



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Avaliação da eficiência do gasto com a contratação
de mão de obra terceirizada

Exercício 2025

22 de dezembro de 2025





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Auditada: **Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
(DIROFL)**

Relatório de Avaliação: **1770271**

É permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total,
por qualquer meio, se citada a fonte.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

MISSÃO DA AUDITORIA-GERAL

A missão da Auditoria-Geral é aumentar e proteger o valor organizacional do INSS por meio da prestação de serviços de avaliação e consultoria baseada em riscos.

AVALIAÇÃO

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

A auditoria avaliou a eficiência do gasto com a contratação de mão de obra terceirizada nas unidades do INSS.

A avaliação teve como escopo a contratação do serviço de Apoio Administrativo, restrito aos postos de trabalho destinados ao cargo de Assistente Administrativo. Foram examinados 12 contratos vigentes no exercício de 2024, geridos no âmbito das respectivas Superintendências Regionais: Sudeste II – Belo Horizonte, Nordeste – Recife e Norte-Centro/Oeste – Brasília, além de um contrato gerido no âmbito da Administração Central do INSS.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A ação de auditoria “Gestão e execução de contratos de serviços terceirizados”, incluída no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) do exercício de 2025, teve como objetivo “Avaliar a eficiência do gasto com a contratação de mão de obra terceirizada”. O tema apresenta proximidade com o objetivo estratégico “Otimizar a infraestrutura e a aplicação de recursos”, do mapa estratégico do INSS do quadriênio 2024/2027¹, e à ação estratégica “Efetivar e manter o pacote de contratação dos serviços essenciais ao funcionamento do INSS”, do Plano de Ação do INSS para 2024².

A escolha dessa ação decorreu dos riscos identificados na fase de planejamento, bem como de sua relevância e materialidade. O serviço de apoio administrativo possui grande representatividade na gestão estratégica dos recursos destinados a despesas continuadas, bem como na garantia da manutenção das operações nas áreas administrativas do INSS.

Quanto à materialidade, o serviço de apoio administrativo correspondeu à terceira maior aplicação de recursos financeiros em 2024³, entre as despesas operacionais com dedicação exclusiva de mão de obra, embora não integre o “pacote” de serviços considerados essenciais ao funcionamento do INSS. Em outubro de 2025, o serviço manteve-se na terceira posição dos serviços disponibilizados nas unidades descentralizadas e Administração Central, com valores contratuais mensais de R\$ 4,6 milhões, totalizando aproximadamente R\$ 127,8 milhões em gastos no exercício⁴.

¹ Aprovado pela Resolução CEGOV/INSS nº 33, de 21 de setembro de 2023.

² Aprovado pela Resolução CEGOV/INSS nº 37, de 28 de dezembro de 2023, e alterações posteriores, incluindo a Resolução CEGOV/INSS nº 45, de 4 de outubro de 2024.

³ Valores liquidados: R\$ 34,3 milhões, conforme dados do CONSIAFI.

⁴ Dados de valores mensais extraídos do GCWeb em 13/11/2025. Dados de valores gastos se referem à despesa paga até outubro de 2025, extraídos do Tesouro Gerencial em 05/12/2025.

3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Com base nos exames realizados, a partir de evidências obtidas em amostras de processos administrativos do SEI, seus respectivos contratos e documentos, além de comunicações com a DIROFL e as Superintendências Regionais, bem como questionários aplicados aos colaboradores das empresas terceirizadas no cargo de Assistente Administrativo, identificou-se a necessidade de aprimorar a alocação desses profissionais, o aproveitamento de suas atividades nos setores atendidos pelo serviço de apoio administrativo e os controles utilizados na fiscalização das tarefas desempenhadas pelos assistentes administrativos.

Destacam-se como causas o planejamento no processo de contratação não eficaz; estimativa para preenchimento do cargo de assistente administrativo baseada em cálculos imprecisos por unidade do INSS; gestão de contratos deficiente no controle da movimentação de terceirizados; a deficiência no processo de contratação quanto aos conhecimentos e habilidades desejados; o descumprimento contratual por parte da empresa contratada; delegação inadequada de atribuições aos assistentes administrativos pelos supervisores; as falhas na fiscalização administrativa; ausência de segregação de funções na gestão contratual; a deficiência no controle de aferição e medição do objeto contratado; as falhas nas comunicações aos trabalhadores terceirizados e aos chefes das unidades ou supervisores; a falta de atualização de cláusulas contratuais; as métricas utilizadas no Instrumento de Medição de Resultados (IMR) inadequadas; e a gestão contratual deficiente.

Nesse sentido, foram expedidas cinco recomendações visando aprimorar o dimensionamento da contratação, o aproveitamento dos postos de trabalho nas unidades do INSS, bem como a gestão e fiscalização dos contratos, entre outros aspectos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDGER	Auditoria-Geral
AP	Autorização de Pagamento
CGOFC	Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade
CGRLOG	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos
CEGOV	Comitê Estratégico de Governança do INSS
COFL	Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística
DIROFL	Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
DIGOV	Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação
FRGPS	Fundo do Regime Geral da Previdência Social
GCWeb	Sistema de Gestão de Contratos
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OFCWEB	Sistema de Gestão de Orçamento, Finanças e Contabilidade
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PFE/INSS	Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS
PRES	Presidência do INSS
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SR	Superintendência Regional
SRSE-I	Superintendência Regional Sudeste I
SRSE-II	Superintendência Regional Sudeste II
SRSE-III	Superintendência Regional Sudeste III
SRSUL	Superintendência Regional Sul
SRNE	Superintendência Regional Nordeste
SRNCO	Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste
TCMS	Termo de Confidencialidade de Manutenção de Sigilo

SUMÁRIO

RESUMO.....	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. A alocação dos assistentes administrativos se apresenta deficiente nas unidades do INSS	12
1.1. Quantidade de postos de trabalho definida com base em estimativas imprecisas, sem a devida demonstração de justificativa	12
1.2. Falhas na alocação dos trabalhadores terceirizados	15
1.3. Deficiências no remanejamento, na substituição e na retenção dos assistentes administrativos alocados nas unidades do INSS	18
1.4. Fragilidades na apresentação de documentos admissionais e no credenciamento lógico de trabalhadores terceirizados	21
2. Os controles existentes são ineficazes, insuficientes e inadequados para o monitoramento dos serviços contratados.....	25
2.1. Inconsistências no faturamento mensal dos postos de assistente administrativo	26
2.2. Utilização dos trabalhadores terceirizados para a execução de atividades em desacordo com o Termo de Referência.....	30
2.3. Ausência de definição de parâmetros para aferição da produtividade dos trabalhadores terceirizados.....	33
2.4. As notificações ou aplicações de penalidade à contratada não alcançaram todos os descumprimentos contratuais.....	35
2.5. Ausência de relatórios mensais para aferir os serviços executados pela empresa	37
2.6. Ausência de atualização do mapa de riscos durante a execução contratual	38
RECOMENDAÇÕES	40
CONCLUSÃO	42
ANEXO	43
I. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	43

INTRODUÇÃO

Em atenção ao disposto no § 2º do art. 15 do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, a Auditoria-Geral do Instituto Nacional do Seguro Social (AUDGER/INSS) apresentou o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), que tem por finalidade definir os trabalhos prioritários a serem realizados no exercício de 2025, baseado na indicação da Alta Administração e nos riscos identificados.

O Plano foi elaborado em conformidade com a Instrução Normativa SFC/CGU nº 5, de 27 de agosto de 2021, e está alinhado aos conceitos e diretrizes definidos na Instrução Normativa SFC/CGU nº 3, de 9 de junho de 2017, bem como no Manual de Orientações Técnicas (MOT) da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa SFC/CGU nº 8, de 6 de dezembro de 2017.

A relevância do tema escolhido “Contratação de mão de obra terceirizada”, vinculado à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL), justifica-se pelo fato de o serviço de apoio administrativo desempenhar papel estratégico na otimização de recursos destinados a despesas continuadas e na garantia da continuidade das operações nas áreas administrativas do INSS.

Quanto à materialidade, o serviço de apoio administrativo, oferecido às unidades descentralizadas do INSS e Administração Central, embora não integre o pacote de serviços considerados essenciais ao funcionamento do INSS, correspondeu à terceira maior aplicação de recursos financeiros em 2024 entre as despesas operacionais com dedicação exclusiva de mão de obra⁵, com valores empenhados e liquidados que totalizaram R\$ 34.302.732,86.

Em outubro de 2025, o serviço manteve-se na terceira posição dos serviços disponibilizados nas unidades descentralizadas e Administração Central, com valores contratuais mensais de R\$ 4,6 milhões⁶, totalizando aproximadamente R\$ 127,8 milhões em gastos no exercício⁷.

O valor médio investido no posto de Assistente Administrativo, no serviço de Apoio Administrativo, é de R\$ 4.599,94. Esse valor não corresponde ao salário do colaborador, mas, sim, à soma do salário, reflexos trabalhistas, encargos e retorno financeiro da empresa, conforme a respectiva planilha de custos do local de realização do serviço.

A execução indireta de atividades não finalísticas ocorre quando essas tarefas são realizadas por empresas contratadas para fornecer serviços ou bens necessários à execução das atividades previstas em contratos públicos. Esse modelo, especificamente no serviço de Apoio Administrativo, permite que os servidores públicos sejam liberados de atividades burocráticas e menos complexas, direcionando seus esforços para funções que exigem maior autonomia e tomada de decisão na área-meio. Dessa forma, fortalece-se a área finalística, garantindo o cumprimento da missão institucional do INSS.

⁵ A despesa continuada com maior valor aplicado com dedicação exclusiva de mão de obra é vigilância convencional e eletrônica, seguida de limpeza e conservação.

⁶ Valores liquidados: R\$ 34,3 milhões, conforme dados do CONSIAFI.

⁷ Dados de valores mensais extraídos do GCWeb em 13/11/2025. Dados de valores gastos se referem à despesa paga até outubro de 2025, extraídos do Tesouro Gerencial em 05/12/2025.

A contratação das empresas é feita por meio de licitação pública, conforme as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos.

O serviço de apoio administrativo, assim como a terceirização de outras atividades — por exemplo, limpeza, segurança, manutenção, transporte, estiva e copeiragem — é uma prática consolidada no setor público. Embora a atividade de apoio administrativo ofereça benefícios que permitem ganhos operacionais, está sujeita a maior rigor e exigência de conformidade legal.

O Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, que dispõe sobre a execução indireta, veda a contratação de serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. Além disso a lei veda a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Já o Decreto nº 8.653, de 28 de janeiro de 2016, é o regulamento que dispõe sobre as atribuições específicas dos cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004. Essas categorias compõem o quadro de pessoal do INSS, integrando a carreira do Seguro Social.

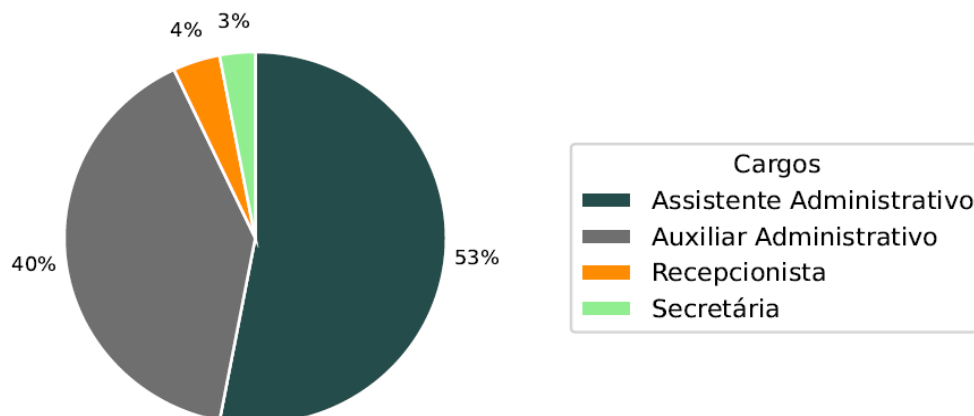
Além disso, a contratação de serviços de apoio administrativo deve ser realizada com cautela, a fim de evitar qualquer interpretação de violação das normas relativas ao provimento de cargos públicos, previstas na Constituição Federal de 1988. No Título III – Da Organização do Estado, Capítulo VII – Da Administração Pública, especialmente no artigo 37, estabelece-se que o preenchimento de cargos públicos deve ocorrer por meio de concurso público.

Dessa forma, a contratação de mão de obra terceirizada se mostra um processo complexo, que demanda gestão eficiente, transparente e rigorosamente alinhada às normas legais, a fim de evitar riscos ao INSS no cumprimento adequado do objeto contratual.

A ação de auditoria teve como objetivo avaliar a eficiência do gasto com a contratação de mão de obra terceirizada. A análise concentrou-se especificamente no serviço de Apoio Administrativo, restrito aos postos de trabalho destinados ao cargo de Assistente Administrativo, abrangendo contratos com vigência durante o exercício de 2024.

No exercício analisado, o cargo de Assistente Administrativo, dentre os serviços de apoio administrativo, totalizou 524 postos de trabalho. Já o cargo de Auxiliar Administrativo representou 388 postos, o de Recepcionista 44 postos e o de Secretária 24 postos, perfazendo um total de 980 postos de trabalho vinculados ao serviço de apoio administrativo.

Figura 1 – Representatividade de cargos nos contratos de apoio administrativo



Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos do GCWeb em 13/11/2025.

A avaliação teve como escopo a contratação de mão de obra terceirizada do serviço de Apoio Administrativo, restrita aos postos de trabalho destinados ao cargo de Assistente Administrativo, que representaram 53% do total de postos contratados.

Foram avaliados os seguintes recursos administrativos utilizados para alcançar os objetivos operacionais:

- quantidade de colaboradores terceirizados alocados no cargo de Assistente Administrativo nas unidades do INSS, em relação à demanda existente;
- nível de qualificação profissional desses colaboradores;
- controles aplicados às atribuições dos colaboradores; e
- controles de gestão e fiscalização aplicados aos contratos de Apoio Administrativo.

Foram examinados 13 contratos vigentes no exercício de 2024 e respectivos processos administrativos SEI, inclusive relacionados ao principal e não relacionados, geridos no âmbito das respectivas Superintendências Regionais: Sudeste II – Belo Horizonte, Nordeste – Recife e Norte-Centro/Oeste – Brasília, além de um contrato gerido no âmbito da Administração Central do INSS, a saber:

Tabela 1 – Processos SEI integrantes da amostra

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SRSE-II
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SRNCO
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém
35014.***974/2024-88	60/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Boa Vista
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá
35014.***401/2024-80	63/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Manaus
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas
35014.***921/2024-61	67/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Rio Branco
35014.***926/2024-94	66/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Campo Grande e Dourados
35014.***874/2024-16	68/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Cuiabá e Sinop

Fonte: elaboração própria

O escopo da ação não contemplou: (i) a fiscalização administrativa relacionada à apresentação de documentos obrigatórios pela empresa contratada; (ii) os serviços de Apoio Administrativo que envolvam cargos diferentes do Assistente Administrativo; e (iii) a forma e o mérito dos produtos finais elaborados pelos Assistentes Administrativos.

Não foram examinados os contratos e processos administrativos da Superintendência Regional Nordeste, em razão de terem sido assinados em 2025. Também não foram analisados os contratos da Superintendência Sudeste I por não apresentarem o posto de Assistente Administrativo, contemplando 96 postos do cargo de Auxiliar Administrativo e 2 de Recepcionista.

Foram realizadas comunicações com a DIROFL e as Superintendências Regionais, além do encaminhamento de questionários aos terceirizados empregados da empresa contratada para o serviço de apoio administrativo.

A metodologia aplicada ao questionário e às análises estatísticas das respostas fornecidas pelos Assistentes Administrativos teve como objetivo identificar e reunir informações adicionais relevantes sobre: o processo de alocação desses terceirizados, sua capacitação e aproveitamento; o termo de sigilo para uso de sistemas corporativos; a natureza e distribuição das tarefas; a supervisão das atividades desempenhadas; e os procedimentos adotados na gestão e fiscalização dos contratos.

A aplicação do questionário eletrônico, realizada por meio da plataforma Microsoft Forms, foi direcionada aos Assistentes Administrativos ativos lotados nas unidades do INSS. A lista desses profissionais foi fornecida pelas Superintendências Regionais e pela Administração Central, considerando a situação vigente dos contratos administrativos. Na análise preliminar, identificou-se um universo de 332 colaboradores. Após a aplicação de refinamentos, condição necessária para assegurar a validade da participação na pesquisa, obteve-se um total de 325 respondentes válidos.

