RELATÓRIO DE AUDITORIA ORDINÁRIA
FINANCEIRA, CONTÁBIL E ADMINISTRATIVA - RAO

PROCESSO AUDIN	PERÍODO DA AUDITORIA	DATA	PÁGINA
PA-300-020/2012-O	07/05/2012 a 15/06/2012		1/26

ÓRGÃO AUDITADO
Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza - Ipem/Fort

EQUIPE AUDITORA

NOME	UNIDADE
Sandro Marcio dos Santos Costa.	Auditoria Interna - Audin

DETERMINAÇÃO DA AUDITORIA:

- Ofício nº 034 /Audin, de 24/05/2012 e Ordem de Serviço n° 013/Audin, de 24/05/2012.

RECOMENDAÇÃO AO AUDITADO

☒ SIM – PARA PROVIDÊNCIAS E/OU JUSTIFICATIVAS – EM ATÉ 30 DIAS DO RECEBIMENTO DO RELATÓRIO.

☐ NÃO

DE ACORDO/ENCAMINHAMENTO

Senhor Presidente,

Apresentamos a Vossa Senhoria 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;
- Prefeitura Municipal de Fortaleza;
- Ipem/Fort;
- Profe;
- Dimel;
- Dqual;
- Cgcre;
- Diraf;
- Dplad; e,
- Cored.

_____

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

Senhor Auditor Chefe,

Apresentamos a Vossa Senhoria o resultado da auditoria ordinária realizada no Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza - Ipem/Fort determinada pelo Ofício nº 034 /Audin, de 24/05/2012, e pela Ordem de Serviço n° 013/Audin, de 24/05/2012.

I – INTRODUÇÃO

O Ipem/Fort criado por intermédio do Decreto n.º 3.417, de 16 de abril de 1970, como autarquia municipal, com personalidade jurídica de direito público, dotado de autonomia administrativa e financeira, patrimônio e receita próprios, vinculado à Prefeitura Municipal de Fortaleza.

O Ipem/Fort executa atividades de competência do Inmetro nas Áreas de Metrologia Legal e Qualidade de Bens e Serviços em todo o Estado do Ceará. Estas atividades foram delegadas por meio do Convênio n.º 19/2010, de 20 de janeiro de 2010, celebrado entre o Inmetro e o Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza, cuja vigência é de 04 (quatro) anos, a contar da data de sua publicação. Da parte do órgão convenente, apresenta-se a Prefeitura Municipal de Fortaleza como entidade interveniente ao referido instrumento de convênio. O órgão delegado tinha como Superintendente interino, à época desta ação de auditoria, o Senhor Fernando Rossas Freire, cujas Portarias Inmetro com delegação de competências para, no âmbito da entidade sob sua direção, exercer o encargo de Ordenador das Despesas a serem financiadas com recursos repassados pelo INMETRO; para realizar despesas de capital em nome do INMETRO, e para promover a alienação de materiais permanentes inservíveis, obsoletos e sucateados, alocados ao IPEM/FORT ou na sua posse foram, respectivamente, as de números 218, 219 e 220 de 26 de abril de 2012, publicadas no Diário Oficial da União, Seção 2, de 30 de abril de 2012.

A presente Ação de Auditoria foi concebida, inicialmente no PAINT-2012, para ocorrer em fases compreendidas entre 13/08/2012 a 10/10/2012, sendo os trabalhos de campo, a serem executados na sede do órgão delegado, no período de 24/09/2012 a 05/10/2012. Porém, ocorrida revisão do referido instrumento de planejamento, a Ação de Auditoria desenvolveu-se no período de 07/05/2012 a 15/06/2012; e os trabalhos de campo foram realizados no período de 28/05/2012 a 06/06/2012, com objetivo de avaliar atos e fatos ocorridos no Ipem/Fort, no período compreendido entre julho/2011 e abril/2012, assim como se certificar de que o órgão conveniado encontra-se adequadamente estruturado para a execução do convênio.

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 por parte do Ipem/Fort quanto ao método e/ou extensão dos trabalhos, que foram desenvolvidos em sua sede, localizada na Avenida Luciano Carneiro, n.º 1.320 – Vila União – Fortaleza – Ceará.

A classificação da Auditoria realizada, 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 pertinentes às Áreas Técnicas de Metrologia Legal e da Qualidade, apesar de não terem sido realizados na mesma data, foram desenvolvidos sob a ótica de auditorias integradas, considerando-se o fluxo de informações e demandas ocorrido entre as respectivas diretorias. Seus relatórios técnicos de auditoria apresentar-se-ão anexos a este processo.

III - Indicação de abertura de Processo de Convalidação.

Cumpri-nos informar sobre o lapso temporal compreendido entre a saída do Senhor Rogério de Alencar Araripe Pinheiro (delegado pelas Portarias Inmetro n° 191, n° 192 e n° 193, de 22 de junho de 2009, publicadas no DOU, Seção 02, de 26 de junho de 2009) do encargo de Superintendente do órgão delegado; e a delegação de competência conferida pelo Inmetro a Fernando Rossas Freire (delegado pelas Portarias Inmetro números 218, 219 e 220 de 26 de abril de 2012, publicadas no Diário Oficial da União, Seção 2, de 30 de abril de 2012).

Em cumprimento aos procedimentos adotados por esta Autarquia, indicamos a necessidade da abertura de Processo de Convalidação, sobre os atos praticados pelo Senhor Fernando Rossas Freire, durante sua condição de Superintendente Interino, entre a data de afastamento do Senhor Rogério de Alencar Araripe Pinheiro até a emissão das Portarias Inmetro conferindo-lhe as competências necessárias às práticas de atos em nome do Inmetro.

IV - RELATÓRIO

Assunto – Controle Financeiro-orçamentário.

1ª Constatação – Ausência da ação estatal (Município de Fortaleza) na gestão e controle dos repasses de recursos federais.

Comentários:

O órgão delegado faz parte da estrutura da Prefeitura Municipal de Fortaleza, constando como uma de suas Entidades (Anexo11, pag. 0642, Volume 04 deste processo), no entanto, não se observa sua participação no instrumento de Consolidação dos Quadros Orçamentários, referente à Lei Orçamentária Anual de 2012, Lei N.º 9.855, de 22/12/2011 (Suplemento do DOM ao N.º 14.699, de 27/12/2011) Exercício Financeiro de 2012, ORÇAMENTOS FISCAL, DA SEGURIDADE SOCIAL E DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS (Anexo11, pag. 0639, Volume 04 deste processo).

A transferência de recursos do Convênio 019/2010 – firmado entre o Inmetro e o Ipem/Fort, registrado no SIAFI sob o n° 657512 – está evidenciada no Portal da Transparência do Governo Federal (http://www.portaltransparencia.gov.br/). Neste registro, observa-se a descrição sumária do objeto conveniado: “Delegação da Execução das Atividades de Competência do Inmetro”; a indicação do valor do Convênio, importando em R$ 46.380.000,00; a indicação do valor liberado, importando em R$

24.287.888,36; a indicação de início e fim da vigência, de 20/01/2010 a 20/01/2014; a indicação, quando da realização desta pesquisa, da data da última liberação de recursos e o seu respectivo valor, 25/05/2012 e R$ 25.285,06 (Anexo12, pag. 0646, Volume 04 deste processo). Pesquisa realizada no Portal da Transparência do Governo de Fortaleza (http://portaldatransparencia.sefin.fortaleza.ce.gov.br/) não apresentou o registro do Convênio firmado entre o órgão delegado e o Inmetro, nem dados de recursos pactuados e transferidos do referido instrumento.

A falta de evidenciação das operações referentes ao Convênio entre Inmetro e Ipem/Fort, tanto na Lei Orçamentária Anual do Município de Fortaleza, Lei N.º 9.855, de 22/12/2011, quanto nos registros do Portal da Transparência do Governo Municipal, afigura-se como desobediência a todo arcabouço técnico-jurídico pertinente às finanças públicas vigente no país.

