacional, teve seu cálculo baseado no art. 4º da lei 8.243/2007, que assim dispõe:

> *Sempre que o servidor em viagem a serviço representar, prestar assessoramento ou ajudância de ordem a autoridade hierarquicamente superior, fora do território estadual, fará jus à diária atribuída à autoridade.*

Aplicando a legislação ao caso concreto, esta Audin entende que não há em caso de encontros para especialização, atividade de representação, assessoramento ou ajudância, não havendo brechas para que a diária seja paga baseada no artigo supracitado.

Com base no entendimento supracitado, estendemos a amostra e verificamos Notas de Empenho referentes às diárias emitidas no período auditado com as mesmas características, encontrando as mesmas impropriedades constatadas na amostragem inicial. Diante do exposto, **recomendamos a devolução de tais valores, estando estes discriminados na tabela abaixo:**

ANO	Nº NE	VALOR DA DIÁRIA		QUANTIDADE	TOTAL		DEVOLUÇÃO
		REAL	DEVIDO		REAL	DEVIDO	
2011	1433	R$ 390,00	R$ 260,00	5,5	R$ 2.145,00	R$ 1.430,00	R$ 715,00
2011	1431	R$ 390,00	R$ 260,00	4,5	R$ 1.755,00	R$ 1.170,00	R$ 585,00

2011	1430	R$ 390,00	R$ 260,00	4,5	R$ 1.755,00	R$ 1.170,00	R$ 585,00
2012	140	R$ 360,00	R$ 240,00	2,5	R$ 900,00	R$ 600,00	R$ 300,00
2012	138	R$ 360,00	R$ 240,00	2,5	R$ 900,00	R$ 600,00	R$ 300,00
2012	137	R$ 360,00	R$ 240,00	2,5	R$ 900,00	R$ 600,00	R$ 300,00
2012	132	R$ 390,00	R$ 260,00	5,5	R$ 2.145,00	R$ 1.430,00	R$ 715,00
2012	131	R$ 390,00	R$ 260,00	5,5	R$ 2.145,00	R$ 1.430,00	R$ 715,00
2012	130	R$ 390,00	R$ 260,00	2,5	R$ 975,00	R$ 650,00	R$ 325,00
2012	96	R$ 390,00	R$ 260,00	2,0	R$ 1.365,00	R$ 520,00	R$ 380,00
2012	95	R$ 390,00	R$ 260,00	3,5	R$ 1.365,00	R$ 910,00	R$ 455,00
2012	94	R$ 390,00	R$ 260,00	3,5	R$ 1.365,00	R$ 910,00	R$ 455,00
TOTAL DE DEVOLUÇÃO							**R$ 5.830,00**

Observações:

1 – Foram tomados como base, valores constantes do Anexo Único da lei nº 8.243 de 01 de junho de 2007, não levando em consideração se servidor enquadra-se no disposto do art. 4º.

2 – Caso haja ocorrido anulação de despesa referente às NEs demonstradas acima, bem como a não conclusão dos depósitos respectivos, ou ainda demonstração de que o valor é devido, sua confirmação dispensa a devolução.

3 – Nota de Empenho nº 96/2012 explicada abaixo.

** - No que concerne ao item V, cabe ressaltar que apenas a listagem de presença do dia 07 de dezembro de 2012, horário da manhã, foi apensada ao processo, restando a confirmação dos demais dias.

Solicitamos também, através da **SCA 01,** que nos fosse encaminhado o restante da lista, bem como o certificado do curso emitido pelo Inmetro.

Não recebemos o restante da lista, como também fomos informados de que os demais certificados não teriam sido emitidos ainda por parte do Inmetro.

Nas demais SADs e PCDs, não foram encontradas irregularidades.