Como resultado, foram obtidas 289 respostas válidas, o que representa 88,92% de adesão à amostra, índice considerado altamente satisfatório para fins de análise estatística e diagnóstico funcional.

Os dados pessoais coletados foram utilizados exclusivamente para auditoria interna, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018). Todas as informações foram tratadas em observância aos princípios de finalidade, necessidade e segurança.

Assim, a execução deste trabalho de auditoria teve como objetivo responder às seguintes questões:

1. Os assistentes administrativos terceirizados estão sendo alocados e gerenciados de forma adequada quanto ao perfil profissional, qualificação, desempenho e conformidade contratual?
2. Os controles aplicados na fiscalização das atividades dos assistentes administrativos terceirizados são eficazes?

RESULTADOS DOS EXAMES

1. A alocação dos assistentes administrativos se apresenta deficiente nas unidades do INSS

A contratação do serviço de apoio administrativo pela Administração Pública é permitida, ressalvada a execução de “atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade” (art. 9º, IV, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017) desde que se afigure vantajosa para a Administração.

No contexto do INSS, autarquia federal voltada ao reconhecimento de direitos previdenciários e assistenciais, a contratação do serviço de apoio administrativo deve ter por escopo o apoio à execução da missão do INSS: “Garantir a Proteção Social por meio do efetivo reconhecimento de direitos”, conforme mapa estratégico do quadriênio 2024/2027, aprovado pela Resolução CEGOV/INSS nº 33, de 21 de setembro de 2023.

Este entendimento encontra respaldo constitucional e legal, vez que o princípio da eficiência na Administração Pública foi prestigiado na Constituição da República e na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, além de dispositivos infralegais.

Nesse sentido, buscou-se avaliar se os assistentes administrativos terceirizados estão sendo alocados e gerenciados de forma adequada quanto ao perfil profissional, qualificação, desempenho e conformidade contratual. Os exames de auditoria permitiram concluir que:

1. a quantidade de postos de trabalho, em geral, é definida com base em estimativas imprecisas, sem a devida demonstração de justificativa no processo de contratação;
2. há falhas na alocação dos trabalhadores terceirizados, tais como direcionamento de candidatos, pelo INSS, para contratação pela empresa terceirizada, falta de interação entre a área de contratações e as unidades contempladas com o serviço dos assistentes administrativos e o não aproveitamento dos trabalhadores terceirizados de acordo com suas habilidades e experiências prévias;
3. há deficiências no remanejamento, na substituição e na retenção dos assistentes administrativos alocados nas unidades do INSS; e
4. há fragilidades na apresentação de documentos admissionais e no credenciamento lógico dos trabalhadores terceirizados.

1.1. Quantidade de postos de trabalho definida com base em estimativas imprecisas, sem a devida demonstração de justificativa

A observância do princípio da eficiência pela administração pública está inscrita na Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, que prevê, em seu art. 37, *caput*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Adicionalmente, o art. 18, I, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), enfatiza que a descrição da necessidade da solução a ser contratada deve ser fundamentada em estudo técnico preliminar (ETP) que caracterize o interesse público envolvido:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; (...)

Já o Documento de Formalização da Demanda (DFD) é um instrumento disponibilizado na plataforma do Governo Federal, “contratos.gov.br”, que, na etapa de planejamento, materializa o requerimento das unidades beneficiárias quanto à solução pretendida, contemplando os aspectos de qualidade e quantidade. Além disso, o documento permite evidenciar e detalhar a necessidade de contratação, conforme previsto no inciso IV do art. 2º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

Destarte, para além da avaliação formal da existência de estudo técnico preliminar (ETP) nos processos administrativos existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), buscou-se avaliar se as unidades contempladas com o serviço foram envolvidas na definição das quantidades de postos de assistente administrativo contratadas pelo INSS, com o objetivo de subsidiar a elaboração do Documento de Formalização da Demanda. Além disso, pretendeu-se avaliar também se as unidades beneficiadas com a dita contratação foram atendidas com quantidades necessárias de postos, tomando-se por base o Termo de Referência e/ou as solicitações de majoração havidas durante a execução.

a) Quantidade de postos de trabalho não justificada

Verificou-se que, preliminarmente à elaboração do DFD, em 11 dos 13 contratos analisados (85%), não se localizou justificativa, mediante envolvimento das unidades beneficiadas, para a quantidade de postos de assistente administrativo contratada, enquanto em 1 contrato (8%) a quantidade solicitada foi parcialmente justificada.

Constatou-se falta de integração, entre as áreas responsáveis pelo planejamento das licitações e as unidades atendidas, no que se refere à identificação da necessidade real de postos de trabalho de assistentes administrativos.

Tabela 2 – Ausência de envolvimento das unidades na definição dos postos contratados

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Unidade envolvida?
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II	Parcialmente
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO	Não
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis	Não
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém	Não
35014.***974/2024-88	60/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Boa Vista	Não
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá	Não
35014.***401/2024-80	63/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Manaus	Não
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho	Não
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas	Não
35014.***921/2024-61	67/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Rio Branco	Não

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Unidade envolvida?
35014.***926/2024-94	66/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Campo Grande e Dourados	Não
35014.***874/2024-16	68/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Cuiabá e Sinop	Não

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se que 12 dos 13 contratos analisados (92%) não apresentam justificativas adequadamente formalizadas, nos processos administrativos disponíveis no SEI, para as quantidades contratadas. Em que pese a juntada do ETP, não se verificou o envolvimento das unidades contempladas na definição das quantidades de postos de contratadas.

As causas para este achado são ineficácia no planejamento no processo de contratação, inexistência de metodologia formalizada para dimensionamento da contratação de postos de apoio administrativo e para preenchimento do cargo de assistente administrativo baseado em cálculos imprecisos por unidade do INSS.

O presente achado pode resultar em subutilização ou carência de mão de obra dos terceirizados e ineficiência na otimização de recursos, em razão da manutenção de despesas continuadas com a alocação inadequada de postos de trabalho nas unidades do INSS.

b) Não atendimento das unidades com a quantidade ideal em relação ao Termo de Referência e/ou em relação a solicitações de majoração durante a execução

Verificou-se que, após a elaboração do DFD, 7 dos 13 contratos analisados (54%) não atenderam à demanda por postos de assistente administrativo desde o planejamento da contratação, a qual se deu por estimativa. Constatou-se, ainda, que apenas 1 contrato (8%) atendeu à quantidade planejada para a contratação, porém houve represamento de demandas de majoração durante a execução do contrato.

Tabela 3 – Unidades não atendidas com as quantidades necessárias de postos

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Quantitativo do Planejamento	Pedidos de majoração
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS	Atendido	Parcialmente atendidos
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis	Não atendido	Não houve
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém	Não atendido	Não houve
35014.***401/2024-80	63/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Manaus	Não atendido	Não houve
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho	Não atendido	Não houve

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se que 8 dos 13 contratos analisados (62%) não conseguiram atender à demanda por postos de assistente administrativo das unidades a eles vinculadas, em decorrência, não apenas, do represamento de demandas das unidades envolvidas desde a contratação inicial, mas também devido ao represamento de demandas de majoração durante a execução contratual.

A causa identificada para este achado é a inexistência de metodologia formalizada para dimensionamento da contratação de postos de apoio administrativo.

O presente achado pode resultar em subutilização ou carência de mão de obra terceirizada, bem como ineficiência na gestão de recursos, em razão da manutenção de despesas continuadas para contratação de postos de trabalho em quantidades desproporcionais às necessidades das unidades do INSS.

1.2. Falhas na alocação dos trabalhadores terceirizados

De acordo com o art. 37, *caput*, da CF, de 1988, a administração pública deve observar o princípio da eficiência. Além disso, ao tratar do tema das contratações públicas, a Lei nº 14.133, de 2021, acrescentou outros princípios a serem observados, quais sejam:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Complementarmente, importa lembrar o contido no art. 5º, III, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, a saber:

Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de:

(...)

III - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;
(...)

Pretendeu-se analisar se os assistentes administrativos recém-contratados foram avaliados quanto às suas habilidades e interesses profissionais e se as unidades contempladas com os postos de assistente administrativo foram consultadas, pela gestão contratual, a respeito dos conhecimentos e habilidades esperados de tais profissionais.

a) Evidências do direcionamento de candidatos para contratação pela empresa terceirizada

Verificou-se, em 2 dos 13 contratos analisados (15%), evidências de direcionamento de candidatos, por parte de servidores do INSS, para contratação pela empresa terceirizada, em afronta ao respectivo Termo de Referência e ao art. 5º, III, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

Tabela 4 – Contratos em que se verificou direcionamento de candidatos pelo INSS

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Evidência SEI
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II	152***31, 153***08, 204***05
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO	202***58

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Adicionalmente, em questionário encaminhado pela auditoria aos 325 assistentes administrativos ativos na competência 08/2025, de todos os 13 contratos analisados,

conforme relações enviadas pela Administração Central e pelas Superintendências Regionais, dos quais 289 (89%) responderam, indagou-se como souberam da oportunidade de trabalhar como terceirizado no INSS, obtendo-se as seguintes respostas: 3 (1%) receberam indicação de servidores do INSS, 6 (2%) migraram da empresa anterior, 25 (9%) haviam trabalhado como estagiários no INSS e 255 (88%) souberam da vaga de outras formas.

Avalia-se que, além do princípio da legalidade, houve inobservância dos princípios da impessoalidade, da moralidade, do interesse público, da igualdade, da transparência, da motivação e da vinculação ao edital, todos inscritos no art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021.

A causa deste achado é a gestão de contratos deficiente no controle da movimentação de terceirizados.

O achado em tela pode resultar em: comprometimento da qualidade dos serviços prestados; infração às normas de terceirização; subutilização das competências dos assistentes administrativos, ocasionando menor produtividade, devido ao desalinhamento entre perfil e função; questionamentos, pelos órgãos de controle, quanto à economicidade e à eficiência da gestão; retrabalho pelo servidor em tarefas que exigem supervisão excessiva; e comprometimento da capacidade operacional de setores em razão da baixa qualidade ou ineficiência dos serviços terceirizados.

b) Ausência de informação das unidades contempladas quanto às habilidades esperadas dos trabalhadores terceirizados

Verificou-se que, em 12 dos 13 contratos analisados (92%), não foram localizados documentos que pudessem evidenciar que as unidades contempladas com o serviço dos assistentes administrativos tivessem informado à gestão contratual os conhecimentos e habilidades esperados dos trabalhadores terceirizados. Em 1 contrato (8%), verificou-se que apenas algumas das unidades contempladas informaram à gestão do contrato as competências esperadas dos assistentes administrativos.

Tabela 5 – Ausência de envolvimento das unidades na definição das habilidades esperadas

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Envolvimento das unidades?
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS	Parcialmente
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II	Não
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO	Não
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis	Não
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém	Não
35014.***974/2024-88	60/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Boa Vista	Não
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá	Não
35014.***401/2024-80	63/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Manaus	Não
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho	Não
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas	Não
35014.***921/2024-61	67/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Rio Branco	Não
35014.***926/2024-94	66/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Campo Grande e Dourados	Não
35014.***874/2024-16	68/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Cuiabá e Sinop	Não

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se inobservância dos princípios da eficiência, do interesse público, do planejamento e da eficácia, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021, ao não envolver as unidades contempladas com os postos de assistente administrativo na definição dos conhecimentos e habilidades esperados desses profissionais.

As causas do achado são: deficiência no processo de contratação quanto aos conhecimentos e habilidades desejados; e priorização apenas numérica de postos na gestão contratual, sem avaliar perfil, habilidades ou competências dos terceirizados.

Assim como o anterior, referido achado pode resultar em: comprometimento da qualidade dos serviços prestados; infração às normas de terceirização; subutilização das competências dos assistentes administrativos, ocasionando menor produtividade, devido ao desalinhamento entre perfil e função; questionamentos, pelos órgãos de controle, quanto à economicidade e à eficiência da gestão; retrabalho pelo servidor em tarefas que exigem supervisão excessiva; e comprometimento da capacidade operacional de setores em razão da baixa qualidade ou ineficiência dos serviços terceirizados.

c) Ausência de documentos que indiquem a alocação do trabalhador terceirizado de acordo com experiência e conhecimento prévios

Verificou-se que, em 12 dos 13 contratos analisados (92%), não foram localizados documentos que pudessem indicar tratativas da Administração no sentido de alocar os assistentes administrativos em atividades nas quais tivessem experiência ou conhecimentos prévios.

Tabela 6 – Alocação de acordo com competências do terceirizado não evidenciada

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém
35014.***974/2024-88	60/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Boa Vista
35014.***401/2024-80	63/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Manaus
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas
35014.***921/2024-61	67/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Rio Branco
35014.***926/2024-94	66/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Campo Grande e Dourados
35014.***874/2024-16	68/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Cuiabá e Sinop

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Outrossim, em questionário encaminhado aos 325 assistentes administrativos ativos na competência 08/2025, de todos os 13 contratos analisados, conforme relações enviadas pela Administração Central e pelas Superintendências Regionais, dos quais 289 (89%) responderam, indagou-se se, quando ingressaram no INSS, foi-lhes perguntado por qual área tinham afinidade ou interesse em trabalhar, obtendo-se as seguintes respostas: 227 (79%) declararam não ter sido consultados sobre afinidade ou área de interesse, enquanto 62 (21%) afirmaram ter sido questionados sobre esse aspecto.

Avalia-se inobservância aos princípios da eficiência, do interesse público e da eficácia, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021, ao não se considerar as habilidades e interesses profissionais dos assistentes administrativos recém-contratados e necessidades dos setores beneficiados quando de sua alocação nas unidades do INSS.

A causa deste achado é a ausência de orientação sobre a avaliação da experiência profissional anterior e das aptidões pessoais na alocação.

Assim como nos itens anteriores, o achado pode resultar em: comprometimento da qualidade dos serviços prestados; infração às normas de terceirização; subutilização das competências dos assistentes administrativos, ocasionando menor produtividade, devido ao desalinhamento entre perfil e função; questionamentos, pelos órgãos de controle, quanto à economicidade e à eficiência da gestão; retrabalho pelo servidor em tarefas que exigem supervisão excessiva; e comprometimento da capacidade operacional de setores em razão da baixa qualidade ou ineficiência dos serviços terceirizados.

1.3. Deficiências no remanejamento, na substituição e na retenção dos assistentes administrativos alocados nas unidades do INSS

Conforme explicitado anteriormente, o art. 37, *caput*, da CF, de 1988, impõe que a administração pública deve observar, entre outros, o princípio da eficiência. Além disso, o art. 89 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece regras para os contratos administrativos:

Art. 89. Os contratos regem-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as normas de direito privado.

§1º Todo contrato deve mencionar: nomes das partes e representantes, finalidade, ato autorizador, número do processo licitatório ou de contratação direta, e sujeição às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§2º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições de execução, por meio de cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, conforme o edital e a proposta vencedora ou o ato de contratação direta e respectiva proposta.

Adicionalmente, o art. 15 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, caracteriza os serviços prestados de forma contínua da seguinte maneira:

Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Nessa perspectiva, buscou-se verificar a existência de registros de substituição de profissional, de remanejamento de postos ou de glosas solicitadas pelo INSS, a inclusão de cláusulas, nos contratos administrativos ou nos Termos de Referência (TR), que possibilitem o redimensionamento ou redistribuição do quantitativo de terceirizados, e se os locais de realização dos serviços são compatíveis com o disposto nos TRs ou nos aditivos contratuais.

a) Ausências de trabalhadores terceirizados sem cobertura

Verificou-se que, em 3 dos 13 contratos analisados (23%), houve glosas decorrentes de ausências de postos sem cobertura. Nesses mesmos contratos, foram verificadas ausências

de cobertura ou de substituição de postos acima do prazo estabelecido, no Termo de Referência (TR), para efetivação da cobertura ou substituição do trabalhador terceirizado pela contratada.

Tabela 7 – Ausências sem cobertura de qualquer duração e acima do prazo do TR

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Ausências de qualquer duração	Ausências acima do prazo do TR
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS	12 de 12 meses	01 de 12 meses
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II	11 de 12 meses	12 de 12 meses
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis	04 de 12 meses	01 de 12 meses

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se que a ocorrência expressiva de ausências, por parte dos trabalhadores terceirizados, compromete a eficiência e a eficácia na prestação de serviços, tendo em vista as particularidades das atividades desenvolvidas nas unidades em que tais profissionais estão alocados. Avalia-se também que a mera cobertura do posto não garante a efetividade da prestação do serviço, considerando as especificidades das unidades contempladas.