Anteriormente à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e recepcionada por esta, sinalizava a Lei 4.320, de 1964, as orientações necessárias à matéria de Direito Financeiro, bem como, o norteamento aos Princípios Fundamentais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

LEI N° 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para **elaboração e controle dos orçamentos e balanços** da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

Art. 2° A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. (Grifamos)**

A Carta Constitucional de 1988, além de recepcionar a já conhecida Lei 4.320 de 1964, insculpe, em seu texto, mais precisamente em seu artigo 163, a previsão de uma norma modernizadora das Normas Gerais de Direito Financeiro nascidas nos anos 60, a futura Lei Complementar 101 de 2000, que viria a ser popularizada pelo nome Lei de Responsabilidade Fiscal, ou simplesmente LRF.

Ao tratar sobre Orçamento e Finanças Públicas, a Constituição de 1988 norteia o que viria a ser reconhecido pela LRF como os instrumentos de transparência da gestão fiscal, dentre eles os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias, encontrados no artigo 165 da CRFB/88. Sinaliza-se, ainda, no artigo 167, a inequívoca obrigatoriedade de as ações governamentais estarem vinculadas ao Orçamento.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

(...)

TÍTULO VI
Da Tributação e do Orçamento

(...)

CAPÍTULO II
DAS FINANÇAS PÚBLICAS
Seção I
NORMAS GERAIS

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

(...)

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

(...)

Seção II
DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

(...)

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

(...)

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Em complemento, e para regulamentar o disposto no Capítulo II do Título VI da Constituição de 1988, o Presidente da República sanciona, a então decretada pelo Congresso Nacional, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Seu Preâmbulo, reforçado por seu artigo primeiro, anuncia o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Mas é no parágrafo primeiro do artigo primeiro que encontramos a síntese de toda a sua missão: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente”.

A ação planejada é tratada em todo o corpo da LRF, mormente ao se falar dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA). Já a transparência, tratada principalmente na Seção I do Capítulo IX, é uma qualidade atribuída, de maneira intrínseca, aos já referidos instrumentos de ação planejada. Que, por sua vez, tornar-se-ão instrumentos de controle das ações governamentais, tanto à disposição da sociedade quanto à disposição do próprio governo (artigo 48 da LRF).

Sobre o tema, vejam-se os excertos da LRF:

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1° Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1° A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, **em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. **(Grifamos)**

§ 2° As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3° Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, **autarquias**, fundações e empresas estatais dependentes; **(Grifamos)**

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2° Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

(...)

CAPÍTULO IX

DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I

Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. **(Grifamos)**

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

(...)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – **adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A**. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). **(Grifamos)**

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, **os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:** (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). **(Grifamos)**

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

(...)

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Em continuidade ao tratamento da Transparência da Gestão Fiscal – visto na Seção I, do Capítulo IX – a LRF tratou, na Seção II deste mesmo Capítulo, da Escrituração e Consolidação das Contas, dentre outras formas de controle apresentada em seu texto. Diga-se, neste momento, que a Escrituração Contábil é condição necessária à Consolidação das contas nacionais (União; Estados, incluso o Distrito Federal; e Municípios) a cargo da própria União.

É tão relevante que os entes e entidades públicas respeitem a Escrituração Contábil, que o artigo 50 da LRF denota: *"Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:"*. Esta preocupação é fundamental, pois a correta aplicação dos instrumentos de controle oferecidos pela LRF é, por sua vez, condição necessária à função fiscalizatória sobre a Gestão Fiscal, tanto pela sociedade quanto por aquela tratada na Seção IV, do Capítulo IX, artigo 59 da LRF.

CAPÍTULO IX

DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção II

Da Escrituração e Consolidação das Contas

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os **recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada**; **(Grifamos)**

(...)

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, **autárquica** e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; **(Grifamos)**

(...)

§ 2o **A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União**, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67. **(Grifamos)**

(...)

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, **a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação** relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. **(Grifamos)**

§ 1o **Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União** nos seguintes prazos: **(Grifamos)**

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2o **O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito**, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. **(Grifamos)**

(...)

Seção VI

Da Fiscalização da Gestão Fiscal

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1o Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

(...)

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2o Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3o O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2o, 3o e 4o do art. 39.

O fato constatado no Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza – Ipem/Fort, a ausência da ação estatal (Município de Fortaleza) na gestão e controle dos repasses de recursos federais, além de se afigurar como desobediência aos mandamentos legais apontados, o que por si acarreta a irregularidade de sua gestão, compromete a harmonização da Consolidação nacional das contas dos entes da Federação.

Como evidenciado, os recursos federais transferidos por conta do Convênio firmado entre o Inmetro e o Ipem/Fort estão publicados no Portal da Transparência do Governo Federal; escriturados no Sistema Integrado de Administração Orçamentária e Financeira do Governo Federal – SIAFI; e, por conseguinte, consignados na LOA exercício 2012 da União (Lei 12.595 de 19 de janeiro de 2012). Porém, o mesmo não ocorre nos instrumentos de controle e orçamento do Governo de Fortaleza. Quando a União proceder à Consolidação nacional das contas dos entes da Federação, apresentar-se-á inconsistência, dado que, no Governo Federal, houve o registro da saída dos recursos, porém a correspondência de entrada dos mesmos recursos nos registros do Governo de Fortaleza não se evidencia.

No caso específico do Convênio firmado entre o Inmetro e o Ipem/Fort, por se tratar este último de um ente federativo da esfera municipal, soma-se, ao ordenamento apresentado, a Lei n° 9.452, de 20 de março de 1997 cujo condão é o de controlar as transferências de recursos financeiros, a qualquer título, da administração federal aos municípios. Atribuem-se, porém, competências e responsabilidades aos partícipes da relação: Administração Pública federal; Câmara e Prefeitura Municipal do município beneficiário da liberação de recursos; segmentos da sociedade civil, como partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no município. Presenteia-se, com isso, a Administração Pública Brasileira com a internalização do sublime conceito de *Accountability* das Normas de Contabilidade Internacional, ou seja, o dever de prestar de contas.

LEI Nº 9.452, DE 20 DE MARÇO DE 1997.

Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

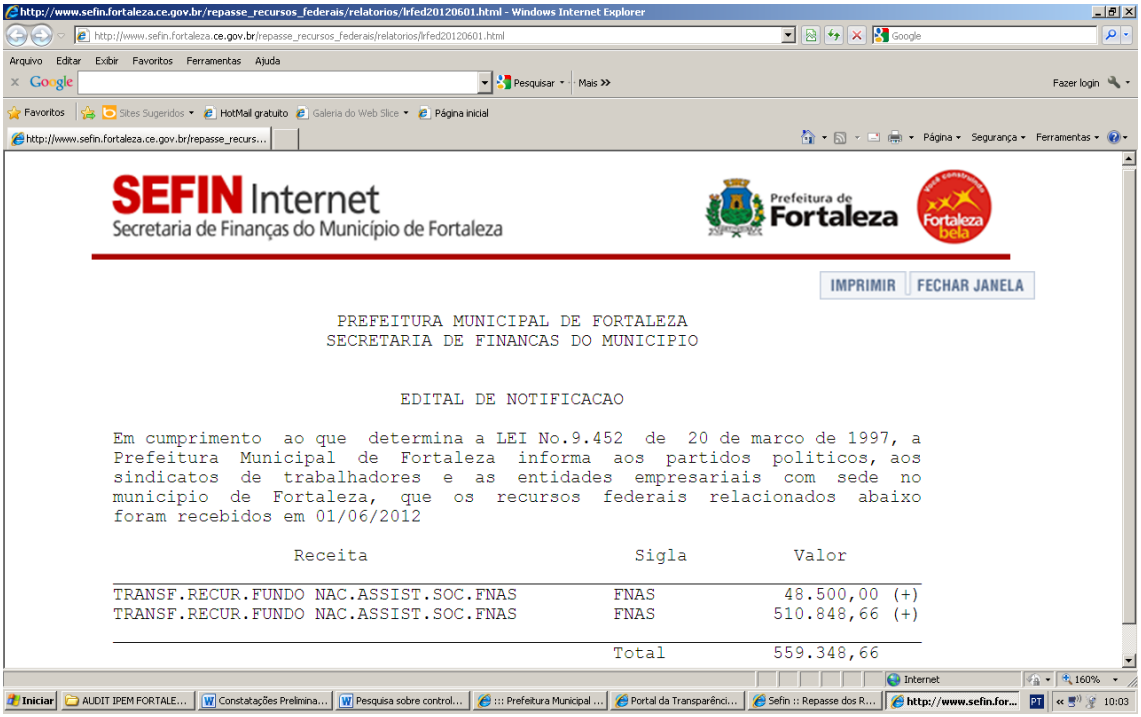
Art. 1º Os órgãos e entidades da administração federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, **a qualquer título**, para os Municípios, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação.