PCD Nº 020/2012 (Nota de Empenho nº 96/2012)

Quanto ao PCD nº 020/2012 cabe os seguintes comentários:

Foi esclarecido que o valor da diária do Coordenador de Metrologia Legal ter havido um equívoco por parte do setor financeiro quando da emissão do empenho, que totalizou em R$ 1.365,00, quando entendia que esse valor deveria ser de R$ 900,00. Diante do equívoco o Setor Financeiro solicitou ao Sr. Flavio Roberto M. Feliciano Filho o ressarcimento no valor de R$ 465,00 para devida regularização.

O deslocamento se deu no dia 24 de janeiro de 2012, às 12h00min, e a volta no dia 26 de janeiro do mesmo ano às 23h58min.

Considerando que a Lei Estadual da Paraíba nº 8613/2007, art. 3º, que traz a seguinte redação:

> Entende-se por diária o período de 24 (vinte e quatro) horas, contado da partida do servidor, considerando-se como diária integral a fração **superior** a 12 (doze) horas, desde que o afastamento exija pernoite. (**Grifei)**

Já no art. 3º, da supradita Lei Estadual, em seu inciso II:

> II – 50% (cinquenta por cento) do valor constante no Anexo Único desta Lei, **quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede de trabalho** ou quando for fornecida, pelo Estado, a alimentação. (**Grifei)**

Considerando que no dia 24 de janeiro o servidor teve direito a meia diária pelo fato do deslocamento não superar a 12 (doze) horas; no dia 25 do mesmo mês a uma diária integral, por superar a 12 (doze) horas e exigir pernoite; e no dia 26 do mesmo mês a meia diária, por não exigir pernoite, entendemos que o servidor deveria perceber duas diárias integrais no valor unitário de R$ 260,00, o que daria o direito da percepção total de R$ 520,00, e não de R$ 1.365,00, conforme fora pago pelo Imeq/PB.

Cabe ressaltar que o Servidor já efetuou a devolução de R$ 465,00, entendendo o Órgão Executor que o valor a ser percebido unitariamente deveria ser de R$ 260,00. Porém, o valor a ser devolvido deveria ser no montante total de R$ 845,00, logo, considerando o valor já devolvido, tem-se como dever do servidor a devolução de R$ 380,00.

Causa:

Pagamento de diárias para fora do Estado da Paraíba considerando os valores a serem percebidos para fora do território nacional; descumprimento dos artigos 3º, 4º e 9º da Lei Estadual nº 8.243/2007; e o não atendimento ao comando do art. 20, inc. X da Lei Federal 12.465/2011.

Recomendação:

Recomendação 15:

Seja dada a devida atenção à data de autorização das PCDs solicitadas, mantendo o cumprimento a legislação estadual, a fim de comprovar a legalidade do procedimento de concessão de diárias do IMEQ/PB.

Recomendação 16:

Sejam elaborados, em conjunto com o Inmetro, os aditamentos necessários ao convênio 004/2010 no intuito de sanar as irregularidades de pagamentos das diárias aos servidores estaduais do IMEQ/PB, tendo em vista que o cenário atual encontra-se em desacordo com o inciso X do art. 20 da Lei Federal nº 12.465 de 12 de agosto de 2011.

Recomendação 17:

Que o Imeq/PB efetue a devolução do valor referente a 1 (uma) diária relativa à viagem antecipada identificada nas PCDs 001, 002 e 003 de 2011, tendo em vista a ausência da necessidade da antecipação da partida assim como as demais apresentadas pelas suas respectivas notas de empenho em quadro anterior.

CONCLUSÃO:

Encerrado o trabalho de auditoria ordinária, realizado no Instituto de Metrologia e Qualidade da Paraíba – Imeq/PB, constatamos que o mesmo vem desenvolvendo as atividades de forma regular com ressalva, sendo necessário que o Órgão promova o saneamento das constatações encontradas.

Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 2012.

Flavio Silva dos Reis
Coordenador da Equipe
Matrícula n.º 1630999
CRC/RJ/n.º 100.837/O-9

Fernando Henrique F.C. Leão
Matrícula nº: 1893657
CRC/RJ/ nº 11-555/P

Sandro Marcio dos Santos Costa
Chefe de Serviços de Auditoria Externa
CRC/RJ nº 109.991/P