A causa para este achado é a gestão contratual deficiente, revelada pela ausência de acompanhamento ou penalidades diante das falhas identificadas pela empresa contratada.

Como consequência, podem ocorrer acréscimos inesperados no volume de trabalho dos gestores de contrato, dos fiscais técnicos e administrativos e comprometimento da capacidade operacional dos setores contemplados, que necessitam treinar os trabalhadores volantes ou substitutos.

b) Alta rotatividade (substituição permanente) dos trabalhadores terceirizados

Verificou-se, em 8 dos 13 contratos analisados (62%), a substituição permanente de mais de 10% dos assistentes administrativos ativos em até 12 meses de vigência contratual, caracterizando alta rotatividade dos postos de trabalho.

Tabela 8 – Rotatividade dos trabalhadores terceirizados

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Substituições em até 12 meses
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS	70%
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II	45%
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO	10%
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis	13%
35014.***974/2024-88	60/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Boa Vista	25%
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá	25%
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas	25%
35014.***874/2024-16	68/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Cuiabá e Sinop	40%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se que a alta rotatividade de assistentes administrativos compromete a eficiência e a eficácia na prestação de serviços, tendo em vista as particularidades das

atividades desenvolvidas nas diversas unidades do INSS e o tempo e esforço despendidos pelas equipes de servidores para orientar e supervisionar os trabalhadores terceirizados.

As causas deste achado são gestão contratual deficiente, revelada pela ausência de controles relacionados ao aproveitamento do terceirizado, remuneração pouco competitiva em relação ao mercado local, pois o valor estimado do salário na licitação está vinculado ao piso salarial da categoria, e limitação das atividades desempenhadas pelo terceirizado, devido às atribuições exclusivas da Carreira do Seguro Social (Decreto nº 8.653, de 2016).

As consequências deste achado são acréscimos inesperados no volume de trabalho dos gestores de contrato, dos fiscais técnicos e administrativos e comprometimento da capacidade operacional dos setores contemplados, que necessitam treinar os trabalhadores terceirizados nas rotinas da unidade.

c) Omissão quanto à previsão para o remanejamento de postos e prestação de serviços em local incompatível

Verificou-se que, em 2 dos 13 contratos analisados (15%), não foram identificadas cláusulas disciplinando objetivamente o redimensionamento e/ou redistribuição de postos de trabalho, tanto no Termo de Referência, quanto no corpo do contrato. Essas cláusulas estariam em consonância com o art. 89 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelecendo clareza e precisão nas condições de execução do contrato e atendendo ao disposto no art. 15 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, quanto à continuidade do serviço e suprimento das unidades necessitadas.

Tabela 9 – Contratos omissos quanto ao remanejamento de postos

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Em paralelo, verificou-se que, em 3 dos 13 contratos analisados (23%), houve assistentes administrativos designados para prestar serviços em unidades não abrangidas pelo contrato, nem por seus termos aditivos, quando existentes.

Tabela 10 – Evidências no SEI de atividades em locais não previstos em contrato

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Evidências SEI
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS	93***60, 154***87, 155***25, 162***75, 165***73, 170***65, 173***55, 178***35, 182***32, 184***86, 188***16, 191***44 e 196***22
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II	153***79 e 196***09
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO	222***48, 223***95, 225***46 e 225***89

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Ao se considerar as respostas coletadas por meio de questionário encaminhado aos 325 assistentes administrativos ativos na competência 08/2025, de todos os 13 contratos analisados, conforme relações enviadas pela Administração Central e pelas Superintendências Regionais, dos quais 289 (89%) responderam, o número de contratos cujos assistentes administrativos prestaram serviços em unidades não abrangidas pelo contrato sobe para 7 (54%).

Tabela 11 – Atividades em locais não previstos em contrato, conforme questionário

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá
35014.***921/2024-61	67/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Rio Branco
35014.***874/2024-16	68/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Cuiabá e Sinop

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se deficiência nos controles quanto às unidades de trabalho em que são alocados os assistentes administrativos, revelando ausência de fidelidade ao contrato por parte da gestão contratual.

As causas para este achado são: a ausência de dispositivos contratuais que estabeleçam, de forma objetiva, o remanejamento de postos de trabalho; ineficiência da gestão de contratos no controle da movimentação de terceirizados; e delegação inadequada de atribuições aos assistentes administrativos pelos supervisores.

Este achado pode ocasionar exposição do INSS à responsabilidade subsidiária ou solidária devido à incompatibilidade entre o contrato de trabalho e o local da efetiva prestação de serviços.

1.4. Fragilidades na apresentação de documentos admissionais e no credenciamento lógico de trabalhadores terceirizados

À luz dos princípios da eficiência e da vinculação ao edital, insculpidos no art. 37, *caput*, da CF, de 1988, e no art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021, observou-se que os Termos de Referência adotados pelo INSS preveem como requisitos mínimos para contratação do assistente administrativo ensino médio completo e experiência prévia de, pelo menos, 6 meses em atividades correlatas. No mesmo sentido, a descrição do cargo, cadastrado sob código CBO 4110-10 na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO/2003), informa:

Para o acesso às ocupações dessa família ocupacional requer-se o ensino médio completo, curso básico de qualificação de até duzentas horas/aula e de um a dois anos de experiência profissional.

Paralelamente, observou-se que, uma vez admitidos, o credenciamento de usuários terceirizados deve obedecer às disposições da Norma de Controle de Acesso Lógico (NCAL) do INSS, aprovada pela Portaria Conjunta DTI/DIRAT/INSS nº 3, de 1º de abril de 2022:

Art. 16. O credenciamento de usuários terceirizados obedecerá as seguintes diretrizes:

(...)

III - a organização ou ente contratado também deverá manter com seus colaboradores Termo de Confidencialidade de Manutenção de Sigilo - TCMS;

(...)

V - os TCMS deverão ser arquivados junto aos instrumentos assinados com o INSS e uma cópia ou link eletrônico deverá ser encaminhada ao gestor do contrato. O mesmo deve ocorrer para quaisquer alterações ocorridas na vigência dos contratos ou instrumentos congêneres; (...)

A Portaria PRES/INSS nº 1.474, de 10 de agosto de 2022, que define as regras para o acesso, operacionalização e controle nos sistemas informatizados no INSS para estagiários e terceirizados, reforça a necessidade de assinatura e juntada do TCMS:

Art. 2º A concessão dos acessos aos sistemas listados no Anexo I será realizada pela chefia imediata da unidade a que o estagiário ou terceirizado estiver vinculado na Gerência-Executiva, Superintendência Regional, Diretoria, Auditoria, Corregedoria e Procuradoria Federal Especializada, podendo ser delegada por Portaria da autoridade competente.

(...)

§ 2º A concessão de acesso:

(...)

IV - será sempre precedida de assinatura do Termo de Confidencialidade de Manutenção e Sigilo – TCMS, Anexo III, a ser protocolado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, com as seguintes informações:

- a) tipo: "Pessoal: Gestão de acesso aos sistemas corporativos oficiais";
- b) protocolo: automático;
- c) especificação: acesso aos sistemas corporativos de (especificar o nome do sistema); e
- d) interessados: o nome do estagiário/terceirizado e a GEX à qual está vinculado.

Por sua vez, o Ofício SEI Conjunto Circular nº 1/2023/DGP/DIROFL/DTI/INSS, de 27 de março de 2023, que orienta os procedimentos relativos às solicitações de desativação, credenciamento, reativação e alteração de contas corporativas de rede lógica e de e-mail, estabelece o seguinte:

4. Contas Corporativas de rede lógica e de e-mail de usuários internos terceirizados do INSS - art. 16 da NCAL-INSS:

(...)

4.2. As solicitações deverão seguir o fluxo com base nas seguintes orientações:

- a) Para o credenciamento deverá ser iniciado processo SEI na caixa de cada unidade gestora do contrato e sob responsabilidade desta, para fins de preenchimento e assinatura do Termo de Confidencialidade e de Manutenção de Sigilo - TCMS - Anexo I da NCAL-INSS, e do Formulário de Solicitação de Acesso à Internet - Anexo I da Portaria DTI/INSS nº 71, de 16/03/2022, disponíveis nos modelos do SEI; (...)

Nesse sentido, buscou-se avaliar se ficou demonstrada a comprovação de conclusão do ensino médio e de experiência prévia para o preenchimento do cargo de assistente administrativo e se o Termo de Confidencialidade de Manutenção de Sigilo (TCMS) de cada assistente administrativo foi localizado no SEI.

a) Ausência de comprovantes de escolaridade e de experiência prévia

Verificou-se que, em 6 dos 13 contratos analisados (46%), não foram localizados documentos que pudessem evidenciar que os assistentes administrativos admitidos em até

12 meses de vigência contratual atendiam às exigências editalícias quanto à escolaridade, enquanto em 3 contratos (23%) tais comprovantes foram parcialmente localizados.

Adicionalmente, verificou-se que, em 10 dos 13 contratos analisados (77%), não foram localizados documentos que pudessem evidenciar que os assistentes administrativos admitidos em até 12 meses de vigência contratual atendiam às exigências editalícias quanto à experiência prévia, enquanto em 3 contratos (23%), os comprovantes de experiência foram parcialmente localizados.

Tabela 12 – Ausência de comprovação de escolaridade e experiência prévia mínimas

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Escolaridade comprovada?	Experiência comprovada?
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS	Parcialmente	Parcialmente
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II	Parcialmente	Parcialmente
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO	Sim	Parcialmente
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis	Parcialmente	Não
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém	Não	Não
35014.***974/2024-88	60/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Boa Vista	Não	Não
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá	Sim	Não
35014.***401/2024-80	63/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Manaus	Não	Não
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho	Não	Não
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas	Não	Não
35014.***921/2024-61	67/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Rio Branco	Sim	Não
35014.***926/2024-94	66/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Campo Grande e Dourados	Sim	Não
35014.***874/2024-16	68/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Cuiabá e Sinop	Não	Não

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Complementarmente, em questionário encaminhado aos 325 assistentes administrativos ativos na competência 08/2025, de todos os 13 contratos analisados, conforme relações enviadas pela Administração Central e pelas Superintendências Regionais, dos quais 289 responderam (89%), indagou-se seu tempo de experiência anterior à admissão no INSS: 63 declararam não possuir experiência anterior (22%), 13 afirmaram possuir menos de 6 meses de experiência (4%) e 70 informaram possuir entre 6 e 12 meses de experiência (24%).

Avalia-se que a admissão de assistentes administrativos que não atendem às exigências do Termo de Referência constitui afronta ao edital e compromete a efetividade e a qualidade da prestação do serviço terceirizado.

As causas desse achado são falhas na fiscalização administrativa, quanto à comprovação da escolaridade e da experiência prévia exigidas no Termo de Referência, e ausência de segregação de funções na gestão contratual, uma vez que o gestor de contratos, responsável por supervisionar a fiscalização administrativa, frequentemente acumula a função de fiscal administrativo.

Tais achados representam risco de pagamento indevido, pela falta de comprovação do critério estabelecido no respectivo Termo de Referência, comprometimento da qualidade dos serviços prestados devido à contratação de trabalhadores terceirizados sem a qualificação necessária e retrabalho, pelo servidor, em tarefas que exigem supervisão excessiva.

b) Ausência dos Termos de Confidencialidade de Manutenção de Sigilo (TCMS)

Verificou-se que, em 7 dos 13 contratos analisados (54%), houve falhas na juntada dos Termos de Confidencialidade de Manutenção de Sigilo (TCMS) relativos aos assistentes administrativos, enquanto em 4 contratos (31%) os Termos de Confidencialidade de Manutenção de Sigilo foram parcialmente localizados.

Tabela 13 – Ausência dos Termos de Confidencialidade de Manutenção de Sigilo

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	TCMS localizados?
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS	Parcialmente
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO	Não
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis	Não
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém	Não
35014.***974/2024-88	60/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Boa Vista	Não
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá	Parcialmente
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho	Parcialmente
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas	Não
35014.***921/2024-61	67/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Rio Branco	Não
35014.***926/2024-94	66/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Campo Grande e Dourados	Parcialmente
35014.***874/2024-16	68/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Cuiabá e Sinop	Não

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Verificou-se, ainda, em questionário encaminhado aos 325 assistentes administrativos ativos na competência 08/2025, de todos os 13 contratos analisados, conforme relações enviadas pela Administração Central e pelas Superintendências Regionais, dos quais 289 responderam (89%), que 44 dos 289 respondentes declararam não ter assinado o TCMS antes de receber acesso aos sistemas corporativos de que fazem uso em suas atividades rotineiras (15%).

Avalia-se que a falha na coleta e juntada dos TCMS dos assistentes administrativos fragiliza e expõe a segurança de dados do INSS, considerando ainda que tais profissionais não são servidores públicos efetivos e que há alta rotatividade entre esses trabalhadores terceirizados.

As causas desde achado são falhas na fiscalização administrativa, que deve preceder o credenciamento de usuários terceirizados, e ausência de segregação de funções na gestão contratual, uma vez que o gestor de contratos, responsável por supervisionar a fiscalização administrativa, frequentemente acumula a função de fiscal administrativo.

Este achado pode ocasionar comprometimento da rastreabilidade e a segurança jurídica da contratação, vulnerabilidades no cumprimento à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), questionamentos, por parte dos órgãos de controle, a respeito de falhas na gestão de riscos relacionados à confidencialidade, fragilidade na governança de segurança da informação, contrariando boas práticas e normativos internos e alegações de isenção de responsabilidade da empresa terceirizada quanto ao aumento do risco de vazamento de informações protegidas por sigilo, sob a responsabilidade do INSS, tais como dados cadastrais, previdenciários e de benefícios.

2. Os controles existentes são ineficazes, insuficientes e inadequados para o monitoramento dos serviços contratados

Os dispositivos normativos que disciplinam a gestão contratual, como a Lei nº 14.133, de 2021, e a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, estabelecem regras e procedimentos de controle capazes de auxiliar na gestão e fiscalização dos contratos.

No âmbito interno, além das plataformas corporativas, destacam-se:

- Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 2 de agosto de 2022 (Caderno de Fluxo de Logística), vigente à época da execução dos contratos analisados, que estabelecia procedimentos de processos, trabalho e logística, atualmente revogada pela Portaria DIROFL/INSS nº 765, de 28 de novembro de 2025, que aprovou o Caderno de Fluxos de Logística - 2ª Edição;
- Ofício SEI Conjunto Circular nº 2/2024/CGRLOG/DIROFL/INSS, de 26/01/2024, que aprovou a Cartilha “Serviços Terceirizados – Orientações para o Trabalho no INSS”; e
- dispositivos contratuais e respectivos Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência.

Esses instrumentos contribuem para maior orientação e detalhamento na aplicação dos controles, visando estabelecer uma gestão e fiscalização contratual adequadas.

Apesar da disponibilização de recursos, os controles existentes não se mostram suficientes nem adequados para o monitoramento dos serviços contratados, ocasionando vulnerabilidades que comprometem a eficiência das contratações. A auditoria realizada nos contratos de prestação de serviços terceirizados para a função de Assistente Administrativo no INSS identificou fragilidades relevantes nos mecanismos de controle, bem como na gestão contratual e na fiscalização técnica e setorial.

Os achados apresentados a seguir evidenciam a ausência de instrumentos eficazes para aferição da execução contratual, além da insuficiência de rotinas voltadas à mitigação de riscos.

2.1. Inconsistências no faturamento mensal dos postos de assistente administrativo

A IN SEGES/MP nº 05, de 2017, assim prescreve:

Art. 45. Após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou entidade deverá promover reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterá informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros.

§ 1º Os assuntos tratados na reunião inicial devem ser registrados em ata e, preferencialmente, estarem presentes o gestor, o fiscal ou equipe responsável pela fiscalização do contrato, o preposto da empresa e, se for o caso, o servidor ou a equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º O órgão ou entidade contratante deverá realizar reuniões periódicas com o preposto, de modo a garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços.

§ 3º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade competente do setor de licitações, o prazo inicial da prestação de serviços ou das suas etapas poderão sofrer alterações, desde que requerido pela contratada antes da data prevista para o início dos serviços ou das respectivas etapas, cumpridas as formalidades exigidas pela legislação.

§ 4º Na análise do pedido de que trata o § 3º deste artigo, a Administração deverá observar se o seu acolhimento não viola as regras do ato convocatório, a isonomia, o interesse público ou qualidade da execução do objeto, devendo ficar registrado que os pagamentos serão realizados em conformidade com a efetiva prestação dos serviços.