Art. 2° A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1° desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais,

com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

Art. 3° As Câmaras Municipais representarão ao Tribunal de Contas da União o descumprimento do estabelecido nesta Lei.

Neste sentido, a presente ação de auditoria examinou a aplicação dos dispositivos da Lei n° 9.452, de 20 de março de 1997 no âmbito da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Para tanto, partindo da constatação da ausência de apontamentos sobre as transferências do Inmetro ao Ipem/Fort, pesquisaram-se, no Portal da Transparência desta Prefeitura, os registros de transferências de convênios com a União e suas entidades. Como exemplo, identificou-se a Fundação da Criança da Família Cidadã, um dos órgãos componentes da estrutura daquela Prefeitura. Nesse exame, evidenciou-se a ação estatal (Município de Fortaleza) na gestão e controle dos repasses de recursos federais, por meio das informações registradas no Portal da Transparência daquele Governo; por meio da consignação dos recursos de convênio na LOA 2012; bem como o atendimento ao dispositivo da Lei n° 9.452, de 20 de março de 1997, com a informação à sociedade civil, por meio de Edital de Notificação, sobre as referidas transferências.



SEFIN Internet
Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza

Prefeitura de Fortaleza

IMPRIMIR FECHAR JANELA

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
SECRETARIA DE FINANCAS DO MUNICIPIO

EDITAL DE NOTIFICACAO

Em cumprimento ao que determina a LEI No.9.452 de 20 de marco de 1997, a Prefeitura Municipal de Fortaleza informa aos partidos politicos, aos sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no municipio de Fortaleza, que os recursos federais relacionados abaixo foram recebidos em 01/06/2012

Receita	Sigla	Valor
TRANSF.RECUR.FUNDO NAC.ASSIST.SOC.FNAS	FNAS	48.500,00 (+)
TRANSF.RECUR.FUNDO NAC.ASSIST.SOC.FNAS	FNAS	510.848,66 (+)
	Total	559.348,66

Dessa feita, conclui-se que, apesar de o Governo da Prefeitura de Fortaleza primar pelo atendimento às normas de Direito Financeiro, bem como pela gestão transparente, O Ipem/Fort, órgão desta Prefeitura, não está atendendo às referidas normas, nem se utilizando dos instrumentos de transparência da gestão na execução do Convênio celebrado com o Inmetro. Além dos demonstrativos do Governo de Fortaleza, a equipe de auditoria realizou entrevista com dois servidores do órgão delegado. Um ocupante, interinamente, das funções de Diretoria Financeira, e outro, da Chefia de uma das Agências do Ipem/Fort, atuante no Setor de Contabilidade do órgão (Anexo 14, fls. 0656 e 0657, Volume 04 do presente Processo).

As entrevistas confirmaram os achados de auditoria, quanto à ausência do controle municipal sobre o órgão. Percebeu-se um consenso, tanto dos entrevistados quanto da Superintendência do órgão delegado, durante a reunião de fechamento dos trabalhos no órgão, quanto à vantagem da ausência dos controles governamentais local. Tal ausência possibilitaria maior autonomia e celeridades aos atos de gestão orçamentário-financeira do órgão sobre a execução do Convênio com o Inmetro. A atuação municipal resumia-se no envio, trimestralmente, das conciliações bancárias à Controladoria Geral do Município – CGM. Segundo o mesmo consenso, os recursos aplicados no Convênio seriam eminentemente recursos federais, bastando, por isso, a operacionalização Orçamentário-financeira no Sistema de Gestão Integrada – SGI, implantado pelo Inmetro, e o controle da Auditoria Interna do Inmetro (Audin) sobre tais atos de gestão.

O conceito de autonomia, disseminado no órgão delegado e repercutido na ausência de informações Orçamentárias, econômicas e financeiras, referentes ao próprio Ipem/Fort, nos Instrumentos de Planejamento e Controle do Governo Municipal da Cidade de Fortaleza, é contrário à doutrina e às normas jurídicas atinentes ao tema. A aplicação do entendimento doutrinário e legal é percebida no Planejamento e Controle do Município de Fortaleza. A distinção entre Recursos Vinculados e Recursos não Vinculados está evidenciada no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, constante do Relatório de Gestão Fiscal para o exercício de 2011, do Poder Executivo do Município de Fortaleza (Anexo 25, fls. 0758 e 0759, Volume 04 do presente Processo). A referida distinção harmoniza-se aos preceitos da Lei de

Responsabilidade Fiscal – LRF, encontrados no parágrafo único do artigo oitavo, e no inciso primeiro do artigo cinquenta, dispostos a seguir:

> (...)
>
> Art. 8°
>
> Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica **serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. **(Grifamos)**
>
> (...)
>
> Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
>
> I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que **os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada**; **(Grifamos)**

Causa:

Não atendimento aos preceitos legais e constitucionais estatuídos nos dispositivos indicados: Artigos 1° e 2° da Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964; Artigos 163, 165, e 167 da Constituição da República Federativa do Brasil; Artigos 1°, 2°, 48, 48-A, 50, 51, 59, 73, e 73-A da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000; Artigos 1°, 2°, e 3° da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997. Não inclusão do orçamento da entidade na Lei Orçamentária Anual do Município de Fortaleza, bem como a não inclusão dos Demonstrativos Contábeis da entidade nos Demonstrativos consolidados da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Recomendação 01:

Ao Ipem/Fort – para cumprimento dos dispostos na Lei 4.320, de 17 de março de 1964; na Constituição da república Federativa do Brasil; e na Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – providenciar, junto Poder Executivo do Município de fortaleza, a inclusão das informações orçamentárias, econômicas e financeiras, referentes ao Convênio celebrado com o Inmetro, nos instrumentos de planejamento e controle (Lei Orçamentária Anual e Demonstrações Contábeis do Município), bem como, nos instrumentos de transparência criados e utilizados pela Prefeitura do Município de Fortaleza, a fim de que esta última notifique os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, sobre a liberação dos recursos, de que trata o Artigo 2°, da Lei n° 9.452, de 20 de março de 1997.

Recomendação 02:

Ao Inmetro, acompanhar e cobrar o cumprimento da recomendação dada ao Ipem/Fort, sem prejuízo da obrigação de notificar a Câmara Municipal de Fortaleza, sobre a liberação de recursos financeiros, conforme previsto no Artigo 1°, da Lei n° 9.452, de 20 de março de 1997. A fim de que esta Câmara atue na fiscalização prevista no Artigo 3°, da Lei n° 9.452, de 20 de março de 1997.

Assunto - Processos Licitatórios

1. Análise dos processos de despesas gerais

Processo n.º 1448/2011 de 23/05/2011
Contrato: n° 25/2011
Contratada: Empresa Brasileira de Tecnologia e Administração de Convênios Hom LTDA, CGC MF / CNPJ n° 03.506.307/0001-57.
Interessado: IPEM/FORT
Objeto: Contratação de empresa especializada para gerenciamento, controle e aquisição de combustíveis (gasolina comum e óleo diesel), a fim de atender o abastecimento da frota de veículos do IPEM.
Tipo de despesa: Adesão, na "modalidade carona", à Ata de Registro de Preços constituída pelo Pregão Eletrônico SRP n° 29/2010 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba-IFPB, assinado em 24/01/2011, e publicado no DOU em 28/04/2011.
Valor estimado: R$ 107.154,00 (cota do IPEM/FORT)
Valor auditado: R$ -
Nota de empenho: 2011NE0766; Emissão em 20 de setembro de 2011; valor R$ 35.718,00. (fls. 0438, vol. 03, do presente Processo de Auditoria).
Nota de empenho: 2011NE0962; Emissão em 13 de dezembro de 2011; em anulação à 2011NE0766; valor R$ 35.718,00. (fls. 0444, vol. 03, do presente Processo de Auditoria).
Nota de empenho: 2011NE0963; Emissão em 13 de dezembro de 2011; valor R$ 35.718,00; correção do elemento de despesa de 33.90.30.01 para 33.90.39.99 (fls. 0445, vol. 03, do presente Processo de Auditoria).
Nota de empenho: 2011NE1000; Emissão em 19 de dezembro de 2011; em anulação à 2011NE0766, valor R$ 24.387,50. (fls. 0462, vol. 03, do presente Processo de Auditoria).
Fonte: 250 (Transf. Rec. Fed. – orçam. INMETRO-IPEM/FORT,)
Elemento de despesa: 33.90.39.99

2ª Constatação – Ausência de cópia do instrumento Pregão Eletrônico SRP n° 29/2010 e demais partes integrantes, como o termo de referencia.