Evidencia-se, nas análises, o faturamento de postos não implantados, com divergências entre a quantidade de trabalhadores efetivamente alocados e os valores cobrados pela contratada, conforme abaixo:

Tabela 14 – Contratos em que se constataram inconsistências no faturamento de postos

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Inconsistência
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS	Faturamento de postos não implantados
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá	Não aplicação de glosas e ausência de folhas de ponto
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas	Não aplicação de glosas

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Verificou-se no Processo SEI nº 35014.***678/2022-42, relacionado ao 35014.***244/2021-38 e ao Contrato 18/2022, que, em todas as competências do ano de 2024, foram inseridas as Relações dos Colaboradores Ativos e Volantes, contendo dados para identificação dos terceirizados a serviço do INSS, tais como nome completo, matrícula funcional junto à contratante, CPF, data de admissão, título do cargo, código na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), posto (unidade) de trabalho e identificação do trabalhador enquanto “PNE”, entre outros elementos úteis ao gerenciamento da força de trabalho.

Observou-se que, ao se relacionar os trabalhadores constantes na Relação dos Colaboradores Ativos e Volantes Dezembro de 2024 (SEI nº 196***22) pelo título “Assistente Administrativo”, localizam-se 145 trabalhadores, indicando o preenchimento de todos os

postos previstos no 4º Termo Aditivo (SEI nº 153***63). Contudo, nota-se a existência de Assistentes Administrativos contratados sob códigos CBO distintos de 4110-10, específico para o cargo, segundo a Tabela de Classificação Brasileira de Ocupações (CBO 2003). Os 145 trabalhadores contratados, filtrados pelo título do cargo “Assistente Administrativo”, estão distribuídos nos seguintes códigos CBO:

Tabela 15 – Utilização de CBOs diferentes de 4110-10 para os Assistentes Administrativos

CBO	Título do cargo conforme a CBO	Qtde.	Custo Unitário Mensal
2523-15	Secretária Trilíngue	02	R\$ 13.414,52
3515-05	Técnico em Secretariado	09	R\$ 6.643,50
4110-05	Auxiliar de Escritório em Geral	63	R\$ 4.382,11 (62) e R\$ 5.727,18 (01)
4110-06	CBO não encontrado	01	R\$ 4.382,11
4110-10	Assistente Administrativo	66	R\$ 5.727,18
4221-05	Recepcionista em Geral	04	R\$ 5.721,64
TOTAL		145	R\$ 769.301,19

Fonte: Elaboração própria, com base na Relação dos Colaboradores Ativos e Volantes Dezembro de 2024 (SEI nº 196***22) e na Tabela de Classificação Brasileira de Ocupações (CBO 2003), disponível no Sistema de Dados Corporativos (SDC) do INSS.

Ao relacionar os trabalhadores constantes na supracitada Relação dos Colaboradores Ativos e Volantes Dezembro de 2024 (SEI nº 196***22) pelo código CBO 4110-10, específico do cargo de “Assistente Administrativo”, localizam-se apenas 130 trabalhadores, 15 a menos que a extração por título do cargo. Os 130 trabalhadores contratados, filtrados pelo código CBO 4110-10, estão distribuídos nos seguintes cargos:

Tabela 16 – Utilização do CBO 4110-10 para cargos diferentes de Assistente Administrativo

CBO	Título na relação SEI nº 196***22	Qtde.	Custo Unitário Mensal
4110-10	Assistente Administrativo	66	R\$ 5.727,18
4110-10	Auxiliar Administrativo	55	R\$ 5.727,18
4110-10	Recepcionista	02	R\$ 5.727,18
4110-10	Técnico em Secretariado	07	R\$ 5.727,18
TOTAL		130	R\$ 744.533,65

Fonte: Elaboração própria, com base na Relação dos Colaboradores Ativos e Volantes Dezembro de 2024 (SEI nº 196***22) e na Tabela de Classificação Brasileira de Ocupações (CBO 2003), disponível no Sistema de Dados Corporativos (SDC) do INSS.

Enquanto a filtragem por código CBO retorna 130 postos preenchidos, ao custo mensal total de R\$ 744.533,65 (R\$ 5.727,18 por posto), a filtragem por título retorna 145 postos preenchidos, ao custo mensal de R\$ 769.301,19 (R\$ 5.305,52 por posto, em média). Tal distinção revela-se importante não apenas pela fidelidade que os controles administrativos devem guardar em relação à situação fática, mas também porque cada cargo representa um custo específico para o INSS.

A título exemplificativo, elaborou-se tabela contendo o valor mensal unitário de cada cargo contratado, no período de 19/03/2024 a 01/01/2025, vigência do 3º Termo de Apostilamento (SEI nº 161***21) e respectiva Planilha de Custos e Formação de Preços (SEI nº 158***79), atualizada pela Memória de Cálculo de Reequilíbrio Econômico e Financeiro (SEI nº 162***76), elaborada pela Divisão de Controle de Contratos (DCCONTR):

Tabela 17 – Custo Unitário Mensal, por cargo, no período de 19/03/2024 a 01/01/2025

Cargo	Custo Unitário Mensal (SEI nº 158***79)	Custo Unitário Mensal (SEI nº 162***76)
Auxiliar Administrativo	R\$ 4.377,36	R\$ 4.382,11
Assistente Administrativo	R\$ 5.720,39	R\$ 5.727,17
Recepcionista	R\$ 5.714,87	R\$ 5.721,64
Recepcionista Bilíngue	R\$ 6.315,91	R\$ 6.323,60
Secretário Executivo II	R\$ 13.396,47	R\$ 13.414,52
Técnico em Secretariado	R\$ 6.635,34	R\$ 6.643,50

Fonte: Elaboração própria, com base no 3º Termo de Apostilamento (SEI nº 161***21) e respectiva Planilha de Custos e Formação de Preços (SEI nº 158***79), atualizada pela Memória de Cálculo de Reequilíbrio Econômico e Financeiro (SEI nº 162***76), elaborada pela Divisão de Controle de Contratos (DCCONTR).

Verificou-se, no item 5.1 do IMR relativo à competência 12/2024 (SEI nº 191***14), que a fiscalização técnica apurou a existência de 145 postos implantados de Assistente Administrativo, autorizando à contratada a cobrança de R\$ 830.441,38 referente ao cargo e o valor total de apoio administrativo de R\$ 1.410.275,85 na competência. Após glosas referentes a postos não cobertos de todos os cargos, apurados no Termo de Recebimento Provisório (SEI nº 191***26), chegou-se ao valor ajustado de R\$ 1.391.948,19 para faturamento na competência, sendo este, de fato, o valor pago à contratada, conforme a respectiva Autorização de Pagamento (SEI nº 191***22). Se a fiscalização técnica houvesse verificado a existência de apenas 130 postos implantados de Assistente Administrativo, ao custo unitário de R\$ 5.727,17, o valor faturado referente ao cargo teria sido de R\$ 744.532,10, uma diferença a menor de R\$ 85.909,18 em um único mês.

Evidenciou-se, portanto, a deficiência do controle quanto aos profissionais terceirizados contratados e em exercício nas unidades beneficiadas.

Quanto aos Processos SEI nº 35014.***689/2024-75 e nº 35014.***340/2024-11, relativos aos Contratos nº 62/2024 e nº 64/2024, respectivamente, verificou-se que o faturamento dos postos de assistente administrativo não considerou as ausências sem cobertura de postos de trabalho, ocasionando o pagamento integral das faturas, sem a aplicação das glosas necessárias.

No Processo SEI nº 35014.***689/2024-75 nem em seus processos relacionados, relativos ao Contrato nº 62/2024, não foram identificadas quaisquer providências ou efetivas glosas referentes às competências de 12/2024 e 01/2025, embora tenham sido evidenciadas faltas de comparecimento ao trabalho de terceirizados no Processo relacionado SEI nº 35014.***476/2025-71. Além disso, não se constatou a existência de folhas de ponto referentes aos meses de 02/2025 a 10/2025 que pudessem comprovar o comparecimento do terceirizado ao trabalho, mesmo que subsidiariamente.

Identificou-se a menção a faltas ou atrasos de colaboradores nas Fichas de Inspeção/Avaliação referentes aos meses de 12/2024 (SEI nº 200***16), 01/2025 (SEI nº 200***35), 02/2025 (SEI nº 200***54), 06/2025 (SEI nº 213***27), 07/2025 (SEI nº 217***32) e 08/2025 (SEI nº 221***41), nas quais não consta a especificação das ocorrências. Todavia, os Relatórios Circunstanciados (SEI nº 200***72, nº 200***50, nº 200***50, nº 201***28, nº 204***87, nº 208***26, nº 213***40, nº 217***28, nº 221***96, nº 225***34 e nº 230***82), referentes às competências de 12/2024 e 01/2025, informam não haver

pendências e não mencionam procedimentos para descontos futuros no faturamento ou glosas efetivamente realizadas.

Avalia-se, desta forma, que houve inconsistências na execução do Contrato nº 62/2024.

Já no Processo SEI nº 35014.***340/2024-11 e em seus processos relacionados, relativos ao Contrato nº 64/2024, constatou-se a falta de aplicação das glosas devidas, considerando a ausência de comprovação do efetivo serviço prestado nos postos de trabalho referentes às competências 12/2024, 01/2025 e 02/2025.

Três assistentes administrativos foram admitidos em 23/12/2024 (SEI nº 220***37, nº 220***43 e nº 207***14), data que coincide com o início do período da primeira nota fiscal apresentada (SEI nº 196***44). Os demais colaboradores foram contratados posteriormente, em 10/02/2025 e 07/05/2025 (SEI nº 220***48 e nº 220***54), o que evidencia que, no período inicial, não houve a disponibilização integral dos postos previstos contratualmente.

Apesar da execução parcial do objeto contratual, os pagamentos foram realizados com base na totalidade dos quatro postos de trabalho contratados, conforme demonstrado no SEI nº 35014. ***546/2025-68 (Gestão de Contrato: Processo de Pagamento), que apresenta os valores originais e atualizados do contrato, bem como os respectivos acréscimos decorrentes do reajuste.

Foram identificadas, no processo, inconsistências entre a quantidade de postos de trabalho contratados e a efetiva disponibilização de pessoal nos períodos analisados:

- período de 23/12/2024 a 20/01/2025: a nota fiscal foi liquidada com base em 29 dias para 4 postos de trabalho, embora tenham sido disponibilizados apenas 3 assistentes administrativos;
- período de 20/01/2025 a 20/02/2025: o pagamento ocorreu pelo valor integral referente a 4 postos; entretanto, até 10/02/2025 (data de preenchimento do 4º posto), havia somente 3 assistentes administrativos em exercício;
- período de 20/03/2025 a 20/04/2025: a nota fiscal foi quitada integralmente, e todos os 4 postos estavam preenchidos;
- período de 20/04/2025 a 20/05/2025: o pagamento foi realizado com a glosa de R\$ 2.797,62 (14 dias de 1 funcionário), pois houve a saída de uma assistente em 23/04/2025 e o 4º posto somente foi preenchido em 07/05/2025, conforme consta do Termo de Recebimento Definitivo (SEI nº 211***54); e
- reajuste contratual: o pagamento referente ao reajuste contratual também apresentou inconsistência, tendo sido calculado pela diferença entre o valor integral dos sete primeiros meses do ano, sem observar a proporcionalidade da efetiva alocação de pessoal.

Avalia-se, portanto, que os pagamentos efetuados, relativos ao Contrato nº 64/2024, não corresponderam à efetiva prestação dos serviços, resultando em valores indevidos quanto ao quantitativo de pessoal alocado. Além disso, o pagamento do ajuste contratual também foi processado de forma inconsistente, visto que não levou em conta a efetiva prestação dos serviços.

Os achados apresentam como causa dos pagamentos indevidos: deficiência na fiscalização técnica e na gestão de contratos. Como consequências, destacam-se: pagamentos

indevidos referentes aos postos de assistente administrativo (R\$ 85.909,18 apenas na competência 12/2024), falta de ressarcimento ao INSS na execução contratual em caso de faturamento inconsistente e prejuízo à imagem institucional do INSS.

2.2. Utilização dos trabalhadores terceirizados para a execução de atividades em desacordo com o Termo de Referência

Ao dispor sobre a execução indireta, mediante contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal, o art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, estabeleceu as seguintes vedações:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do *caput* poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

(...)

Art. 10. A gestão e a fiscalização da execução dos contratos compreendem o conjunto de ações que objetivam:

I - aferir o cumprimento dos resultados estabelecidos pela contratada;

II - verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; e

III - prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas do contrato a solução de problemas relacionados ao objeto.

Art. 11. A gestão e a fiscalização de que trata o art. 10 competem ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário e, se necessário, poderá ter o auxílio de terceiro ou de empresa especializada, desde que justificada a necessidade de assistência especializada.

A seu turno, a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, ao dispor sobre a contratação de serviços sob o regime de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabeleceu o seguinte:

Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de:

(...)

IV - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado; (...)

Desta forma, buscou-se avaliar se foram atribuídas, aos assistentes administrativos contratados pelo INSS, atividades em desacordo com aquelas previstas nos respectivos Termos de Referência. Para isso, aplicou-se questionário eletrônico junto aos trabalhadores terceirizados, bem como foram compulsados os processos de contratação disponíveis no SEI em busca de confirmação.

Em questionário encaminhado aos 325 assistentes administrativos ativos na competência 08/2025, de todos os 13 contratos analisados, conforme relações enviadas pela Administração Central e pelas Superintendências Regionais, dos quais 289 responderam (89%), indagou-se quais atividades estes desempenhavam rotineiramente em suas unidades, admitindo-se mais de uma atividade informada por respondente.

Foram coletadas 1.216 respostas, das quais 271 revelaram-se atípicas em relação aos Termos de Referência adotados e à descrição do código 4110-10 da Classificação Brasileira de Ocupações (22%). Em alguns casos, identificou-se inobservância dos limites definidos pela Portaria PRES/INSS nº 1.474, de 2022, que estabelece os sistemas corporativos aos quais os trabalhadores terceirizados podem ter acesso.

A fim de se obter confirmação, buscou-se, no SEI, evidências das atividades atípicas alegadas pelos respondentes. Verificou-se, em 6 dos 13 contratos analisados (46%), a existência de documentos que comprovam o exercício de atividades não previstas nos respectivos Termos de Referência pelos assistentes administrativos, em afronta ao art. 5º, IV, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

Tabela 18 – Contratos com atividades atípicas documentadas

Processo SEI	Contrato	Unidades atendidas	Evidências SEI	Atividades atípicas
35014.***244/2021-38	18/2022	Setores da sede do INSS (Administração Central)	104***35, 224***22 e 225***59	- Recebeu acesso ao CorelDraw Graphics Suíte para atividades de design gráfico; - Consta como responsável em chamado do link de internet da APS Itacoatiara/AM; e - Recebeu acesso à “API Microsoft Graph para Integração entre o Sistema Monitor INSS e o Microsoft Teams”, para atuação em sistemas informatizados.
35014.***064/2022-32	48/2023	Todas as GEX da SR-SE-II	153***79, 193***49, 196***09, 197***59, 203***04, 208***74, 220***78, 221***30, 223***56, 224***71, 225***64, 226***93 e 226***89	- Acompanhamento da fiscalização administrativa de limpeza; - Análise de documento na fiscalização administrativa de vigilância; - Atendimento e declaração de análise em demanda de Procuradoria; e - Trabalho em APS para resposta de exigências.
35014.***974/2024-88	60/2024	GEX Boa Vista	197***66, 219***46, 232***85, 232***56, 232***25 e 232***59	- Fiscalização administrativa de contratos; e

Processo SEI	Contrato	Unidades atendidas	Evidências SEI	Atividades atípicas
				- Participação na renovação contratual com empresa terceirizada.
35014.***689/2024-75	62/2024	GEX Macapá	195***56 e 197***53	- Assistente administrativo atuou com autonomia no tratamento do Processo SEI nº 00930.***141/2024-41. - A terceirizada faz parte do Plano de Entregas do Serviço de Gerenciamento de Benefício – SGBEN, evidenciando trabalhos autônomos que pressupõem decisão.
35014.***401/2024-80	63/2024	GEX Manaus	225***58 e 231***16	- Auxílio na gestão de contratos e outros procedimentos, tais como Minuta de Termo Aditivo.
35014.***874/2024-16	68/2024	GEX Cuiabá e Sinop	210***36 e 230***46	- Auxílio em demandas judiciais.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se inobservância ao art. 5º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017, ao promover o desvio de função dos trabalhadores terceirizados, utilizando-os em atividades não previstas na descrição da função para a qual foram contratados. Mesmo quanto às atividades compatíveis, há necessidade de ressalvas técnicas em relação ao conteúdo e à forma de execução. Por exemplo, o envio de e-mails e a elaboração de documentos são compatíveis apenas quando não envolvem decisões, orientações normativas ou representação institucional. Da mesma forma, o uso de sistemas deve se restringir às funcionalidades autorizadas no Anexo I da Portaria PRES/INSS nº 1.474, de 2022.