Comentários:

O Contrato n° 25/2011, pactuado entre Ipem/Fort e Empresa Brasileira de Tecnologia e Administração de Convênios HOM LTDA, traz em seus termos iniciais a indicação de sua conformidade ao Processo n° 1448/2011-Ipem/Fort e ao Processo n° 23326.007045/2010-18, SRP 29/2010, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB. Dessa forma, os citados instrumentos, consignados pelo Instituto Federal de Educação, constituem-se em peças integrantes, fundamentais e necessárias ao acompanhamento e fiscalização do contrato firmado entre o Ipem/Fort e a empresa contratada. Essa vinculação apresenta-se expressamente na Cláusula Terceira do Contrato n° 25/2011:

> (...)
> **CLÁUSULA TERCEIRA – DOS DOCUMENTOS INTEGRANTES DO CONTRATO**
>
> 3.1. São partes integrantes deste Contrato, para todos os fins de direito, o processo relativo ao **PREGÃO ELETRÔNICO SRP N° 29/2010** e todos os seus anexos. (Grifado no original)
> (...)

Encontram-se às fls. 0354 a 0360, volume 02 do presente Processo de Auditoria, a Ata de Registro de Preços; O Anexo I-C, quadro demonstrativo Quantidades e Valores Estimados; e a cópia da publicação do resultado do julgamento do Pregão Eletrônico n° 29/2010 (todos, instrumentos constantes das Fls. 05 a 11, do Processo originário do Ipem/Fort). Porém não se encontrou ali, e nas demais partes apresentadas do processo, o Edital do referido Pregão Eletrônico.

Causa:

Processo instruído sem todos os documentos integrantes e necessários à fundamentação do avençado. Falta de elemento necessário à boa gestão do contrato e à fiscalização do mesmo.

Recomendação 03:

Ao Ipem/Fort, fazer constar nos autos do Processo n.º 1448/2011, de 23/05/2011, as peças faltantes para a completude do processo, tais como cópia do Edital de Licitação e demais partes integrantes, referente ao Pregão Eletrônico n° 29/2010, Processo n° 23326.007045/2010-18, para formação da Ata de Registro de Preços realizada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba.

3ª Constatação – Ausência de Planejamento para Aquisição de Materiais, e dos demonstrativos comprobatórios da estimativa do quantitativo de combustível a ser contratado.

Comentários:

O Processo 1448/2011 apresenta, entre as Fls. 02 e 04, Volume Primeiro, a Comunicação Interna n° 14, de 17/02/11, com a solicitação de contratação de uma empresa com sistema de abastecimento para a frota do Ipem/Fort; a indicação da estimativa do quantitativo de combustível a ser adquirido (Total Gasolina = 21.000 litros e Total Diesel = 20.000 litros); e a justificativa para a contratação. (documentos constantes às fls. 0350 a 0353, Volume 02, do presente Processo de Auditoria). Porém, não foram encontrados, no processo originário, quaisquer outros instrumentos, sobre os quais se demonstre a estimativa do quantitativo de 41.000 litros de combustíveis a ser contratado. Nas peças processuais supraditas, o Chefe do Serviço de Transporte do Ipem/Fort atuou como signatário.

Ainda que o Serviço de Transporte detenha a competência e instrumentos necessários à estimação do volume de combustíveis a ser consumido pelo Ipem/Fort para a realização das tarefas delegadas no instrumento de convênio com o Inmetro, a falta de indicação no processo de tais instrumentos torna os 41.000 litros de combustíveis um número impreciso. A demonstração deste número não só patenteia o órgão delegado com a expertise de suas operações nos serviços de transporte, como também o salvaguarde do pacto de contratos com terceiros, cujo objeto esteja subdimensionado, o que causará o provável termo do contrato antes mesmo do atendimento de suas reais necessidades, como também salvaguarda daqueles cujo objeto esteja superdimensionado, o que poderá ensejar o provável consumo desnecessário às suas operações normais, acarretando num ato antieconômico para a Administração Pública. De acordo com o excerto do Manual de Licitações, Orientações e Jurisprudência do TCU:

> "Independentemente do regime adotado, empreitada por preço global ou unitário, é importante que a Administração estabeleça o mais exato possível, as quantidades dos itens licitados, a fim de evitar distorções no fornecimento de bens, na execução de obras ou na prestação de serviços. Essas distorções podem culminar com acréscimos quantitativos além dos limites legais e levar ao denominado "jogo de planilha". (Manual de Licitações, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª. Edição, p. 150).

Para a prevenção de tais disfunções, previu e recomendou a Lei de Licitações e Contratos:

Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

(...)

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (Regulamento)

(...)

§ 7o Nas compras deverão ser observadas, ainda:

(...)

II - 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**; (Grifamos)

(...)

Causa:

Falta de planejamento adequado quanta a real necessidade dos quantitativos de combustíveis. Não observância às orientações dispostas na Lei de Licitações e Contratos.

Recomendação 04:

Ao Ipem/Fort, fazer constar nos autos do Processo n.º 1448/2011, de 23/05/2011, as peças informativas do levantamento ou estimação do volume de combustível contratado. Zelar para adoção de igual procedimento em todas as contratações do órgão.

4ª Constatação – Adesão à Ata de Registro de Preços sem comprovação da vantagem nos autos do processo.

Comentários:

Verifica-se não constar – previamente, à solicitação de adesão à Ata de Registro de Preços, fls.12, do Processo n.º 1448/2011 de 23/05/2011 (fls. 0361, Vol. 02, do presente Processo de Auditoria); à assinatura do Contrato n° 25/2011, fls. 49 a 61 (fls. 0398 a 0410, Vol. 02, do presente Processo de Auditoria); e ao longo do Processo – pesquisa realizada pelo Ipem/Fort, que comprove vantagem na contratação da empresa vencedora do Pregão para o Registro de Preços, em relação às demais empresas operantes no mercado.

A Lei de Licitações e Contratos orienta e incentiva a administração utilizar-se de Sistema de Registro de Preços para efetuar suas compras. Prevê, inclusive, a necessidade de um Regulamento para tal sistemática de compra.

Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

(...)

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (Regulamento)

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§ 3o O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

O regulamento do referido dispositivo da Lei de Licitações e Contratos deu-se por meio do Decreto n° 3.931 de 2001, cujo excerto a seguir – apesar de facultar, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, a adesão por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório – alerta e condiciona para a necessidade da devida comprovação da vantagem na pretendida adesão.

DECRETO Nº 3.931, DE 19 DE SETEMBRO DE 2001.

Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

(...)

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, **desde que devidamente comprovada a vantagem**. (Grifamos)
(...)

Ressalta-se que as orientações contidas no Decreto n° 3.931 de 2001, referentes à adesão de outras entidades não participantes do certame licitatório, foram objeto de contestação, e não proibição, em Acórdãos recentes do Tribunal de Contas da União. Os referidos Acórdãos abrem diálogos com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de que o mesmo empreenda estudos para aprimorar a sistemática do Sistema de Registro de Preços. Segue-se excerto de um destes Acórdãos:

Acórdão TCU n° 2692/2012 Plenário.

(...)

Acórdao :
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame contra o item 9.2.2 do Acórdão nº 1487/2007 - TCU - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c os arts. 277, inciso II, e 286 do Regimento Interno/TCU, em:

(...)