As seguintes causas foram atribuídas a este achado:

- instruções incompletas ou não formalizadas aos chefes das unidades ou supervisores designados, das atividades que podem ser executadas pelos assistentes administrativos;
- delegação inadequada de atribuições aos assistentes administrativos pelos supervisores;
- deficiência na fiscalização técnica/setorial quanto ao controle formal das atividades distribuídas e executadas pelo assistente administrativo;
- falta de atualização de cláusulas contratuais; e
- falha na comunicação, aos trabalhadores terceirizados, das atividades a serem desempenhadas no INSS, nos termos do contrato.

Já os efeitos decorrentes do achado são:

- exposição do INSS à responsabilidade subsidiária ou solidária devido a litígios trabalhistas relacionados ao desvio de função;
- prejuízo à imagem do INSS devido ao descontrole nas atividades dos empregados sob sua responsabilidade;

- retrabalho pelo servidor em tarefas que exigem supervisão excessiva; e
- descumprimento do Decreto nº 8.653, de 2016, que regulamenta atribuições típicas da carreira do Seguro Social, e do art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, que regulamenta as atividades de contratação de serviços terceirizados.

2.3. Ausência de definição de parâmetros para aferição da produtividade dos trabalhadores terceirizados

O princípio da eficiência na Administração Pública encontra-se consagrado no art. 37, *caput*, da CF, de 1988. Subsidiariamente, a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, estabelece que a fiscalização e gestão contratuais têm por objetivo a aferição do cumprimento dos resultados da contratação, devendo realizá-la por instrumentos de controle adequados:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados (...).

(...)

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

(...)

Nesse sentido, buscou-se avaliar se os indicadores de qualidade adotados nas contratações, estabelecidos nos respectivos Instrumentos de Medição de Resultados (IMR), são adequados para os serviços prestados pelos assistentes administrativos.

Constatou-se que, em todos os 13 contratos integrantes da amostra (100%), não existem indicadores ou avaliações de desempenho individual nos contratos analisados, limitando-se os controles à frequência, sem aferição da qualidade ou produtividade.

Tabela 19 – Contratos cujos IMR não avaliam os assistentes administrativos individualmente

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém
35014.***974/2024-88	60/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Boa Vista
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá
35014.***401/2024-80	63/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Manaus
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas
35014.***921/2024-61	67/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Rio Branco
35014.***926/2024-94	66/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Campo Grande e Dourados
35014.***874/2024-16	68/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Cuiabá e Sinop

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Adicionalmente, em todos os 13 contratos analisados (100%), verificou-se ausência de controles relativos à distribuição e supervisão das tarefas efetuadas pelos assistentes administrativos, em que pese a juntada das fichas de frequência dos trabalhadores terceirizados em 6 contratos (46%) e sua juntada parcial em outros 5 contratos (38%).

Subsidiariamente, em questionário encaminhado pela auditoria aos 325 assistentes administrativos ativos na competência 08/2025, abrangendo os 13 contratos analisados, conforme relações enviadas pela Administração Central e pelas Superintendências Regionais, 289 responderam (89%). Foi indagado quantas horas, em média, esses profissionais necessitavam para executar suas tarefas rotineiras: 99 informaram necessitar, em média, de períodos inferiores a 8 horas para concluir suas atividades diárias (34%), enquanto 39 forneceram respostas lacônicas, evasivas ou imprecisas (13%):

Figura 2 – Distribuição das horas necessárias para a execução do trabalho diário



Fonte: elaboração própria, a partir de dados coletados por questionário eletrônico.

Por outro lado, em questionário encaminhado pela auditoria aos 325 assistentes administrativos ativos na competência 08/2025, de todos os 13 contratos analisados, conforme relações enviadas pela Administração Central e pelas Superintendências Regionais, dos quais 289 responderam (89%), perguntou-se se os assistentes administrativos já haviam participado de capacitações em prol do trabalho desde a sua admissão no INSS: 139 de 289 respondentes informaram que não (48%), enquanto 150 afirmaram que sim (52%).

Avalia-se que, em que pese as unidades auditadas julguem a contratação do serviço de apoio administrativo oportuna e conveniente, as unidades contempladas não têm feito a gestão da produtividade, nem da capacitação, dos assistentes administrativos terceirizados, comprometendo a efetividade do gasto público e reforçando a constatação de deficiências na definição da quantidade de trabalhadores terceirizados necessários, indicada no achado 1.1.

Tais achados decorrem do planejamento deficiente no processo de contratação, deficiência na fiscalização técnica/setorial, quanto ao controle formal das atividades distribuídas e executadas pelo assistente administrativo, e da inadequação do Instrumento de

Medição de Resultados (IMR) para avaliar a qualidade e a produtividade dos trabalhadores terceirizados, pois os parâmetros considerados medem apenas o desempenho da empresa contratada em relação ao contrato, sem contemplar as atividades realizadas pelos assistentes administrativos. Além disso, decorre de ausência de previsão contratual quanto ao controle de aproveitamento da mão de obra dos assistentes administrativos, tendo em vista que não foram disciplinadas as formas de distribuição e de supervisão das tarefas aos trabalhadores terceirizados.

Identificou-se como consequências:

- subutilização da mão de obra dos assistentes administrativos;
- retrabalho pelo servidor em tarefas que exigem supervisão excessiva;
- dificuldade na responsabilização da contratada por performance abaixo do esperado;
- comprometimento da qualidade dos serviços prestados devido à ausência de controle quanto à capacitação continuada e à reciclagem de conhecimentos dos trabalhadores terceirizados;
- pagamentos sem a efetiva aferição do objeto contratado; e
- risco de descumprimento do Decreto nº 8.653, de 2016, que regulamenta atribuições típicas da carreira do Seguro Social, e do art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, que regulamenta as atividades de contratação de serviços terceirizados.

2.4. As notificações ou aplicações de penalidade à contratada não alcançaram todos os descumprimentos contratuais

A leitura da Lei nº 14.133, de 2021 revela que foram previstas, objetivamente, as infrações contratuais que ensejam a aplicação de sanções por parte da Administração, bem como a natureza das sanções que podem ser aplicadas, a saber:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

I - dar causa à inexecução parcial do contrato;

II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

(...)

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

Em sentido complementar, a IN SEGES/MP nº 05, de 2017 estabeleceu, em seu anexo V, diretrizes para a elaboração de Projeto Básico ou Termo de Referência nas contratações públicas, orientando que eventuais descumprimentos, ainda que pequenos, deveriam ser objeto de notificação:

2. São diretrizes específicas a cada elemento do Termo de Referência ou Projeto Básico:

(...)

2.6. Modelo de gestão do contrato e critérios de medição e pagamento:

(...)

d.4.4. previsão de nível de desconformidade dos serviços que, além do redimensionamento dos pagamentos, ensejará penalidades à contratada e/ou a rescisão unilateral do contrato;

(...)

d.4.6. previsão de que os pagamentos deverão ser proporcionais ao atendimento das metas estabelecidas no ato convocatório, observando-se o seguinte:

(...)

3. o não atendimento das metas, por ínfima ou pequena diferença, em indicadores não relevantes ou críticos, a critério do órgão ou entidade, poderá ser objeto apenas de notificação nas primeiras ocorrências, de modo a não comprometer a continuidade da contratação.

Desta feita, buscou-se avaliar se os descumprimentos contratuais observados nos contratos foram objeto de registro de notificação ou de penalidade aplicada pelo INSS.

Assim, verificou-se a ocorrência de descumprimentos contratuais não notificados nem penalizados pelo INSS. Apurou-se que, em 9 (69%) dos 13 contratos, não houve procedimentos de notificação ou aplicação de penalidades por descumprimentos de exigências do Termo de Referência, como contratação sem comprovação de escolaridade e atraso ou ausência na reposição de postos.

Tabela 20 – Casos de descumprimentos contratuais não notificados ou não penalizados

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Irregularidade
35014.***244/2021-38	18/2022	Administração Central	Setores da sede do INSS	Contratação de assistentes sem comprovação de escolaridade e experiência.
35014.***064/2022-32	48/2023	SR Sudeste II	Todas as GEX da SR-SE-II	Contratação de assistentes sem comprovação de escolaridade e experiência, descumprimento do prazo ou ausência de reposição de postos.
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO	Contratação de assistentes sem comprovação de escolaridade e experiência.
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e GEX Anápolis	Contratação de assistentes sem comprovação de escolaridade e experiência, descumprimento do prazo ou ausência de reposição de postos.
35014.***974/2024-88	60/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Boa Vista	Contratação de assistentes sem comprovação de escolaridade e experiência.
35014.***689/2024-75	62/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Macapá	Contratação de assistentes sem comprovação de escolaridade e experiência, descumprimento do prazo ou ausência de reposição de postos.
35014.***340/2024-11	64/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Palmas	Contratação de assistentes sem comprovação de escolaridade e experiência, descumprimento do prazo

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Irregularidade
				ou ausência de reposição de postos.
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho	Contratação de assistentes sem comprovação de escolaridade e experiência.
35014.***926/2024-94	66/2024	SR Norte-Centro-Oeste	GEX Campo Grande e GEX Dourados	Contratação de assistentes sem comprovação de experiência, descumprimento do prazo ou ausência de reposição de postos.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se falhas na gestão contratual ao não notificar a contratada, nem lhe aplicar penalidade, em vista dos descumprimentos identificados nos contratos acima elencados.

Essa situação decorre de falhas na fiscalização técnica e administrativa na execução contratual e gestão contratual deficiente, evidenciada por falha na supervisão da fiscalização.

Como efeito há o comprometimento da qualidade dos serviços prestados, favorecimento à empresa contratada em relação aos descumprimentos contratuais, o que pode estimular sua repetição, e prorrogação contratual indevida.

2.5. Ausência de relatórios mensais para aferir os serviços executados pela empresa

Conforme preceitua a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, o recebimento dos serviços pela Administração deve ser formalizado por meio da emissão de termos circunstanciados, elaborados pela fiscalização técnica/administrativa e pela gestão contratual, observada a segregação de funções:

Art. 50. Exceto nos casos do art. 74 da Lei nº 8.666/1993, o recebimento dos serviços deve observar o princípio da segregação de funções e seguir as diretrizes:

I – Recebimento provisório: realizado pelo fiscal técnico, administrativo, setorial ou equipe de fiscalização:

- a) elaborar relatório circunstanciado conforme suas atribuições, com registro, análise e conclusão sobre a execução contratual, anexando documentos necessários e encaminhando ao gestor para recebimento definitivo;
- b) se a fiscalização for feita por um único servidor, o relatório deve abranger aspectos técnicos e administrativos, com registro, análise e conclusão, além dos documentos julgados necessários, também encaminhados ao gestor;

II – Recebimento definitivo: realizado pelo gestor do contrato, que atesta a execução dos serviços, observando:

- a) análise dos relatórios e documentos da fiscalização; se houver irregularidades que impeçam a liquidação e pagamento, deve indicar as cláusulas contratuais pertinentes e solicitar à contratada, por escrito, as correções necessárias.
- b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados; e
- c) comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso.

Nesse esteio, a auditoria buscou verificar se foram emitidos relatórios ou despachos mensais para aferir os serviços executados pelas empresas contratadas, de forma a subsidiar o pagamento dos serviços.

Observou-se que, em 2 dos 13 contratos analisados (15%), não foram emitidos relatórios ou despachos mensais de execução com o intuito de aferir os serviços executados, como Termos de Recebimento Provisório e/ou Definitivo, enquanto, em 3 contratos (23%), referidos documentos foram elaborados parcialmente.

Tabela 21 – Processos com relatório de execução ausente

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas	Relatórios elaborados?
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Setores da sede da SR-NCO	Não
35014.***663/2024-93	57/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Goiânia e Anápolis	Parcialmente
35014.***550/2024-22	58/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Belém, Marabá e Santarém	Parcialmente
35014.***694/2024-12	65/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Porto Velho	Parcialmente
35014.***921/2024-61	67/2024	SR Norte/Centro-Oeste	GEX Rio Branco	Não

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se fragilidades na execução contratual, como a falta de aferição objetiva, pelo INSS, da qualidade dos serviços prestados, da aderência ao Termo de Referência, da regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista e a não identificação de eventos que possam obstar a liquidação das faturas ou gerar glosas nos pagamentos devidos à contratada.

Essa inconsistência tem como causa a gestão contratual deficiente.

Identificou-se as seguintes consequências do achado:

- risco de pagamento indevido, pela falta de comprovação do serviço e critério estabelecido no respectivo Termo de Referência;
- documentação em desacordo com o estabelecido em contrato;
- erro na aferição e medição do objeto contratado para fins de faturamento mensal;
- comprometimento na qualidade dos serviços prestados, nas análises gerenciais e nos ajustes necessários durante a execução do contrato;
- prorrogação contratual indevida; e
- favorecimento à empresa contratada nos eventuais descumprimentos contratuais.

2.6. Ausência de atualização do mapa de riscos durante a execução contratual

De acordo com a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, o gerenciamento de riscos materializa-se no mapa de riscos, que deve ser juntado aos autos em momentos-chaves do processo de contratação, não se restringindo às fases de planejamento da contratação e de seleção do fornecedor:

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Nesse sentido, buscou-se identificar a atualização do mapa de risco na fase de execução contratual nos casos em que houve evento de risco que justificasse a atualização do mapa de riscos produzido na fase de planejamento e, ainda, se houve o tratamento do risco ocorrido.

Foi verificado que, em 2 dos 13 contratos analisados (15%), o mapa de riscos não foi atualizado na fase de execução, nem previstas ações de contingência para eventos críticos identificados, como atrasos nos pagamentos de salários, vale-refeição, vale-transporte e outros descumprimentos contratuais por parte da contratada.

Tabela 22 – Processos com mapa de risco ausente na fase de execução

Processo SEI	Contrato	Unidade superior	Unidades atendidas
35014.***064/2022-32	48/2024	SR Sudeste II	Todas as GEX da SRSE-II
35014.***491/2024-78	47/2024	SR Norte/Centro-Oeste	Todos os setores da SRNCO

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos processos no SEI.

Avalia-se falha do INSS no gerenciamento de riscos na fase de gestão contratual, em face de descumprimentos contratuais relevantes incorridos pelas empresas contratadas, com repercussões financeiras para os trabalhadores terceirizados.

Essa lacuna decorre da gestão de contratos deficiente nos aspectos gerais da execução contratual, da falta de cultura de gestão de riscos e da ausência de atualização do mapa nos marcos contratuais.

Como efeito, há vulnerabilidade a descumprimentos contratuais, como atrasos em obrigações trabalhistas, risco de paralisação dos serviços e exposição do INSS à responsabilização subsidiária ou solidária em eventual descumprimento por parte da contratada.

RECOMENDAÇÕES

À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística – DIROFL:

1. Estabelecer diretrizes para o planejamento da contratação de serviços de apoio administrativo, contemplando metodologia/critérios para definir as unidades do INSS a serem contempladas com o serviço, bem como para o dimensionamento e o aproveitamento da respectiva força de trabalho.

Achados relacionados: 1.1, 1.2 e 1.3.

2. Avaliar a implementação de controles na área de logística e nas unidades contratantes, a fim de evitar infrações à LGPD e limitações na gestão contratual, contemplando:
 - a) garantia de imparcialidade no processo de seleção de candidatos pela empresa contratada, evitando qualquer interferência;
 - b) formalização, no processo administrativo relacionado à execução contratual, da orientação ao colaborador recém-admitido quanto aos respectivos locais de trabalho e às tarefas a serem desempenhadas, bem como ao responsável pelo setor beneficiário do apoio administrativo;
 - c) vedação à atribuição de atividades aos trabalhadores terceirizados que sejam distintas daquelas previstas no Termo de Referência e que não se confundam com atribuições típicas da Carreira do Seguro Social;
 - d) elaboração de mapa de riscos e promoção do respectivo gerenciamento, especialmente quando a execução contratual se mostrar deficiente; e
 - e) preservação, em processo SEI específico relacionado à licitação ou execução contratual, dos documentos comprobatórios dos requisitos contratuais, tais como escolaridade, experiência, TCMS e demais documentos exigidos.

Achados relacionados: 1.2, 1.4, 2.2 e 2.6.

3. Promover, no âmbito da Administração Central, a revisão completa dos pagamentos efetuados à contratada, com vistas ao ressarcimento de eventuais diferenças pagas a maior, além da competência 12/2024, desde o início do faturamento do contrato.

Achado relacionado: 2.1.

4. Avaliar a pertinência de orientação normativa para incluir, no Estudo Técnico Preliminar ou em outros anexos do Termo de Referência:
 - a) uma avaliação específica do desempenho do assistente administrativo, a ser realizada pelo supervisor ou pelo fiscal setorial; e
 - b) indicadores para aplicação de penalidades relacionadas ao absenteísmo do assistente administrativo.

Achados relacionados: 2.3 e 2.4.

5. Condicionar o avanço na emissão de Autorização de Pagamento (AP) para o sistema OFCWeb à existência de indicativo de documento SEI relativo aos termos de recebimento provisório ou definitivo, ou outro relatório equivalente do ateste da despesa.

Achado relacionado: 2.5

À Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste:

6. Promover, no âmbito das Gerências Executivas Palmas e Macapá, a revisão completa dos pagamentos efetuados à contratada, referentes aos postos de trabalho vinculados aos contratos vigentes a partir do exercício de 2024, visando ao ressarcimento de eventuais diferenças pagas a maior desde o início do faturamento dos respectivos contratos.

Achados relacionados: 2.1 e 2.5.

CONCLUSÃO

A auditoria identificou oportunidades de aperfeiçoamento no processo de gestão e execução de contratos de serviços terceirizados. As análises realizadas neste trabalho indicaram que a aplicação dos gastos e dos recursos administrativos na contratação de mão de obra terceirizada nas unidades do INSS não demonstrou eficiência plena.

Identificou-se a necessidade de melhorias na alocação dos assistentes administrativos, no aproveitamento de suas atividades nas unidades do INSS atendidas pelo serviço de apoio administrativo e na supervisão das tarefas desempenhadas pelos terceirizados. Evidenciou-se fragilidades estruturais e sistêmicas que comprometem a eficiência na alocação qualitativa dos trabalhadores e no preenchimento dos postos de trabalho, bem como a rastreabilidade dos pagamentos mensais efetuados, da aplicação de penalidades e do gerenciamento do risco.

Destacam-se como causas o planejamento no processo de contratação não eficaz; estimativa para preenchimento do cargo de assistente administrativo baseada em cálculos imprecisos por unidade do INSS; gestão de contratos deficiente no controle da movimentação de terceirizados; a deficiência no processo de contratação quanto aos conhecimentos e habilidades desejados; o descumprimento contratual por parte da empresa contratada; delegação inadequada de atribuições aos assistentes administrativos pelos supervisores; as falhas na fiscalização administrativa; ausência de segregação de funções na gestão contratual; a deficiência no controle de aferição e medição do objeto contratado; as falhas nas comunicações aos trabalhadores terceirizados e aos chefes das unidades ou supervisores; a falta de atualização de cláusulas contratuais; as métricas utilizadas no Instrumento de Medição de Resultados (IMR) inadequadas; e a gestão contratual deficiente.

Com o objetivo de promover melhorias no gasto com a contratação de mão de obra terceirizada, especificamente dos serviços de Apoio Administrativo foram feitas recomendações visando otimizar o dimensionamento da contratação, o aproveitamento dos postos de trabalho nas unidades do INSS, bem como a gestão e fiscalização dos contratos, entre outros aspectos.

ANEXO

I. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em resposta à versão preliminar do presente relatório, a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL) aprovou e encaminhou, em 22/12/2025, despacho conjunto (SEI nº 236***24) da Coordenação de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos (CNPLC), da Coordenação de Acompanhamento de Logística (CLOG) e da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRLOG), datado de 19/12/2025, apresentando sua manifestação quanto à versão preliminar deste Relatório de Auditoria.

A Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste (SRNCO) não se manifestou.

Houve manifestação contrária aos achados, cujos argumentos a equipe de auditoria acatou parcialmente, conforme descrito abaixo.

Quanto ao Achado 1.1

Quantidade de postos de trabalho definida com base em estimativas imprecisas, sem a devida demonstração de justificativa.

Manifestação da unidade auditada

A DIROFL argumenta, buscando demonstrar de forma didática, que parte da fundamentação do achado decorre da interpretação equivocada do papel do Documento de Formalização da Demanda (DFD), o qual, segundo a unidade auditada, não integra a fase de planejamento da contratação, possuindo natureza estruturante e antecedente ao Metaprocessamento de Contratações. A unidade auditada ressalta que o instrumento adequado para justificar quantitativos é o Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme previsto na Lei nº 14.133, de 2021, e nas orientações do Tribunal de Contas da União (TCU).

A DIROFL solicita reavaliação do enquadramento do achado, com vistas a corrigir a interpretação quanto ao uso do DFD e harmonizar a redação do relatório:

3.3. No achado "1.1. Quantidade de postos de trabalho definida com base em estimativas imprecisas, sem a devida demonstração de justificativa" a Auditoria fundamenta as impropriedades detectadas, em grande medida, na elaboração do Documento de Formalização de Demanda - DFD, tratando-o como etapa integrante do planejamento da contratação, conforme se infere dos trechos a seguir transcritos: (...)

3.3.1. A Auditoria ressalta, ainda o disposto no art. 18, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, segundo o qual a descrição da necessidade da contratação deve ser fundamentada em Estudo Técnico Preliminar - ETP, que caracterize o interesse público envolvido.

3.3.2. Em seguida, o Relatório qualifica o DFD como instrumento que, "na etapa de planejamento, materializa o requerimento das unidades beneficiárias quanto à solução pretendida, contemplando os aspectos de qualidade e quantidade", utilizando tal premissa como base para avaliar o envolvimento das unidades beneficiadas na definição das quantidades de postos de trabalho contratados.

3.3.3. A partir dessa compreensão, a Auditoria conclui que, em 12 dos 13 contratos analisados (92%), não haveria justificativas adequadamente formalizadas para as quantidades contratadas, sob o argumento de inexistência de envolvimento das

unidades beneficiadas na definição dos quantitativos, ainda que houvesse Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos.

3.3.4. Ocorre que tal premissa merece reparo.

3.3.5. Com efeito, o Documento de Formalização de Demanda não constitui artefato da fase de planejamento da contratação, nos moldes previstos no Metaprocesso de Contratação Pública. A partir da edição do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o DFD passou a ser definido expressamente como o documento que fundamenta o Plano de Contratações Anual - PCA, por meio do qual a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação (art. 2º, inciso IV).

3.3.6. Nesse sentido, o DFD deve ser compreendido como instrumento de caráter inicial e estruturante, voltado ao levantamento e à consolidação das demandas da organização, com vistas à elaboração do PCA, precedendo, portanto, a fase de planejamento da contratação individual, a qual se desenvolve no âmbito do Metaprocesso de Contratação Pública.

3.3.7. Tal entendimento encontra respaldo no Manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, atualizado em 28 de agosto de 2024, que, ao representar graficamente o Metaprocesso de Contratação Pública, posiciona a necessidade da Administração, materializada no Documento de Formalização de Demanda e aprovada no Plano de Contratações Anual, como etapa antecedente ao planejamento da contratação propriamente dito.

(...)

3.3.10. Diante desse arcabouço normativo e conceitual, conclui-se que há equívoco em considerar o Documento de Formalização de Demanda como etapa do planejamento da contratação, bem como em utilizá-lo como parâmetro para avaliar a suficiência das justificativas técnicas relativas às quantidades contratadas. Eventuais fragilidades no dimensionamento dos postos de trabalho devem ser analisadas à luz do conteúdo e da robustez do Estudo Técnico Preliminar, e não do DFD, que possui finalidade diversa e antecedente no fluxo de contratação pública.

(...)

3.3.13. Segundo o Relatório, o achado pode resultar em subutilização ou carência de mão de obra terceirizada, bem como ineficiência na gestão de recursos, em razão da manutenção de despesas continuadas para contratação de postos de trabalho em quantidades desproporcionais às necessidades das unidades do INSS.

3.3.14. Observa-se, entretanto, divergência na redação adotada no próprio Relatório, uma vez que a alínea b faz referência expressa ao Termo de Referência como parâmetro para aferição do não atendimento das unidades, ao passo que o corpo do texto fundamenta a análise preponderantemente no Documento de Formalização da Demanda, ao afirmar que as quantidades contratadas decorreram de estimativas realizadas “após a elaboração do DFD”.

3.3.15. Tal inconsistência reforça a necessidade de ajuste do enquadramento do achado, na medida em que o DFD, conforme já explicitado, não se confunde com os instrumentos de planejamento da contratação, tampouco se presta à definição técnica e ao detalhamento das quantidades a serem contratadas. O DFD tem por finalidade evidenciar e consolidar a necessidade da contratação para fins de elaboração do Plano de Contratações Anual, constituindo etapa antecedente ao planejamento da contratação individual.

3.3.16. Assim, eventual insuficiência no atendimento das unidades, seja na contratação inicial, seja em razão de demandas de majoração durante a execução, deve ser analisada à luz do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, instrumentos próprios para o dimensionamento do objeto e para a definição das quantidades contratadas, e não atribuída ao Documento de Formalização da Demanda.

3.3.17. Diante disso, entende-se necessária a harmonização da redação do achado, com a correção da referência aos instrumentos adequados, de modo a afastar a indevida imputação de fragilidades ao DFD e a assegurar maior precisão técnica e normativa à análise empreendida no Relatório de Auditoria.

Análise da equipe de auditoria

Embora se reconheça que o DFD não seja, em tese, instrumento de planejamento da contratação, mas, sim, insumo que alimenta o Plano de Contratações Anual (PCA) e antecede a fase preparatória do processo licitatório, verificou-se, em todas as análises, a existência do DFD como peça vinculante no respectivo processo administrativo do SEI destinado à instrução processual da fase de planejamento. Assim dispõe a Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

No tocante à instrução processual, não se identificou, no âmbito normativo, nem na justificativa da auditada, vedação à juntada ao processo de qualquer documento que possa subsidiar a elaboração ou substituição do DFD ou do ETP. Pelo contrário, nos processos administrativos analisados, foram inseridas consultas de unidades beneficiadas pela solução a ser contratada, como forma de subsidiar a composição das peças de planejamento. Contudo, o tratamento do DFD, no item “a” do achado 1.1, pontua o documento como peça de planejamento:

Verificou-se que, preliminarmente à elaboração do DFD, em 11 dos 13 contratos analisados (85%), não se localizou, na fase de planejamento da licitação, justificativa, mediante envolvimento das unidades beneficiadas, para a quantidade de postos de assistente administrativo contratada, enquanto em 1 contrato (8%) a quantidade solicitada foi parcialmente justificada.

Conforme sugerido pela auditada, a expressão “*na fase de planejamento*” pode induzir à interpretação de que a instrução com o DFD seria obrigatória. Nesse sentido, a equipe de auditoria decidiu suprimir do achado a expressão “*, na fase de planejamento da licitação,*”.

Quanto ao achado, a alínea “a” contextualizou e analisou a quantidade de postos de trabalho definida com base em estimativas para compor o DFD, ao qual se vinculou o ETP. Já a alínea “b” examinou a quantidade ainda necessária entre a emissão do ETP e a formalização do Termo de Referência.

Diante do exposto e da ausência de contestação ao achado, exceto quanto à sua redação, mantém-se o achado.

Quanto ao Achado 1.2

Falhas na alocação dos trabalhadores terceirizados.

Manifestação da unidade auditada

A DIROFL apresenta informações sobre ações institucionais implementadas, como a “Cartilha de Conduta e Integridade nas Contratações Públicas do INSS” e a “Cartilha de

Serviços Terceirizados – Orientações para o Trabalho no INSS”, as quais reforçam diretrizes de integridade, impessoalidade, limites de atuação e prevenção ao direcionamento de pessoal. Além disso, solicita que tais medidas sejam consideradas na contextualização do achado.

3.4. Quanto ao achado "1.2. Falhas na alocação dos trabalhadores terceirizados", especificamente no que se refere à alínea a) “Evidências do direcionamento de candidatos para contratação pela empresa terceirizada”, que aponta afronta ao respectivo Termo de Referência e ao art. 5º, inciso III, da Instrução Normativa Seges/MP nº 5, de 2017, informa-se que esta Autarquia disponibilizou a Cartilha de Conduta e Integridade nas Contratações Públicas do INSS (SEI nº 217***80), aprovada pela Portaria DIROFL/INSS nº 758, de 4 de agosto de 2025 (SEI nº 217***78).

3.4.1. A referida Cartilha tem por finalidade orientar e conscientizar os agentes públicos do INSS quanto à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade e integridade nas contratações públicas, especialmente no que concerne aos limites da atuação administrativa frente às empresas contratadas e aos seus empregados. O documento reforça a vedação a práticas que possam caracterizar ingerência indevida na gestão de pessoal da contratada, direcionamento de candidatos, pessoalidade ou subordinação direta, em estrita consonância com a legislação vigente e com os instrumentos convocatórios e contratuais.

3.4.2. Registra-se, ainda, que, anteriormente, já havia sido divulgada a Cartilha Serviços Terceirizados – Orientações para o trabalho no INSS (SEI nº 146***03), por meio do Ofício SEI Conjunto Circular nº 2/2024/CGRLOG/DIROFL-INSS (SEI nº 146***91), a qual apresenta orientações gerais acerca da atuação dos servidores do Instituto na relação cotidiana com empregados terceirizados, com enfoque nos limites da interação, nas vedações legais e na preservação da autonomia da empresa contratada na condução de sua força de trabalho.

3.4.3. Nesse contexto, evidencia-se que o INSS vem adotando medidas institucionais sucessivas e coerentes, por meio de instrumentos distintos e editados em momentos diversos, voltadas ao fortalecimento da governança, da integridade e da conformidade nas contratações públicas, contribuindo para a mitigação dos riscos associados às falhas apontadas no achado em exame, notadamente no que se refere à alocação de trabalhadores terceirizados e à prevenção de práticas de direcionamento indevido. Assim, entende-se pertinente que tais iniciativas sejam consideradas pela Auditoria na descrição e na contextualização do referido achado, de modo a refletir de forma mais fidedigna as ações já implementadas pela Administração para prevenir e mitigar as situações apontadas.

Análise da equipe de auditoria

A auditoria reconhece a existência das cartilhas institucionais apontadas pela DIROFL. Contudo, o controle normativo não se mostrou suficiente para afastar as evidências objetivas identificadas:

- direcionamento de candidatos em 15% da amostra;
- ausência de identificação das habilidades desejadas em 92% dos contratos; e
- inexistência de registros de alocação baseada em competências.

Diante do exposto, mantém-se o achado.

Quanto ao Achado 1.3

Deficiências no remanejamento, na substituição e na retenção dos assistentes administrativos alocados nas unidades do INSS.

Manifestação da unidade auditada

A DIROFL apresenta o “Caderno Técnico de Apuração de Irregularidade Contratual e Aplicação de Sanções Administrativas” como instrumento normativo vigente, responsável por disciplinar a gradação de sanções e o tratamento de inadimplementos contratuais, argumento utilizado para contextualizar o achado.

3.5. No achado “1.3. Deficiências no remanejamento, na substituição e na retenção dos assistentes administrativos alocados nas unidades do INSS”, notadamente no que se refere à alínea a) “Ausências de trabalhadores terceirizados sem cobertura”, a Auditoria aponta como causa a gestão contratual deficiente, consubstanciada, segundo o Relatório, na ausência de acompanhamento e de aplicação de penalidades diante das falhas identificadas na atuação da empresa contratada.

3.5.1. No tocante à aplicação de penalidades, cumpre destacar que o INSS dispõe do Caderno Técnico de Apuração de Irregularidade Contratual e Aplicação de Sanções Administrativas (SEI nº 172***90), aprovado pela Portaria DIROFL/INSS nº 750, de 15 de agosto de 2024 (SEI nº 172***84), o qual estabelece diretrizes claras e procedimentos padronizados a serem observados pelos gestores e fiscais de contratos, bem como pelos Setores de Apuração e Cobrança das Superintendências Regionais, para a adequado tratamento de inadimplementos contratuais e instrução dos correspondentes processos sancionatórios.

3.5.2. Tal instrumento normativo consolida orientações quanto à identificação das irregularidades, à instrução processual, à gradação das sanções aplicáveis e à observância do contraditório e da ampla defesa, constituindo importante mecanismo de fortalecimento da governança contratual e de aprimoramento dos controles administrativos relacionados à execução dos contratos.