9.4 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que empreenda estudos para aprimorar a sistemática do Sistema de Registro de Preços, objetivando capturar ganhos de escala nas quantidades adicionais decorrentes de adesões previamente planejadas e registradas de outros órgãos e entidades que possam participar do certame, cujos limites de quantitativos deverão estar em conformidade com o entendimento firmado pelo Acórdão 1.233/2012 - Plenário;

(...)

Causa:

Ausência de documentos ou peças comprobatórios da pesquisa realizada pelo órgão com vistas a confirmar a vantagem em contratar com o fornecedor inscrito na Ata de Registro de Preços. Não atendimento ao Artigo 8°, do Decreto nº 3.931, de 19 de Setembro de 2001.

Recomendação 05:

Ao Ipem/Fort, fazer constar nos autos do Processo n.º 1448/2011, de 23/05/2011, as peças informativas e comprobatórias da vantagem conferida ao órgão delegado na adesão à Ata de Registro de Preços referente ao Processo n° 23326.007045/2010-18, SRP 29/2010, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB.

5ª Constatação – Ausência de cumprimento do estipulado em Cláusula contratual.

Comentários:

A Cláusula Quinta, do Contrato n° 25/2011, firmado entre o Ipem/Fort e a Empresa Brasileira de Tecnologia e Administração de Convênios HOM LTDA (fls. 0403, Vol. 02, do presente Processo de Auditoria), prevê:

(...)
5.3 As Notas Fiscais/Faturas deverão especificar os números deste Contrato e do Processo correspondente, contendo em anexo, as cópias do levantamento de preços semanal emitido pela ANP – Agência Nacional de Petróleo, relativas ao mês que deverá ser consultado no site www.anp.gov.br com os valores correspondentes a cada unidade, como segue:
5.3.1 Levantamento de Preços médio da tabela Semanal da ANP em duas casas decimais;
5.3.2 Na falta do peço médio de referência da tabela ANP para determinada cidade será tomado como base o preço médio para uma cidade de mesmo porte.
5.3.3 A não apresentação dos comprovantes referidos no item 5.3, em conformidade com os procedimentos mencionados, implicará na devolução da Nota Fiscal/Fatura à contratada para sua regularização, devendo o prazo de pagamento ser contado a partir da data de sua reapresentação.

No Processo, não se observou o cumprimento das aludidas subcláusulas, tais como: as Notas Fiscais/Faturas não especificam os números do Contrato e do Processo correspondente; não se encontram a anexação de cópias do levantamento de preços semanal emitido pela ANP – Agência Nacional de Petróleo; e não há indicação da devolução da Nota Fiscal/Fatura à contratada para regularização, em função do não cumprimento dos itens anteriores.

Causa:

Não cumprimento integral das Cláusulas contratuais do Contrato n° 25/2011.

Recomendação 06:

Ao Ipem/Fort, fazer constar nos autos do Processo n.º 1448/2011, de 23/05/2011, os documentos ou peças comprobatórias dos atos de gestão e fiscalização do referido Contrato. De forma a evidenciar o cumprimento das subcláusulas: 5.3 As Notas Fiscais/Faturas deverão especificar os números deste Contrato e do Processo correspondente, contendo em anexo, as cópias do levantamento de preços semanal emitido pela ANP – Agência Nacional de Petróleo, relativas ao mês que deverá ser consultado no site www.anp.gov.br com os valores correspondentes a cada unidade (...); e seus subitens 5.3.1; 5.3.2; 5.3.3, sem prejuízo do cumprimento das demais avenças em todo o Contrato.

6ª Constatação – Falhas na emissão e controle de Empenhos e Ordens Bancárias.

Comentários:

Após a assinatura do Contrato n° 25/2011, firmado entre o Ipem/Fort e a Empresa Brasileira de Tecnologia e Administração de Convênios HOM LTDA (fls. 0398 a 0410, Vol. 02, do presente Processo de Auditoria), houve a emissão do empenho em 20 de setembro de 2011, conforme se observa no documento Nota de Empenho n° 2011NE0766 (fls. 0438, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria). Aos 18 de novembro de 2011, o Setor de Controle Interno do órgão delegado, em análise ao Contrato n° 25/2011, detectou a necessidade de efetuar correções na Nota de Empenho n° 2011NE0766. O Controle Interno observou diferenças entre as descrições do objeto expressas no Contrato n° 25/2011 e na Ata de Registro de Preços coordenada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba-IFPB; e observou, ainda, o equívoco na descrição do elemento de despesa, orientando para o saneamento do mesmo. Tais apontamentos encontram-se na Comunicação Interna n° 101/2011, de 18 de novembro de 2011, expedida pelo Controle Interno à Diretoria Administrativa e Financeira do órgão delegado (fls. 0439, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria).

A Diretora Administrativa e Financeira do órgão delegado, em despacho à Divisão Financeira do órgão delegado, datado de 09/12/2011, solicitou o cancelamento da Nota de Empenho n° 2011NE0766 e a emissão de outro empenho (fls. 0443, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria). Apresentaram-se, em seguida (fls. 0444 e 0445, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria), a Nota de Empenho n° 2011NE0962, emitida em 13/12/2011, com identificação de evento de anulação, e descrição "Valor que anula o total do empenho n° 0766 de 20/09/2011..."; e a Nota de Empenho n° 2011NE0963, emitida em 13/12/2011, com os esperados efeitos de substituição do empenho cancelado. Observa-se que, em cumprimento ao disposto no Artigo 58, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, os documentos suportes dos empenhos supraditos foram assinados pelo Superintendente do Ipem/Fort, e por sua Diretora Administrativa e Financeira. Dessa forma, para efeito de realização da despesa, inicia-se a despesa em tela com a emissão da Nota de Empenho n° 2011NE0963 emitida em 13/12/201, com valor do saldo inicial importando em R$ 35.718,00.

Aos 16 de dezembro de 2011, foram emitidas as Ordens Bancárias de números OB110003220 e OB110003221, (fls. 0460, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria), cujos valores importavam em R$ 5.712,71 e R$ 617,79 respectivamente, perfazendo o total de R$ 6.330,50. Ressalta-se que as referidas Ordens Bancárias consignavam, equivocadamente, a indicação do já cancelado empenho n° 0766 (fls. 0444, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria), quando, na verdade, deveriam fazer referência ao empenho n° 2011NE0963 (fls. 0445, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria). Observa-se, ainda, que, em cumprimento ao disposto no Artigo 64, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, os documentos suportes das Ordens Bancárias supraditas foram assinados pela Diretora Administrativa e Financeira do Ipem/Fort, e

por seu Coordenador de Planejamento. No documento seguinte, Procedimento Para Pagamento de Despesas (fls. 0461, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria), ocorreu a indicação correta do número da Nota de Empenho em vigor.

Às folhas 107 do processo originário do órgão delegado (fls. 0462, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria) apresenta-se uma nova nota de empenho, a de n° 2011NE1000, cujo código de evento indica a finalidade de anulação, e cuja descrição apresenta a indicação de anulação da já anulada 2011NE0766: "Valor que anula o total do empenho n° 0766 de 20/09/2011...", porém com a indicação do valor importando em R$ 24.387,50. O que, em tese, deixaria a quantia correspondente a R$ 5.000,00 no saldo final do empenho n° 2011NE0766, caso este já não estivesse anulado, conforme indicado a seguir:

Nota de empenho n°2011NE0766	
Saldo inicial	35.718,00
(-) OB110003220	(617,79)
(-) OB110003221	(5.712,71)
(-) Anulação da 2011NE1000	(24.387,50)
= Saldo final	5.000,00

Às folhas 108 e 109 do processo originário do órgão delegado (fls. 0463 e 0464, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria) apresenta-se o Boletim de Medição e Acompanhamento de Contratos. Nesse documento, encontra-se a indicação do valor de R$4.217,77 correspondentes ao serviço prestado. Às folhas 110 do processo originário do órgão delegado (fls. 0465, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria) apresenta-se o despacho da Diretora Financeira do Ipem/Fort, informando que *"... o saldo no valor de, R$ 4.217,77 - (quatro mil duzentos e dezessete reais e setenta e sete centavos) remanescente da nota de empenho n° 0963 de 2011, referente ao proc. n° 1448/2011 – ECOFROTAS – EMPRESA RESPONSÁVEL PELO FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL PARA O IPEM/FORT., foi inscrito em RESTOS Á PAGAR no dia 31 de dezembro 2011" (sic).*

O acompanhamento da gestão orçamentário-financeira, descrita no andamento processual, demonstra que o saldo final, referente à nota de empenho n° 2011NE0963, importa no valor de R$ XXXX, conforme demonstração a seguir:

Nota de empenho n°2011NE0963	
Saldo inicial	35.718,00
(-) OB110003220	(617,79)
(-) OB110003221	(5.712,71)
= Saldo final	29.387,50

Dessa forma, o saldo remanescente, em 31 de dezembro de 2011, relacionado ao Contrato n° 1448/2011, que deveria ser indicado para inscrição em restos a pagar, importaria em R$ 29.387,50.

A disfunção em comento é correlata à Primeira Constatação evidenciada no presente relatório de auditoria, ausência da ação estatal (Município de Fortaleza) na gestão e controle dos repasses de recursos federais. A não utilização dos Sistemas Governamentais, tanto de escrituração contábil quanto de transparência, revela-se como ponto crítico, impregnado de riscos para as entidades públicas que operam parte da gestão orçamentário-financeira do Estado. A matéria em comento encontra-se trabalhada na Lei 4.320 de 1964, conforme excerto a seguir:

LEI N° 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

(...)
Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)
(...)
Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade

(...)
Art. 90 A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis.

Art. 91. O registro contábil da receita e da despesa far-se-á de acordo com as especificações constantes da Lei de Orçamento e dos créditos adicionais.

Art. 92. A dívida flutuante compreende:

I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;

II - os serviços da dívida a pagar;

III - os depósitos;

IV - os débitos de tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

Art. 93. Todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individuação e contrôle contábil.
(...)

Causa:

Apesar da atuação do Controle Interno do órgão delegado, os Sistemas de controles administrativo e contábil mostraram-se ineficazes nos quesitos de impedir, detectar e corrigir erros. Não atendimento aos preceitos da Contabilidade Orçamentária e Financeira consignados na Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Não utilização dos Sistemas Governamentais de escrituração, controle e transparência.

Recomendação 07:

Ao Ipem/Fort, corrigir as falhas na emissão e controle de Empenhos e Ordens Bancárias apontadas na presente constatação, sem prejuízo da correção dos valores inscritos em restos a pagar, referentes ao Contrato n° 25/2011, firmado entre o Ipem/Fort e a Empresa Brasileira de Tecnologia e Administração de Convênios HOM LTDA.

Recomendação 08:

Ao Ipem/Fort, adotar os sistemas governamentais para a gestão orçamentário-financeira dos recursos recebidos em função do Convênio celebrado com o Inmetro.

Recomendação 09:

Ao Ipem/Fort, observar os preceitos da Lei 4.320 de 1964, indicados na presente constatação.

7ª Constatação – Emissão de empenho em data posterior à assinatura do Contrato.

Comentários:

O Contrato n° 25/2011, firmado entre o Ipem/Fort e a Empresa Brasileira de Tecnologia e Administração de Convênios HOM LTDA (fls. 0398 a 0410, Vol. 02, do presente Processo de Auditoria), teve seus termos assinados na data de 16 de agosto de 2011.

Conforme demonstrado na constatação anterior, houve a emissão do empenho em 20 de setembro de 2011, conforme se observa no documento Nota de Empenho n° 2011NE0766 (fls. 0438, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria). Este empenho foi anulado, em 13 de dezembro de 2011, pela emissão da nota de empenho n° 2011NE0962 (fls. 0444, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria), ocorrendo emissão de um novo empenho, na mesma data de 13 de dezembro de 2011, para assegurar a consecução do Contrato n° 25/2011, agora consignado pela nota de empenho n° 2011NE0963 (fls. 0445, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria).

De toda feita, mesmo considerando o primeiro empenho emitido na data de 20 de setembro de 2011, evidencia-se a emissão do mesmo em data posterior à data de assinatura do Contrato n° 25/2011, que ocorreu em 16 de agosto de 2011. Esta situação é adversa ao preceituado pela Lei 4.320 de 1964, conforme excerto a seguir:

> LEI N° 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.
>
> Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
>
> (...)
>
> Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
>
> § 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.
>
> § 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.
>
> § 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.
>
> (...)

Causa:

Prática de ato administrativo com detrimento da segurança jurídica conferida pelas normas de direito público às licitantes. Não atendimento aos preceitos da Contabilidade Orçamentária e Financeira consignados na Lei 4.320.

Recomendação 10:

Ao Ipem/Fort, abster-se da prática de ato evidenciado na presente constatação em atendimento aos preceitos da Lei 4.320 de 1964, ora informados.

8ª Constatação – Ordem de Pagamento sem verificação das Certidões de Débitos Fiscais e FGTS.

Comentários:

Aos 16 de dezembro de 2011, foram emitidas, ao Banco do Brasil, as Ordens Bancárias de números OB110003220 e OB110003221, (fls. 0460, Vol. 03, do presente Processo de Auditoria). O documento administrativo de suporte às referidas Ordens Bancárias é o "PROCEDIMENTO PARA PAGAMENO DE DESPESAS", no qual constam os despachos da Diretora Financeira, ordenando a Tesouraria ao pagamento da despesa; do Chefe do Serviço de Tesouraria, informando o pagamento e encaminhando o documento ao Serviço de Contabilidade; novo despacho da Diretora Financeira, infirmando que foi procedida a contabilização, e encaminhando o documento para inclusão ao processo. No trâmite para o referido pagamento não se encontram as consultas às certidões de regularidade fiscal e contributiva da empresa contratada.

Constata-se que, no referido momento, as certidões: apresentadas pela contratada, em atos anteriores, encontravam-se vencidas (fls. 0383; 0385; e 0390; Vol. 02, do presente Processo de Auditoria).

Causa:

Não cumprimento de obrigações acessórias da legislação tributária federal.

Recomendação 11:

Ao Ipem/Fort, programar melhorias na fase de liquidação de despesas, de forma a garantir o pagamento das mesmas em estrita observância às normas tributárias. Sem prejuízo do cumprimento às obrigações tributárias.

9ª Constatação – Ausência da demonstração da formação dos custos do serviço contratado.

Observa-se, às fls. 03; 10; 20; 21; 22; 23 e 24, do Processo 1448/2011 (fls. 0352 a 0373, Vol. 02, do presente Processo de Auditoria) que o valor apresentado como "valor total estimado anual deste Contrato é de R$ 107.154,00" reflete, em tese, o valor do custo dos materiais (combustíveis) fornecidos ao Ipem/Fort.

A tabela presente às fls. 24, do Processo 1448/2011 (fls. 0373, do presente Processo de Auditoria), cujos dados foram extraídos da tabela da ANP, considera as médias dos valores, coletados nas últimas quatro semanas, para o litro de combustível (gasolina comum = R$ 2,994 e óleo diesel= R$ 2,214). Os volumes estimados para cada combustível multiplicados pelos valores das respectivas médias totalizam o custo total de cada combustível (GC: 21.000 litros x R$ 2,994 = R$ 62.874,00; e Diesel: 20.000 litros x 2,214 = 44.280,00) cuja somatória importa no valor de R$ 107.154,00, igual ao valor total estimado anual deste Contrato, que é de R$ 107.154,00.

Contudo, apesar de haver na Subcláusula terceira, da Ata de Registro de Preços, referente ao Pregão n° 029/2010, Processo n°23326.007045/2010-18 (fls. 0355, do presente Processo de Auditoria), a indicação da Taxa de Administração no percentual de 0%, não houve apresentação de planilhas com a formação dos custos inerentes à prestação dos serviços objeto do contrato. O Manual de Licitações, Orientações e Jurisprudência do TCU orienta:

> (...)
>
> No caso de execução de obras e prestação de serviços, as licitações somente poderão ser realizadas quando:

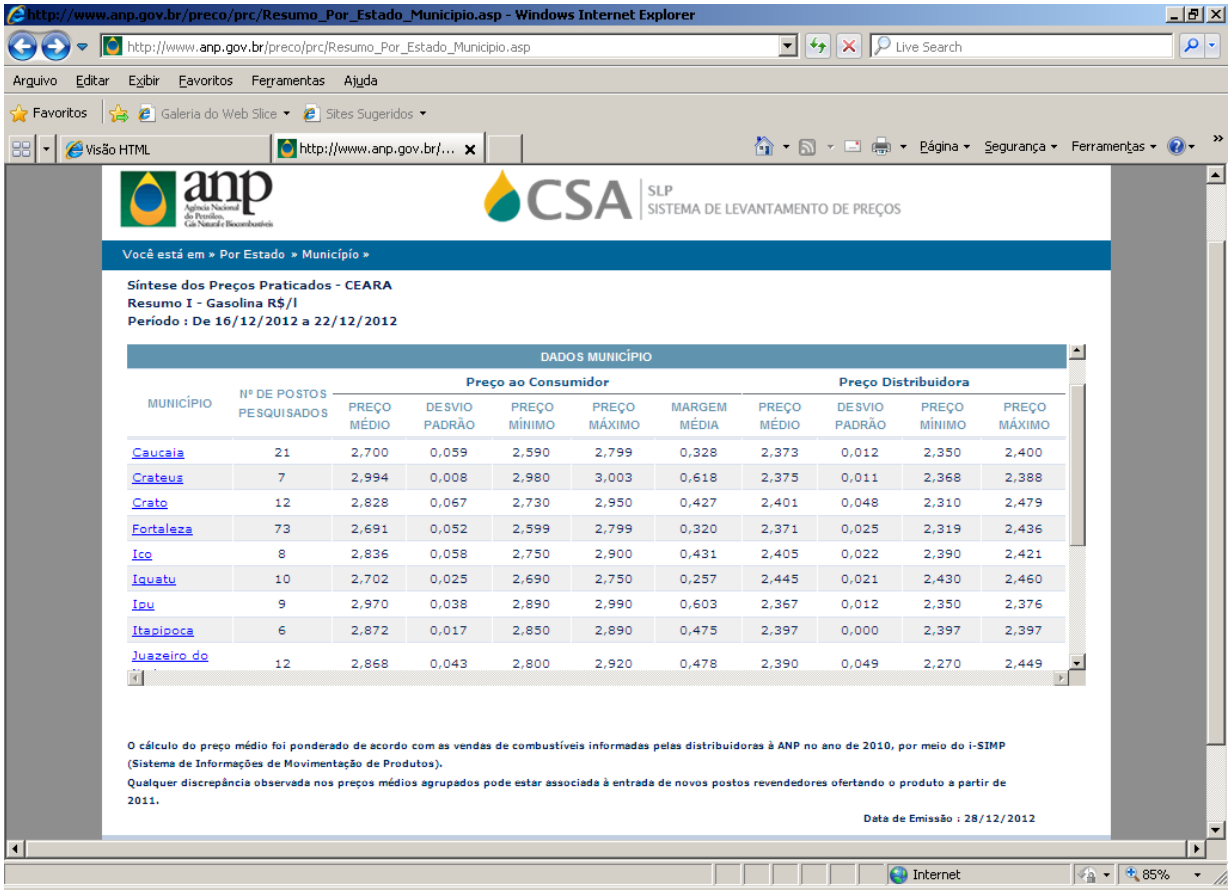
• houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

• existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários; (...)

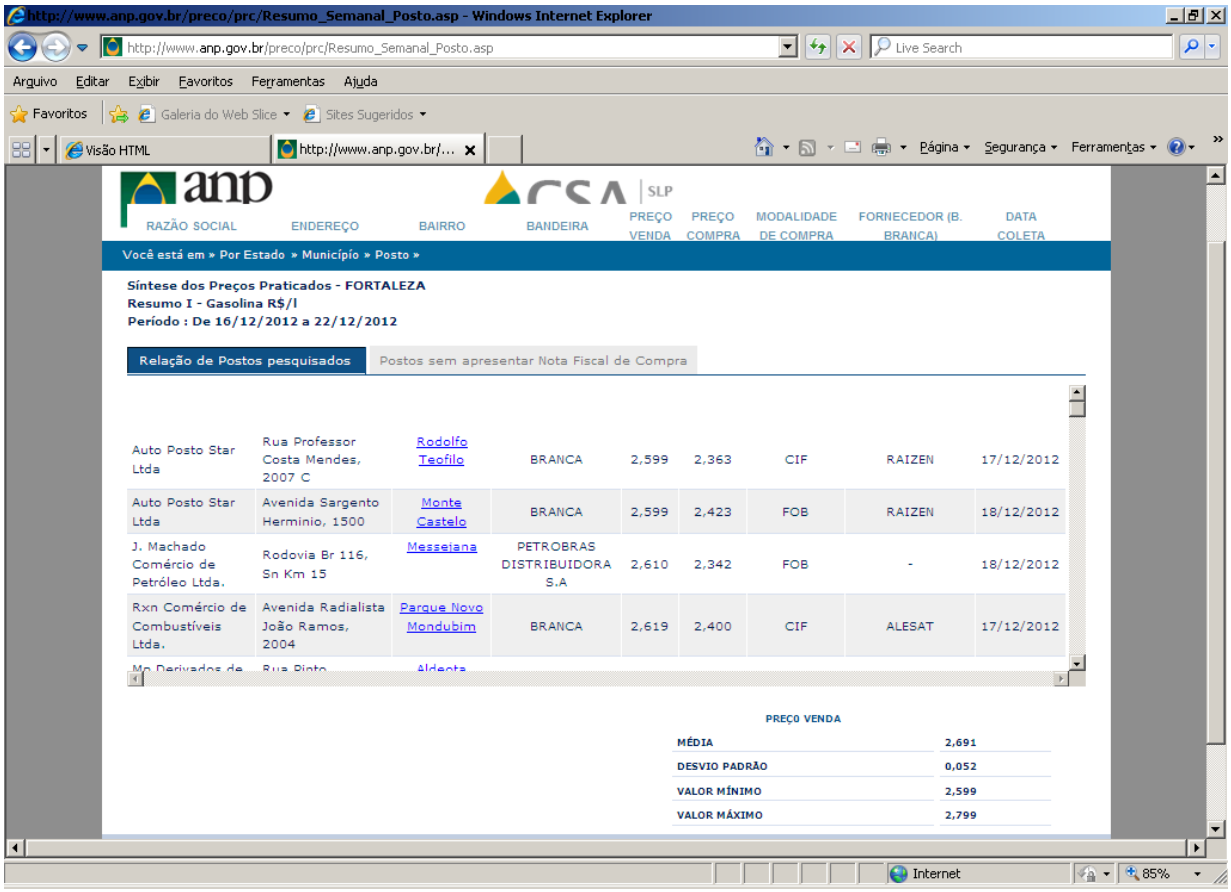
• compra de materiais e contratação de serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam as previsões reais do projeto básico ou executivo.

(Manual de Licitações, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª. Edição, p. 148).

Constata-se – na Ata de Registro de Preços, referente ao Pregão n° 29/2010, Processo n° 23326.007045/2010-18, coordenada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, Cláusula Sexta, Subcláusula Segunda, alíneas a; b; c – a exigência de apresentação das Notas Fiscais/Faturas, referentes ao consumo decorrente da execução do Contrato, contendo em anexo, as cópias do levantamento dos Preços Semanal emitido pela Agência Nacional do Petróleo – ANP. Reproduzindo-se o mesmo na Subcláusula 5.3, do Contrato n° 25/2011(fls. 0403, vol. 02, do presente Processo de Auditoria). A referida tabela trata de pesquisa de preços praticados no mercado varejista, realizada pela ANP. Infere-se, portanto, que os preços tratados nas referidas tabelas são representativos das operações normais do mercado. Neles, estão contidos todos os custos, encargos trabalhistas, carga tributária e lucros pretendidos pelos agentes comerciais (postos de abastecimento). De sorte que, a somatória de todos os componentes reflete o preço unitário da mercadoria ofertada. Seguem-se, a título de exemplo, demonstrativos da tabela ANP referentes à pesquisa realizada no Estado do Ceará e no Município de Fortaleza:



DADOS MUNICÍPIO										
		Preço ao Consumidor					Preço Distribuidora			
MUNICÍPIO	Nº DE POSTOS PESQUISADOS	PREÇO MÉDIO	DESVIO PADRÃO	PREÇO MÍNIMO	PREÇO MÁXIMO	MARGEM MÉDIA	PREÇO MÉDIO	DESVIO PADRÃO	PREÇO MÍNIMO	PREÇO MÁXIMO
Caucaia	21	2,700	0,059	2,590	2,799	0,328	2,373	0,012	2,350	2,400
Crateus	7	2,994	0,008	2,980	3,003	0,618	2,375	0,011	2,368	2,388
Crato	12	2,828	0,067	2,730	2,950	0,427	2,401	0,048	2,310	2,479
Fortaleza	73	2,691	0,052	2,599	2,799	0,320	2,371	0,025	2,319	2,436
Ico	8	2,836	0,058	2,750	2,900	0,431	2,405	0,022	2,390	2,421
Iguatu	10	2,702	0,025	2,690	2,750	0,257	2,445	0,021	2,430	2,460
Ipu	9	2,970	0,038	2,890	2,990	0,603	2,367	0,012	2,350	2,376
Itapipoca	6	2,872	0,017	2,850	2,890	0,475	2,397	0,000	2,397	2,397
Juazeiro do	12	2,868	0,043	2,800	2,920	0,478	2,390	0,049	2,270	2,449



http://www.anp.gov.br/preco/prc/Resumo_Semanal_Posto.asp - Windows Internet Explorer

Síntese dos Preços Praticados - FORTALEZA
Resumo I - Gasolina R$/l
Período : De 16/12/2012 a 22/12/2012

Relação de Postos pesquisados | Postos sem apresentar Nota Fiscal de Compra

RAZÃO SOCIAL	ENDEREÇO	BAIRRO	BANDEIRA	PREÇO VENDA	PREÇO COMPRA	MODALIDADE DE COMPRA	FORNECEDOR (B. BRANCA)	DATA COLETA
Auto Posto Star Ltda	Rua Professor Costa Mendes, 2007 C	Rodolfo Teofilo	BRANCA	2,599	2,363	CIF	RAIZEN	17/12/2012
Auto Posto Star Ltda	Avenida Sargento Herminio, 1500	Monte Castelo	BRANCA	2,599	2,423	FOB	RAIZEN	18/12/2012
J. Machado Comércio de Petróleo Ltda.	Rodovia Br 116, Sn Km 15	Messejana	PETROBRAS DISTRIBUIDORA S.A	2,610	2,342	FOB	-	18/12/2012
Rxn Comércio de Combustíveis Ltda.	Avenida Radialista João Ramos, 2004	Parque Novo Mondubim	BRANCA	2,619	2,400	CIF	ALESAT	17/12/2012

PREÇO VENDA	
MÉDIA	2,691
DESVIO PADRÃO	0,052
VALOR MÍNIMO	2,599
VALOR MÁXIMO	2,799

A presente constatação foi levantada a partir da observação das Notas Fiscais emitidas pela contratada ao órgão delegado (fls. 0447; 0452; 0466; 0483; 0492; 0511; 0540, do presente Processo de Auditoria). Nas referidas Notas Fiscais, o campo DESCRIÇÃO DE REEMBOLSOS E OUTROS VALORES, apresenta a descrição: "Reembolso de Compras Cartão Fuel Control", apontando o valor correspondente ao valor total da Nota Fiscal; e o campo DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS, apresenta a descrição: "Valor da Corretagem ou comissão = zero". Como desdobramento, a indicação da Base de Cálculo do Imposto Sobre Serviços apresentada nas Notas Fiscais possui valor R$ 0,00 (zero), e tributação (Imposto a Pagar) valor R$ 0,00 (zero).

O fato chamou-nos atenção, pois, para o fisco municipal, ente federativo com a competência tributária para o imposto sobre serviços de qualquer natureza, determinada pela Constituição da república, as receitas provenientes das atividades da empresa contratada, referentes ao Contrato n° 25/2011, não são informadas como receitas de serviço.

> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988
>
> (...)
>
> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
>
> (...)
>
> III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Ainda sobre a questão de tributos incidentes sobre as operações decorrentes do Contrato n° 25/2011, existe a indicação, ao longo do processo, nos documentos Boletim de Medição, gerado pelo órgão auditado, com utilização do Sistema de Gestão Integrada do Inmetro, que a empresa contratada é optante pelo SIMPLES.

O Contrato n° 25/2011 prevê em suas cláusulas:

> (...)
> 5.5. O pagamento do objeto deste Edital estará sujeito à retenção de todos os impostos e contribuições devidas, conforme Artigo 34 da Lei 10.833/2003 e orientações da Instrução Normativa SRF 480/2004.
> 5.6. Se a empresa for optante pelo SIMPLES deverá anexar à fatura declaração constante no Anexo III da Instrução Normativa SRF n. 480, de 15 de dezembro de 2004, devidamente assinada pelo representante legal da empresa.

Constata-se que, nas apresentações das Notas Fiscais/Faturas, autuadas ao processo originário do órgão delegado, Processo n° 1448/2011, não se encontram as declarações estipuladas na Cláusula 5.5, do Contrato n° 25/2011. Em função da não apresentação das referidas declarações, o órgão delegado possui a obrigação tributária de retenção e recolhimento dos devidos impostos. Os atos referentes a esta obrigação tributária não foram encontrados ao logo do Processo n° 1448/2011.

> Instrução Normativa SRF n. 480, de 15 de dezembro de 2004
>
> Art. 1º Os órgãos da administração federal direta, as autarquias, as fundações federais, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades em que a União, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social sujeito a voto, e que recebam recursos do Tesouro Nacional e estejam obrigadas a registrar sua execução orçamentária e financeira no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) reterão, na fonte, o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição para o PIS/Pasep sobre os pagamentos que efetuarem às pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, inclusive obras, observados os procedimentos previstos nesta Instrução Normativa.

Causa:

Não demonstração da formação dos custos do serviço contratado. Não recolhimento de tributos Municipais e Federais. Não observâncias às cláusulas do Contrato n° 25/2011. Não observância ao estatuído na Lei n° 10.833, de 29 de dezembro de 2003 (Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências). Não observância às orientações da Instrução Normativa SRF n. 480, de 15 de dezembro de 2004.

Recomendação 12:

Ao Ipem/Fort, solicitar à empresa contratada e apensar aos autos do Processo n.º 1448/2011, de 23/05/2011, os documentos, peças comprobatórias, e quadros demonstrativos da formação de todos os custos, contribuições e impostos incorridos na consecução do Contrato n° 25/2011, em contrapartida às receitas auferidas, cobradas e encaminhadas ao Ipem/Fort por meio das Notas Fiscais/Faturas autuadas no processo.

Recomendação 13:

Ao Ipem/Fort, apresentar as justificativas e/ou correções necessárias quanto ao cumprimento das obrigações tributárias acessórias e principais ausentes no gerenciamento do Contrato n° 25/2011.

CONCLUSÃO:

Encerrados os trabalhos de auditoria ordinária, realizados no Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza, constatamos que, o órgão delegado vem desenvolvendo de forma irregular as atividades referentes ao Convênio n.º 19/2010, de 20 de janeiro de 2010, celebrado com o Inmetro.

Tal irregularidade compromete e expõe a riscos não somente as atividades delegadas pelo Inmetro, mas também as atividades orçamentário-financeiras do próprio Governo da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Visto que conforme definido nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor público, NBC T 16 e NBC T 16.2, o Patrimônio do órgão delegado é parte integrante e indissociável do Patrimônio daquele ente federativo municipal. Além das não obediências verificadas às Normas de Contabilidade, a presente Ação de auditoria identificou e relatou o não atendimento às determinações legais sobre o Direito Financeiro Brasileiro, enraizadas na Constituição da república federativa do Brasil de 1988, e adubadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Rio de Janeiro, 06 de junho de 2012.

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

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