3.5.3. Nessa conjuntura, entende-se pertinente que a Auditoria considere, na descrição e na contextualização do achado em exame, a existência e a vigência desse Caderno Técnico, de modo a refletir de forma mais acurada as ações institucionais já implementadas pela Administração para o acompanhamento da execução contratual e para a responsabilização das empresas contratadas, distinguindo eventuais falhas pontuais de execução da inexistência de diretrizes normativas voltadas à apuração de irregularidades e à aplicação de sanções.

Análise da equipe de auditoria

A auditoria reconhece a existência das cartilhas institucionais apontadas pela DIROFL. Contudo, o controle normativo não se mostrou suficiente para afastar as evidências objetivas identificadas:

- foi verificada alta rotatividade (até 70% em alguns contratos);
- glosas não aplicadas;
- ausência de cobertura de postos; e
- inconsistências no remanejamento.

Diante do exposto, mantém-se o achado.

Quanto ao Achado 2.2

Utilização dos trabalhadores terceirizados para a execução de atividades em desacordo com o Termo de Referência.

Manifestação da unidade auditada

A DIROFL afirma que há normativos internos que definem claramente as atribuições do assistente administrativo, inclusive com regras de uso de sistemas (Portaria PRES/INSS nº

1.474, de 2022), e solicita reavaliação da causa do achado, que alega mencionar “instruções incompletas”.

Análise da equipe de auditoria

Embora reconheça a existência de normativos, a auditoria comprovou documentalmente atividades atípicas em 46% dos contratos analisados, inclusive:

- atuação em fiscalização de contratos;
- análise de documentos de processos finalísticos; e
- acesso a ferramentas e sistemas não autorizados.

Assim, mantém-se o achado.

Quanto ao Achado 2.6

Ausência de mapa de riscos durante a execução contratual.

Manifestação da unidade auditada

A DIROFL argumenta que o achado deve ser reavaliado sob a perspectiva da eventual ausência de atualização:

3.9. Quanto ao achado “2.6. Ausência de mapa de riscos durante a execução contratual”, entende-se necessária a adequação de sua redação, tanto no título quanto no conteúdo, para “Ausência de atualização do mapa de riscos durante a execução contratual”, de modo a refletir com maior precisão o comando normativo aplicável e a prática administrativa esperada.

3.10. Com efeito, o art. 26, § 1º, da Instrução Normativa Seges/MP nº 5, de 2017, não exige a elaboração de novo mapa de riscos durante a execução contratual, mas sim a sua atualização e juntada aos autos sempre que ocorrerem eventos relevantes, no âmbito da gestão e fiscalização do contrato. Trata-se, portanto, de obrigação condicionada à ocorrência de fatos supervenientes que alterem o nível de risco inicialmente identificado.

3.11. Nessa mesma linha, o Ofício SEI Circular Conjunto nº 12/CGRLOG/DIROFL/INSS, de 22 de agosto de 2025 (SEI nº 220***64), ao divulgar as inovações do módulo de Gestão de Riscos do Compras.gov.br, reforça que o mapa de riscos deve ser atualizado ao longo das fases do metaproceto, inclusive durante a execução contratual, quando identificados eventos relevantes que justifiquem tal providência.

3.12. Ressalte-se, ainda, que, na hipótese de inexistência de eventos relevantes, a boa prática de gestão recomenda o registro formal dessa circunstância pelos gestores e fiscais do contrato, devidamente justificada nos autos, de modo a evidenciar o acompanhamento contínuo dos riscos contratuais, em conformidade com a Instrução Normativa Seges/MP nº 5, de 2017. Nesse contexto, o Caderno Técnico de Gestão e Fiscalização de Contratos, atualmente em elaboração por grupo de trabalho constituído para essa finalidade, contemplará orientações específicas a esse respeito.

Análise da equipe de auditoria

A unidade auditada propõe a alteração do título do achado para “*Ausência de atualização do mapa de riscos durante a execução contratual*”, por entender que essa redação reflete com maior precisão o comando normativo aplicável e a prática administrativa esperada. Nesse contexto, considera que o destaque atribuído pela equipe de auditoria ao achado pode gerar interpretações equivocadas, em razão da literalidade normativa. Não

havendo prejuízo ao escopo analisado e preservando o conteúdo desenvolvido na análise, esta unidade de auditoria conclui pela alteração do título do achado 2.6 como sugerido.

Quanto aos Achados 1.2, 1.4 e 2.5

Com relação à ausência de segregação de função, elencada nos achados 1.2, 1.4 e 2.5, a unidade auditada apresenta as seguintes justificativas:

3.2.4. No tocante a esse aspecto, cumpre ressaltar que a Instrução Normativa Seges/MP nº 5, de 26 de maio de 2027, dispõe, em seu art. 40, §3º, o seguinte:

(...)

§ 3º As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato. (Grifo nosso)

3.2.5. Da leitura do dispositivo normativo acima, depreende-se que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual podem ser exercidas por um único servidor, desde que assegurada a distinção entre as atividades e que o volume de trabalho não comprometa o adequado desempenho das ações inerentes à gestão do contrato.

3.2.6. Nessa perspectiva, o mero acúmulo das atribuições de gestor e fiscal administrativo por um mesmo servidor não configura afronta ao princípio da segregação de funções.

3.2.7. Todavia, à luz das evidências apresentadas pela Auditoria, infere-se que as condições expressamente previstas na norma de regência podem não ter sido plenamente observadas, o que pode ter comprometido o adequado desempenho das atribuições de gestão e fiscalização contratual. Essas situações, contudo, distinguem-se da caracterização objetiva de ausência de segregação de funções, razão pela qual se entende necessária a reavaliação do enquadramento adotado no Relatório, a fim de promover a correta tipificação das impropriedades identificadas.

Análise da equipe de auditoria

Nas análises, ficaram evidenciadas as atribuições acumuladas dos papéis de fiscal administrativo e gestor de contrato. No processo de gestão e fiscalização, o gestor seria o responsável por supervisionar as atividades do fiscal (administrativo e técnico/setorial). Contudo, quando as funções do gestor e do fiscal administrativo são desempenhadas pelo mesmo servidor, não é possível assegurar a supervisão adequada das etapas do processo de trabalho. Além disso, nos relatórios circunstanciados analisados, identificou-se manifestação do gestor reconhecendo o acúmulo de funções e a possibilidade de inconsistências.

A assunção de risco pela gestão, ao não observar a segregação de funções, aliada ao comprometimento do desempenho das ações relacionadas à gestão do contrato, favorecem a persistência do achado descrito no item 1.4, que evidenciou as deficiências na gestão e fiscalização de contratos.

A equipe ressalta que a acumulação de funções pelo gestor não configura, por si só, violação ao princípio da segregação de funções. Contudo, os elementos analisados indicam

que esse acúmulo comprometeu a efetividade da fiscalização, conforme reconhecido pela própria unidade auditada no item 3.2.7. acima mencionado.

Nesse sentido, verifica-se que a condição autorizadora para o desempenho concomitante das atividades de gestão e fiscalização por um único servidor, prevista no art. 40, §3º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, restou prejudicada nos contratos analisados. Tal dispositivo estabelece que essa acumulação é admissível “desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato”.

Pelo exposto, conclui-se pela manutenção dos achados 1.2, 1.4 e 2.5.

Quanto à Recomendação nº 2

2. Avaliar a implementação de controles na área de logística e nas unidades contratantes, a fim de evitar infrações à LGPD e limitações na gestão contratual, contemplando:

- a) garantia de imparcialidade no processo de seleção de candidatos pela empresa contratada, evitando qualquer interferência;
- b) formalização, no processo administrativo relacionado à execução contratual, da orientação ao colaborador recém-admitido quanto aos respectivos locais de trabalho e às tarefas a serem desempenhadas, bem como ao responsável pelo setor beneficiário do apoio administrativo;
- c) vedação à atribuição de atividades aos trabalhadores terceirizados que sejam distintas daquelas previstas no Termo de Referência e que não se confundam com atribuições típicas da Carreira do Seguro Social;
- d) elaboração de mapa de riscos e promoção do respectivo gerenciamento, especialmente quando a execução contratual se mostrar deficiente; e
- e) preservação, em processo SEI específico relacionado à licitação ou execução contratual, dos documentos comprobatórios dos requisitos contratuais, tais como escolaridade, experiência, TCMS e demais documentos exigidos.

Manifestação da unidade auditada

A DIROFL propõe alteração do título da Recomendação 2, a exclusão da alínea “a”, a complementação da alínea “b”, o redirecionamento da alínea “c” às unidades que apresentaram falhas e a reformulação textual da alínea “d”:

3.14.1. Preliminarmente, entende-se mais adequado que o título da Recomendação nº 2 reflita de forma mais precisa o conteúdo das providências propostas e a natureza das medidas passíveis de implementação no âmbito da DIROFL. Assim, propõe-se a adequação do título para: “Aperfeiçoar os procedimentos de gestão de riscos, orientação operacional e formalização documental na execução de contratos de serviços terceirizados, contemplando:.” 3.14.2. No que se refere à alínea a da mencionada Recomendação, considerando a manifestação apresentada no âmbito do achado 1.2, na qual foram informadas a edição da Cartilha de Conduta e Integridade nas Contratações Públicas do INSS e da Cartilha Serviços Terceirizados – Orientações para o trabalho no INSS, entende-se que a orientação já se encontra institucionalmente contemplada.

(...)

3.14.3. Quanto à alínea b, segue proposta de revisão:

- b) formalização, no processo administrativo relativo à execução contratual, da orientação ao colaborador recém-admitido quanto aos respectivos locais de trabalho e às tarefas a serem desempenhadas, bem como da ciência do

responsável pelo setor beneficiário do apoio administrativo acerca da necessidade de observar as diretrizes contidas na Cartilha Serviços Terceirizados – Orientações para o trabalho no INSS;

3.14.3.1. A redação acima incorpora de forma mais precisa o vínculo entre a orientação ao terceirizado e a responsabilidade do setor beneficiário, em consonância com as informações consignadas no achado 2.2.

3.14.4. No tocante à alínea c, entende-se que a Cartilha Serviços Terceirizados – Orientações para o trabalho no INSS já define de forma clara as atribuições dos trabalhadores terceirizados, bem como as competências inerentes a cada categoria profissional. Ademais, o uso de sistemas institucionais por trabalhadores terceirizados encontra-se regulamentado pela Portaria PRES/INSS nº 1.474, de 2022.

3.14.4.1. Diante disso, conforme já exposto na manifestação relativa ao achado 2.2, verifica-se que a causa indicada carece de reavaliação, motivo pelo qual se sugere a exclusão da referida recomendação. Caso se entenda necessária a adoção de providências complementares, propõe-se que eventual recomendação seja reformulada e direcionada especificamente às unidades em que tenham sido identificadas falhas.

3.14.5. A respeito da alínea d, em virtude das considerações apresentadas na manifestação acerca do achado 2.6, propõe-se a reformulação da recomendação nos seguintes termos:

d) atualização de mapa de riscos sempre que ocorrerem eventos relevantes, bem como a promoção do respectivo gerenciamento durante a execução contratual;

Análise da equipe de auditoria

Quanto ao texto do título da recomendação 2, conclui-se pela sua manutenção, considerando a fundamentação baseada nos trabalhos de auditoria.

Com relação à alínea “a” da recomendação 2, a unidade auditada entende que a disponibilização da Cartilha de Conduta e Integridade nas Contratações Públicas do INSS, aprovada pela Portaria DIROFL/INSS nº 758, de 4 de agosto de 2025, é suficiente para mitigar os riscos relacionados à garantia de imparcialidade no processo de seleção de candidatos pela empresa contratada, evitando qualquer interferência.

Considerando a discricionariedade da administração pública, cabendo ao gestor, dentro dos limites legais, oferecer os controles que julgar suficientes para assegurar a eficiência no processo de trabalho, esta unidade de auditoria conclui pela exclusão da alínea “a” da recomendação 2.

Com relação à alínea “b” da recomendação 2, a unidade auditada sugere acrescentar referência quanto à Cartilha Serviços Terceirizados – Orientações para o trabalho no INSS. Conclui-se pela manutenção do texto, considerando que a auditoria não teve como objetivo estabelecer um controle específico, o qual é discricionário ao gestor, que poderá incluir a Cartilha como atributo em seus controles definidos.

Quanto à alínea “c” da recomendação 2, a unidade auditada questionou a causa atribuída ao achado. Essa causa, contudo, foi evidenciada nas análises da auditoria, que identificaram a ausência de instruções diretas ao terceirizado e ao seu supervisor sobre as atividades que podem ser executadas no âmbito do contrato, apesar de tais especificações constarem nos termos contratuais.

Embora a unidade auditada tenha apresentado a Cartilha como mecanismo de controle considerado suficiente, após mais de 12 meses de sua implementação, os testes de auditoria evidenciaram a persistência da deficiência, qual seja, a falta de orientações específicas aos terceirizados e seus supervisores quanto às tarefas passíveis de serem desempenhadas pelos assistentes administrativos.

Diante disso, verifica-se a oportunidade de aperfeiçoamento do controle, o que justifica a preservação da recomendação. Assim, conclui-se pela manutenção da alínea “c”.

Por fim, em relação à alínea “d” da recomendação 2, a unidade auditada sugere que a reformulação textual seria necessária para viabilizar a avaliação da implementação dos controles, em razão da literalidade normativa. Considerando a discricionariedade do gestor e a compatibilidade da proposição com o objetivo da recomendação analítica apresentada pela auditoria, conclui-se pela alteração textual da alínea “d”.

Pelo exposto, a Recomendação nº 2 passa a ter a seguinte redação:

2. Avaliar a implementação de controles na área de logística e nas unidades contratantes, a fim de evitar infrações à LGPD e limitações na gestão contratual, contemplando:

- a) formalização, no processo administrativo relacionado à execução contratual, da orientação ao colaborador recém-admitido quanto aos respectivos locais de trabalho e às tarefas a serem desempenhadas, bem como ao responsável pelo setor beneficiário do apoio administrativo;
- b) vedação à atribuição de atividades aos trabalhadores terceirizados que sejam distintas daquelas previstas no Termo de Referência e que se confundam com atribuições típicas da Carreira do Seguro Social;
- c) atualização de mapa de riscos sempre que ocorrerem eventos relevantes, bem como a promoção do respectivo gerenciamento durante a execução contratual; e
- d) preservação, em processo SEI específico relacionado à licitação ou execução contratual, dos documentos comprobatórios dos requisitos contratuais, tais como escolaridade, experiência, TCMS e demais documentos exigidos.

Achados relacionados: 1.2, 1.4, 2.2 e 2.6.

Quanto ao Achado 2.3 e à Recomendação nº 4, alínea a)

4. Avaliar a pertinência de orientação normativa para incluir, no Estudo Técnico Preliminar ou em outros anexos do Termo de Referência:

- a) uma avaliação específica do desempenho do assistente administrativo, a ser realizada pelo supervisor ou pelo fiscal setorial.

Manifestação da unidade auditada

3.7. No achado "2.3. Ausência de definição de parâmetros para aferição da produtividade dos trabalhadores terceirizados", a Auditoria registra que os Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) dos contratos analisados não contemplam indicadores de desempenho individual dos assistentes administrativos, limitando-se os controles à verificação de frequência, sem aferição da qualidade ou da produtividade dos serviços prestados.

3.7.1. Todavia, tal apontamento decorre de premissa que não se coaduna com o modelo normativo estabelecido pela Instrução Normativa Seges/MP nº 5, de 2017, segundo a qual o IMR se destina à aferição dos resultados do serviço contratado, vinculando-se ao desempenho global da contratada, e não à avaliação individualizada dos trabalhadores terceirizados. A definição de indicadores

individuais de produtividade poderia, inclusive, caracterizar ingerência indevida da Administração na gestão da mão de obra da empresa contratada.

3.7.2. Nesse sentido, a aferição da qualidade e da produtividade deve recair sobre o serviço prestado como um todo, com base em parâmetros objetivos definidos no Termo de Referência e no IMR, cabendo à contratada a organização interna das tarefas e a supervisão direta de seus empregados.

3.7.3. Assim, entende-se que a inexistência de IMR individual para os assistentes administrativos não configura impropriedade, mas reflete a observância do modelo previsto na Instrução Normativa Seges/MP nº 5, de 2017, razão pela qual se mostra necessária a reavaliação do enquadramento adotado no achado.

(...)

3.15. A Recomendação nº 4 apresenta o seguinte comando:

4. Avaliar a pertinência de orientação normativa para incluir, no Estudo Técnico Preliminar ou em outros anexos do Termo de Referência:

a) uma avaliação específica do desempenho do assistente administrativo, a ser realizada pelo supervisor ou pelo fiscal setorial; e

b) indicadores para aplicação de penalidade relacionadas ao absenteísmo do assistente administrativo.

Achados relacionados: 2.3 e 2.4.

3.15.1. Todavia, à luz dos esclarecimentos retratados nos achados 2.3 e 2.4, verifica-se que a recomendação parte de premissas que não se mostram aderentes ao arcabouço normativo aplicável. Conforme demonstrado, a Instrução Normativa Seges/MP nº 5, de 2017, não prevê a adoção de indicadores de desempenho individual para trabalhadores terceirizados, mas sim a aferição dos resultados da execução contratual, por meio de Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) vinculados ao objeto contratado. Ademais, as providências relativas a notificações e à aplicação de penalidades à contratada já se encontram disciplinadas em normativos internos específicos, notadamente no Caderno Técnico de Apuração de Irregularidade Contratual e Aplicação de Sanções Administrativas.

3.15.2. Nesse contexto, constata-se equívoco na formulação da Recomendação nº 4, razão pela qual se entende necessária a sua exclusão.

Análise da equipe de auditoria

A área auditada considera a recomendação inadequada, afirmando que indicadores individuais poderiam configurar ingerência indevida na gestão da contratada. Ressalta, ainda, que o IMR deve avaliar o serviço contratado, não o desempenho individual do empregado, e solicita a exclusão da recomendação.

Inicialmente, pontua-se que a própria IN SEGES/MP nº 05, de 2017, reconhece a natureza diferenciada das contratações do serviço de apoio administrativo e a possibilidade de interação direta entre os representantes da Administração e os empregados da contratada, senão vejamos:

Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de:

(...)

II - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação previr a notificação direta para a execução das tarefas previamente descritas no contrato de prestação de serviços para a função específica, tais como nos serviços de recepção, apoio administrativo ou ao usuário;

(...)

Art. 8º Poderá ser admitida a contratação de serviço de apoio administrativo, considerando o disposto no inciso IV do art. 9º desta Instrução Normativa, com a descrição no contrato de prestação de serviços para cada função específica das tarefas principais e essenciais a serem executadas, admitindo-se pela Administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas.

Observa-se, ainda, que o art. 47, I, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, estabelece que a Administração deve acompanhar e fiscalizar a execução contratual por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos resultados, inclusive do cumprimento de prazos e da verificação da qualidade esperada:

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada; (...)

Complementarmente, ao estabelecer as diretrizes para elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR) nas contratações públicas, o anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, previu o seguinte:

2.6. Modelo de gestão do contrato e critérios de medição e pagamento:

d) Definir a forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, conforme as seguintes diretrizes, no que couber:

(...)

d.2. estabelecer a produtividade de referência ou os critérios de adequação do serviço à qualidade esperada, de acordo com a unidade de medida adotada para a execução do objeto, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço ou por outros mecanismos capazes de aferir a qualidade, seguindo-se, entre outros, os parâmetros indicados nos Cadernos de Logística; (...)

Por fim, verifica-se que o anexo VIII-A da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, ao disciplinar a atuação da fiscalização técnica, assim estabeleceu:

1.1. A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.

2. Durante a execução do objeto, fase do recebimento provisório, o fiscal técnico designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.

Nesse sentido, o achado 2.3 evidenciou que os instrumentos de medição de resultados (IMR) adotados pelo INSS, até o momento, não alcançam a mensuração de produtividade dos assistentes administrativos contratados. Não se pretendeu impor ao gestor que tal aferição seja feita por meio do IMR. Entretanto, o gestor ou fiscal técnico/setorial têm o dever de verificar se a execução do serviço está aderente ao que foi contratado, o que inclui avaliar a produtividade dos trabalhadores terceirizados mediante o estabelecimento de métricas objetivas, a serem incluídas no “Estudo Técnico Preliminar ou em outros anexos do Termo de Referência”, como constou no *caput* da recomendação.

Embora se reconheça a importância da discricionariedade do gestor, desde que devidamente fundamentada, não foi identificada, na argumentação apresentada pela unidade auditada, a impossibilidade de aplicação do disposto no subitem 1.1 do anexo VIII-A da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, tampouco manifestação indicando que o controle realizado por

meio do IMR seja suficiente para mitigar as consequências apontadas no achado 2.3. Do exposto, conclui-se pela manutenção da Recomendação nº 4, alínea a).

Quanto ao Achado 2.4 e à Recomendação nº 4, alínea b)

4. Avaliar a pertinência de orientação normativa para incluir, no Estudo Técnico Preliminar ou em outros anexos do Termo de Referência:
 - b) indicadores para aplicação de penalidades relacionadas ao absenteísmo do assistente administrativo.

Manifestação da unidade auditada

3.8. Com relação ao achado “2.4. As notificações ou aplicações de penalidade à contratada não alcançaram todos os descumprimentos contratuais”, a Auditoria aponta falhas na gestão e na fiscalização contratual em razão da ausência de notificações ou de aplicação de penalidades diante de determinados descumprimentos verificados nos contratos analisados.

3.8.1. A esse respeito, ressalta-se que, conforme já consignado na manifestação relativa ao achado 1.3, o INSS dispõe de diretrizes institucionais formalizadas para a apuração de irregularidades contratuais e a aplicação de sanções administrativas, por meio do Caderno Técnico de Apuração de Irregularidade Contratual e Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Portaria DIROFL/INSS nº 750, de 2024.

3.8.2. Nesse contexto, entende-se pertinente que a Auditoria considere, na descrição e na análise do achado em exame, a existência desse instrumento normativo, distinguindo eventuais falhas pontuais na condução dos procedimentos de fiscalização e apuração da inexistência de diretrizes institucionais voltadas ao registro de descumprimentos e à responsabilização das contratadas.

3.8.3. Dessa forma, sem prejuízo da necessidade de aprimoramento contínuo da atuação dos gestores e fiscais de contratos, entende-se que o enquadramento do achado 2.4 demanda reavaliação, à luz do arcabouço normativo já instituído pelo INSS para o tratamento dos inadimplementos contratuais.

(...)

3.15. A Recomendação nº 4 apresenta o seguinte comando:

4. Avaliar a pertinência de orientação normativa para incluir, no Estudo Técnico Preliminar ou em outros anexos do Termo de Referência:

- a) uma avaliação específica do desempenho do assistente administrativo, a ser realizada pelo supervisor ou pelo fiscal setorial; e
- b) indicadores para aplicação de penalidade relacionadas ao absenteísmo do assistente administrativo.

Achados relacionados: 2.3 e 2.4.

3.15.1. Todavia, à luz dos esclarecimentos retratados nos achados 2.3 e 2.4, verifica-se que a recomendação parte de premissas que não se mostram aderentes ao arcabouço normativo aplicável. Conforme demonstrado, a Instrução Normativa Seges/MP nº 5, de 2017, não prevê a adoção de indicadores de desempenho individual para trabalhadores terceirizados, mas sim a aferição dos resultados da execução contratual, por meio de Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) vinculados ao objeto contratado. Ademais, as providências relativas a notificações e à aplicação de penalidades à contratada já se encontram disciplinadas em normativos internos específicos, notadamente no Caderno Técnico de Apuração de Irregularidade Contratual e Aplicação de Sanções Administrativas.

3.15.2. Nesse contexto, constata-se equívoco na formulação da Recomendação nº 4, razão pela qual se entende necessária a sua exclusão.

Análise da equipe de auditoria

A área auditada considera a recomendação inadequada, ressaltando a necessidade de se distinguir entre “falhas pontuais na condução dos procedimentos de fiscalização e apuração da inexistência de diretrizes institucionais voltadas ao registro de descumprimentos e à responsabilização das contratadas”.

Verifica-se que o Caderno Técnico de Apuração de Irregularidade Contratual e Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Portaria DIROFL/INSS nº 750, de 15 de agosto de 2024, busca instrumentalizar os servidores da área de gestão de contratos; contudo, este não vai ao encontro da recomendação em tela, vez que a aplicação de penalidade relativa ao absenteísmo dos trabalhadores terceirizados depende da existência da respectiva previsão no Termo de Referência, de acordo com o anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017:

2.6. Modelo de gestão do contrato e critérios de medição e pagamento:

d) Definir a forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, conforme as seguintes diretrizes, no que couber:

(...)

d.2. estabelecer a produtividade de referência ou os critérios de adequação do serviço à qualidade esperada, de acordo com a unidade de medida adotada para a execução do objeto, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço ou por outros mecanismos capazes de aferir a qualidade, seguindo-se, entre outros, os parâmetros indicados nos Cadernos de Logística; (...)

Embora a auditada proponha a exclusão da presente recomendação, cabe ao gestor, no exercício de sua discricionariedade e dentro dos limites legais, oferecer os controles que julgar suficientes para assegurar a eficiência do processo de trabalho. Não há impedimento para que, em análise mais aprofundada e no momento oportuno, a gestão adote medidas adicionais de controle que contribuam para a mitigação do risco.

Pelo exposto, conclui-se pela exclusão da Recomendação nº 4, alínea b).

Quanto à Recomendação nº 5

5. Condicionar o avanço na emissão de Autorização de Pagamento (AP) para o sistema OFCWeb à existência de indicativo de documento SEI relativo aos termos de recebimento provisório ou definitivo, ou outro relatório equivalente do ateste da despesa...

Achado relacionado: 2.5

Manifestação da unidade auditada

3.16. Quanto à Recomendação nº 5, verifica-se que seu conteúdo reproduz, em essência, o teor da Recomendação nº 1, alínea f, constante do Relatório de Avaliação do Processo de Contratos Administrativos, relativo à gestão e fiscalização dos serviços de limpeza e conservação (Processo nº 35014.107017/2024-06), a qual foi considerada implementada pela equipe de auditoria.

3.17. Diante disso, propõe-se a exclusão da Recomendação nº 5 do presente Relatório.

Análise da equipe de auditoria

A área auditada propõe a exclusão da recomendação em razão da implementação de recomendação idêntica no Relatório de Avaliação do Processo de Contratos Administrativos, relativo à gestão e fiscalização dos serviços de limpeza e conservação.

De fato, a medida adotada como mecanismo de controle, apresentada na Nota Técnica Conjunta 21072512, de 09/06/2024, foi considerada implementada para mitigar o risco de ausência de relatórios e pagamento indevido na fatura mensal do serviço de limpeza. Tal conclusão baseou-se na asseguuração da Unidade Auditada quanto à realização de melhorias na ferramenta, com o uso do GCWeb previamente à emissão da AP, conforme o seguinte teor (grifo nosso):

3.1) É necessário que o gestor do contrato realize o “ciente” no Termo de Responsabilidade, declarando expressamente o conhecimento e a obrigatoriedade de anexar, ao GCWeb e ao processo SEI, a documentação auxiliar necessária à emissão da AP, incluindo:

Documentação relativa à regularidade fiscal, previdenciária e/ou trabalhista;

Termo circunstanciado de recebimento provisório;

Termo circunstanciado de recebimento definitivo.

3.2) Essa nova funcionalidade representa um avanço significativo, pois antecipa o controle e a responsabilização do gestor, promovendo o registro formal da verificação documental antes da emissão da AP. A medida atende ao objetivo da recomendação ao garantir que o processo de pagamento esteja respaldado por documentação comprobatória da execução contratual, sem comprometer sua fluidez.

Contudo, evidenciou-se, nas análises de auditoria, a ausência de Termos Circunstanciados ou de outros relatórios alternativos. Essa falha resulta em risco de pagamento indevido na fatura mensal do serviço de apoio administrativo, além da falta de comprovação do serviço e do cumprimento dos critérios estabelecidos no respectivo Termo de Referência, entre outros aspectos. Ressalta-se que a ocorrência foi constatada em setembro de 2025, aproximadamente um ano após a implementação do controle, o que demonstra fragilidade no mecanismo instituído.

Nesse contexto, a unidade auditada reconheceu que, ainda no presente exercício, o mecanismo implementado apresenta vulnerabilidades, uma vez que, na hipótese de não preenchimento do campo obrigatório, o sistema permite que o gestor do contrato prossiga com o pagamento, conforme evidenciado neste relatório. Diante disso, seria possível à gestora optar pela aceitação da recomendação, visando à otimização do controle, ainda que esta seja reiterada para o serviço de apoio administrativo.

Embora a auditada proponha a exclusão da presente recomendação, no exercício de sua discricionariedade, não há impedimento para que, em análise mais aprofundada e no momento oportuno, a gestão adote medidas de controle que contribuam para a mitigação do risco. Apesar das vulnerabilidades identificadas, a recomendação trata de aspecto já contemplado por medida implementada em outro processo, com funcionalidade que antecipa o controle e reforça a responsabilização do gestor. A duplicidade de recomendações sobre o mesmo objeto pode gerar sobreposição de esforços e comprometer a racionalidade do acompanhamento. Assim, entende-se que a manutenção da recomendação não agregaria valor adicional ao processo de gestão, sendo mais adequado concentrar esforços na evolução do mecanismo já existente.

Pelo exposto, conclui-se pela exclusão da Recomendação nº 5.

Não houve contestação ao Achado 2.1 nem às Recomendações nº 1, 3 e 6, que permanecem inalterados. Dessa forma, considerando as alterações na Recomendação nº 2 (exclusão do item “a” e alteração do item “d”), na Recomendação nº 4 (exclusão do item “b”) e a exclusão da Recomendação nº 5, bem assim a ratificação das demais, **apresentam-se abaixo as recomendações em sua versão final**, que serão registradas no sistema e-CGU, com os devidos prazos de implementação contados a partir da publicação do presente Relatório de Avaliação. Na oportunidade, na Recomendação nº 2, item “c”, onde constou “que não se confundam com atribuições típicas da Carreira do Seguro Social”, leia-se “que se confundam...”. Permitem-se futuras manifestações pelas áreas auditadas na fase de monitoramento, conforme as disposições estabelecidas na Portaria PRES/INSS nº 1.594, de 14 de agosto de 2023, e no Anexo II (Deliberação CCCI nº 02/2023) da Portaria CGU nº 3.805, de 21 de novembro de 2023:

À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística – DIROFL:

1. Estabelecer diretrizes para o planejamento da contratação de serviços de apoio administrativo, contemplando metodologia/critérios para definir as unidades do INSS a serem contempladas com o serviço, bem como para o dimensionamento e o aproveitamento da respectiva força de trabalho.

Achados relacionados: 1.1, 1.2 e 1.3.

2. Avaliar a implementação de controles na área de logística e nas unidades contratantes, a fim de evitar infrações à LGPD e limitações na gestão contratual, contemplando:
 - a) formalização, no processo administrativo relacionado à execução contratual, da orientação ao colaborador recém-admitido quanto aos respectivos locais de trabalho e às tarefas a serem desempenhadas, bem como ao responsável pelo setor beneficiário do apoio administrativo;
 - b) vedação à atribuição de atividades aos trabalhadores terceirizados que sejam distintas daquelas previstas no Termo de Referência e que se confundam com atribuições típicas da Carreira do Seguro Social;
 - c) atualização de mapa de riscos sempre que ocorrerem eventos relevantes, bem como a promoção do respectivo gerenciamento durante a execução contratual; e
 - d) preservação, em processo SEI específico relacionado à licitação ou execução contratual, dos documentos comprobatórios dos requisitos contratuais, tais como escolaridade, experiência, TCMS e demais documentos exigidos.

Achados relacionados: 1.2, 1.4, 2.2 e 2.6.

3. Promover, no âmbito da Administração Central, a revisão completa dos pagamentos efetuados à contratada, com vistas ao ressarcimento de eventuais diferenças pagas a maior, além da competência 12/2024, desde o início do faturamento do contrato.

Achado relacionado: 2.1.

4. Avaliar a pertinência de orientação normativa para incluir, no Estudo Técnico Preliminar ou em outros anexos do Termo de Referência, uma avaliação específica do desempenho do assistente administrativo, a ser realizada pelo supervisor ou pelo fiscal setorial.

Achado relacionado: 2.3.

À Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste – SRNCO:

5. Promover, no âmbito das Gerências Executivas Palmas e Macapá, a revisão completa dos pagamentos efetuados à contratada, referentes aos postos de trabalho vinculados aos contratos vigentes a partir do exercício de 2024, visando ao ressarcimento de eventuais diferenças pagas a maior desde o início do faturamento dos respectivos contratos.

Achado relacionado: 2.1.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

AUDITORIA-GERAL

Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco O
Edifício-Sede do Instituto Nacional do Seguro Social
6º andar, Sala 619
70070-946 - Brasília/DF
(61) 3313-4587
audger@inss.gov.br

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL