



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Auditoria no Processo de Centralização das Contratações Públicas do INSS.

Brasília, 17 de dezembro de 2021

Auditoria-Geral do INSS



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social
Auditoria-Geral
Coordenação-Geral de Auditoria em Gestão Interna
Auditoria Regional Salvador

Unidade Examinada: Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliações, assessoria e conhecimento objetivos, baseados em risco, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles.

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.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

O presente trabalho de auditoria avaliou o Processo de Centralização das Contratações Públicas do INSS, de que trata a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/DGPA/PRES/INSS, de 19.08.2020.

Buscou-se verificar as seguintes situações: se a atual estrutura de governança no processo de centralização de contratações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) definiu as regras e procedimentos para a gestão da centralização e se foram adotados, pela unidade auditada, os critérios mínimos exigidos pelo artigo 3º da Portaria SEGES nº 13.623, de 10.12.2019, quanto à viabilidade da centralização, diagnóstico para agrupar bens e serviços, redução de Unidades de Administração de Serviços Gerais (UASG) e realocação de servidores.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho de auditoria sobre o processo de centralização das Contratações Públicas do INSS foi incluído no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2021, considerando os riscos inerentes às contratações, a relevância do processo para a operação da Autarquia e as exigências contidas na Portaria nº 13.623/SEGES/MP, que estabelece diretrizes para redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais - Uasg, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Conforme o Relatório de Gestão do INSS/2020, em razão da edição da supradita Portaria, o INSS extinguiu 102 UASG das 108 existentes, restando seis aptas à realização de licitações e contratações, de modo que foram reduzidos 94,5% do quantitativo destas Unidades ativas.

Ademais, de acordo com o referido Relatório¹, no exercício de 2020, as contratações de bens e serviços totalizaram R\$1.526.758.532,16.

¹ Relatório de Gestão do INSS/2020, pág. 82, tabela 16.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os testes aplicados permitiram concluir, em relação à estrutura de governança do processo de centralização das contratações públicas do INSS, que o Plano não foi normatizado, não teve definição da estrutura ou das atribuições de atividades e funções dos agentes envolvidos, não previu fluxo de comunicação entre as áreas nem a identificação, avaliação e tratamento dos riscos da centralização, consoante requer o Decreto nº 9.203, de 22.11.2017.

Em relação à conformidade legal, a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGR-LOG/DGPA/PRESS/INSS não observou as exigências do artigo 3º da Portaria SEGES nº 13.623/2019.

Diante disso, foram expedidas recomendações para publicar ato normativo, em observância às diretrizes estabelecidas na Portaria PRES/INSS nº 1.313/2021, que contemple os seguintes aspectos relacionados à centralização das contratações no INSS: a) Definição de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, observando o disposto no art. 18 da Portaria SEGES nº 8.678/21; b) Realocação de pessoal; e c) Fluxos de comunicação entre os setores/equipes envolvidos.

Recomendou-se também identificar, avaliar e tratar os riscos relacionados à centralização das contratações do INSS; atender as exigências do artigo 3º da Portaria SEGES nº 13.623/2019, e capacitar os atores envolvidos no processo de centralização das contratações, considerando as necessidades apontadas na Nota Técnica CGPEI/INSS nº 15/2020.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDGER – Auditoria-Geral

CALOG - Coordenação de Acompanhamento de Logística

CEGOV - Comitê Estratégico de Governança

CGRLOG - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos

CGPEI - Coordenação-Geral de Projetos Estratégicos e Inovação

CGLCO - Coordenação-Geral de Licitações e Contratos

CIPFA - The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy

DGLCON - Divisão de Gestão de Licitações e Contratos

DGPA – Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração

DIGOV – Diretoria de Governança

e-Aud – Sistema para Gestão de Atividade de Auditoria Interna Governamental

GCWEB - Sistema de Gestão de Contratos

IN - Instrução Normativa

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LOG - Seções de Logística, Licitações, Contratos e Engenharia

ME - Ministério da Economia

NT – Nota Técnica

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

SA - Solicitação de Auditoria

SEGES – Secretaria de Gestão do ME

SEI - Sistema Eletrônico de Informação

SR – Superintendência Regional do INSS

TCU – Tribunal de Contas da União

UASG – Unidade de Administração de Serviços Gerais



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

ESTRUTURA DA UNIDADE AUDITADA

Resolução nº 173/INSS/PRES, de 19.05.2012 - Alterado pela Resolução nº 702, de 06.09.2019 e pela Portaria nº 1.300, de 14.05.2021.

CÓDIGO	DENOMINAÇÃO	SIGLA
01.600	Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração	DGPA
01.600.011	Divisão de Planejamento e Suporte em Gestão Interna	DPSGI
01.600.012	Serviço Técnico Administrativo da Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração	STADGPA
01.600.1	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos	CGRLOG
01.600.11	Coordenação de Acompanhamento de Logística	CALOG
01.600.111	Serviço de Gestão de Suprimentos e Transportes	SGSUT
01.600.112	Divisão de Gestão de Documentação e Informação	DGDIN
01.600.113	Divisão de Gestão de Despesas Operacionais	DGDOP
01.600.114	Divisão de Gestão de Licitações e Contratos	DGLCON
01.600.2	Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário	CGEPI
01.600.21	Coordenação de Engenharia e Patrimônio Imobiliário	CEPAI
01.600.211	Divisão de Manutenção e Engenharia de Avaliação	DIMEA
01.600.212	Divisão de Projetos e Obras	DIPRO
01.600.213	Divisão de Patrimônio Imobiliário	DIPAI
01.600.214	Serviço de Administração dos Imóveis Funcionais	SAIMF
01.600.215	Serviço de Imóveis de Uso Especial e Dominical	SIMUED
01.600.3	Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade	CGOFC
01.600.301	Serviço de Análise e Acompanhamento de Demandas	SAAD
01.600.302	Divisão de Controle Financeiro de Benefícios	DCFIB
01.600.303	Divisão de Gestão da Informação Orçamentária, Financeira e Contábil	DGIOFC
01.600.304	Divisão de Gestão de Tomada de Contas Especial e de Recuperação de Créditos	DGTCERC
01.600.31	Coordenação de Contabilidade	CCONT
01.600.311	Serviço de Contabilidade da Administração	SECON
01.600.312	Divisão de Acompanhamento Contábil da Despesa	DACOD
01.600.313	Divisão de Acompanhamento Contábil do Patrimônio	DACOP
01.600.314	Divisão de Acompanhamento Contábil da Receita	DACOR
01.600.32	Coordenação de Orçamento e Finanças	COFIN
01.600.321	Divisão de Programação Orçamentária	DPO
01.600.322	Divisão de Programação Financeira	DPRF
01.600.323	Divisão de Execução Orçamentária e Financeira das Folhas de Pagamento	DEOFIP
01.600.324	Divisão de Execução Orçamentária e Financeira das Despesas Operacionais	DEOFID
01.600.4	Coordenação-Geral de Licitações e Contratos	CGLCO
01.600.41	Coordenação de Compras e Serviços	CCSER



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

01.600.411	Divisão de Administração de Contratos	DADMC
01.600.412	Divisão de Suprimentos e Materiais	DSMAT
01.600.413	Serviço de Licitações	SELIC
01.600.414	Serviço de Atividades Gerais	SEAG
01.600.415	Serviço de Administração Predial	SERAP
01.600.416	Serviço de Gestão e Controle de Pagamentos	SEGP
01.600.417	Serviço de Protocolo	SPROT
01.600.5	Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas	CGGP
01.600.501	Serviço de Administração	SEADM
01.600.502	Serviço de Acompanhamento Técnico Operacional	SATO
01.600.503	Divisão de Gerenciamento e Produção de Informações	DGPI
01.600.504	Divisão de Gestão de Pessoas da Administração Central	DGPAC
01.600.505	Divisão de Implementação de Programas e Relações com Trabalho	DIPRT
01.600.51	Coordenação de Legislação e Movimentação de Pessoas	COLEMP
01.600.511	Divisão de Legislação Aplicada à Administração de Pessoas	DILAP
01.600.512	Divisão de Movimentação de Pessoas	DMPES
01.600.52	Coordenação de Gerenciamento Funcional	COGEF
01.600.521	Divisão de Administração de Cadastro e Pagamento	DACP
01.600.522	Divisão de Administração de Demandas Judiciais	DADJ
01.600.523	Divisão de Acompanhamento em Demandas de Controle	DADC
01.600.6	Coordenação-Geral de Qualidade de Vida, Saúde e Desenvolvimento do Servidor	CGQSD
01.600.61	Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas	CDP
01.600.611	Divisão de Educação Previdenciária	DEPREV
01.600.612	Serviço de Recursos e Procedimentos para Educação	SERPE
01.600.62	Coordenação de Desenvolvimento de Carreiras	CODEC
01.600.621	Divisão de Avaliação de Cargos e Carreiras	DACC
01.600.622	Divisão de Recrutamento e Seleção	DRESE
01.600.63	Coordenação de Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho	CSQVT
01.600.631	Divisão de Desenvolvimento e Valorização de Pessoas e Sustentabilidade	DVPS
01.600.632	Divisão de Saúde, Segurança e Bem-Estar no Trabalho	DSSB
01.600.633	Serviço de Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho	SSQVT



SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
ESTRUTURA DA UNIDADE AUDITADA.....	7
SUMÁRIO	9
INTRODUÇÃO	10
RESULTADOS DOS EXAMES.....	12
1. Centralização das contratações públicas do INSS não aderente às boas práticas da governança pública.....	12
1.1 Ausência de um Plano de Centralização normatizado.....	12
1.2 Ausência de definição de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, no que se refere à Centralização das Contratações do INSS.	14
1.3 Processo de centralização das contratações do INSS sem identificar, avaliar e tratar os riscos envolvidos.	16
1.4 Processo de centralização das contratações do INSS sem previsão de fluxo de comunicação entre as áreas.....	18
2. Centralização das Contratações sem observância dos requisitos previstos na Portaria Seges nº 13.623/2019.....	18
2.1 Processo de centralização das contratações do INSS sem diagnóstico do Plano Anual de Contratações.	19
2.2 Processo de centralização das contratações do INSS sem a respectiva análise de viabilidade.	20
3. Centralização das contratações no INSS sem previsão das necessidades de recursos humanos (realocação e capacitação).....	20
3.1 Centralização das contratações sem previsão de eventual realocação de pessoal.....	21
3.2 Ausência de ações de formação e qualificação dos agentes envolvidos no processo de centralização das contratações.....	22
RECOMENDAÇÕES	24
CONCLUSÃO.....	25
ANEXOS.....	26
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	26



INTRODUÇÃO

O presente relatório registra os resultados da avaliação do processo de centralização das contratações Públicas do INSS exigido pela Portaria SEGES nº 13.623/2019. A gestão do referido processo cabe à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração (DGPA), conforme inciso VII do Decreto Nº 9.746, de 8 de abril de 2019 (Estrutura Regimental do INSS).

A materialidade do objeto de auditoria restou compreendida ao analisar o orçamento do INSS para 2020, considerando que do montante do orçamento executado naquele exercício, o valor de R\$1.526.758.532,16 foi destinado a todas as contratações de bens e serviços, consoante Relatório de Gestão do INSS/2020, pág. 82, tabela 16.

No tocante aos objetivos específicos, buscou-se avaliar a centralização das contratações públicas do INSS quanto: a) ao planejamento da centralização das contratações públicas do INSS; b) às medidas propostas para mitigar os riscos identificados.

Pretendeu-se, com o presente trabalho, responder às seguintes questões e subquestões de auditoria:

1. Qual a situação atual da política de governança no processo de centralização de contratações do INSS?

1.1. O processo de centralização das contratações no INSS foi institucionalizado por meio de instrumento normativo?

1.2. O INSS definiu as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, no que se refere à Centralização das Contratações do INSS?

1.3.1. O INSS identificou os riscos relacionados ao processo de centralização das contratações?

1.3.2. O INSS definiu os controles internos que respondam aos riscos relacionados ao Plano de Centralização das Contratações?

1.4. Foi previsto fluxo de comunicação entre a equipe de gestão de centralização e as equipes operacionais?

2. O processo de centralização de contratações do INSS atendeu às exigências da Portaria SEGES nº 13.623/2019?

2.1. Foi realizado o diagnóstico dos Planos Anuais de Contratação das UASGs sob a esfera de atuação do INSS?

2.2. Foi elaborada e apresentada a relação de UASGs que foram inativadas e as que ainda o serão, se for o caso?



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

2.3. Foi realizada a análise de viabilidade da centralização das contratações públicas, apresentando os impactos sobre a manutenção da continuidade do atendimento às demandas de bens e de serviços?

3. Foram previstas medidas de estruturação de pessoal das unidades centralizadoras?

3.1. Com a redução das UASGs, houve alteração/relocação das equipes para compor as unidades centralizadoras?

3.2. Houve planejamento para a formação e qualificação das equipes centralizadoras?

Quanto à metodologia utilizada para a obtenção de evidências para fundamentar achados e recomendações, no curso da avaliação da efetividade da centralização das Contratações Públicas do INSS foram utilizadas técnicas de análise documental e indagação, bem como informações obtidas por meio do Sistema de Gestão de Contratos (GCWEB) e do Sistema Eletrônico de Informação (SEI).

Por fim, a execução da presente ação encontrou limitações que implicaram extrapolação do prazo previsto no planejamento. Cite-se, por exemplo, as respostas para as Solicitações de Auditoria para as quais foram requeridas dilações de prazos, chegando a quase 40 dias entre a emissão e a obtenção das respostas.

Nesse mesmo sentido, tomou-se conhecimento de providências adotadas no curso dessa ação de auditoria em relação ao objeto auditado. Diante disso, foram demandados novos testes na fase de relatoria, impactando também no prazo de finalização da ação.



RESULTADOS DOS EXAMES

1. Centralização das contratações públicas do INSS não aderente às boas práticas da governança pública.

A política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional é normatizada pelo Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, que estabelece diretrizes para a governança pública, dentre as quais:

- a. editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico;
- b. articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- c. definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;
- d. implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- e. promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Entretanto, o processo de centralização das contratações públicas do INSS deixou de observar estes aspectos, conforme demonstrado nos subitens seguintes.

Especificamente sobre contratações, vale ressaltar que foi publicada a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19.07.2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

1.1 Ausência de um Plano de Centralização normatizado.

Por exigência do art. 3º da Portaria SEGES/ME nº 13.623/2019, os órgãos e entidades foram obrigados a elaborar o Plano de Centralização de Contratações Públicas no prazo de cento e vinte dias, a contar da data da publicação desse normativo.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

No INSS, o tema foi objeto da Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGR-LOG/DGPA/PRESS/INSS, que foi comunicada ao público interno por meio do Ofício INSS/PRES nº 45, de 01.09.2020. Dentre outras informações contidas no referido Ofício, consta:

*Comunica-se que o Plano de Centralização de Contratações Públicas do INSS, **apresentado por meio da Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGR-LOG/DGPA/PRES-INSS**, de 19 de agosto de 2020, em anexo, foi aprovado pelo Comitê Temático de Gestão de Contratações - CTGC (SEI nº 1513252) e pelo Comitê Estratégico de Governança - CEGOV (SEI nº 1565574), tendo sido submetido ao Departamento de Normas e Sistemas de Logística da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. (grifamos)*

Quando da elaboração da referida Nota Técnica, vigorava a Resolução INSS/PRES nº 708, de 06.11.2019, que estabelecia diretrizes para elaboração, redação, alteração e revogação dos atos administrativos. Contudo, a partir de 17.06.2021 o tema passou a ser regido pela Portaria INSS/PRES nº 1.313/21.

Tanto a Resolução INSS/PRES nº 708, em seu artigo 19, quanto a Portaria INSS/PRES nº 1.313/21, no artigo 20, definem que “nota técnica” é um ato enunciativo, cuja função se restringe a manifestar opinião sobre assuntos técnicos que envolvam estudos casuísticos de situações singulares, a informar à autoridade superior sobre assuntos de sua responsabilidade e competência ou a expor a motivação e fundamento para expedição de ato normativo ou constitutivo.

Por outro lado, o artigo 17 da citada Resolução estabelecia como atos normativos a instrução normativa e a resolução, cujas respectivas funções eram normatizar e disciplinar a aplicação de leis, decretos, regulamentos e pareceres normativos de autoridades do Poder Executivo e estabelecer procedimentos ou diretrizes gerais orientadoras da ação dos órgãos e unidades para fiel aplicação da política e programação do Instituto.

Já a Portaria INSS/PRES nº 1.313/21 trouxe, além destes atos normativos, a espécie portaria como ato administrativo com caráter normativo, quando o seu conteúdo for normativo, sendo uma de suas funções definir, criar e instituir normas e diretrizes gerais ou de execução e gestão de serviço, procedimentais e do funcionamento administrativo para fiel aplicação da política do INSS.

De acordo com o Decreto nº 9.203/17, em seu art. 4º, inciso IX, a edição e revisão dos atos normativos, pautados em boas práticas regulatórias e na legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, constitui uma das diretrizes da governança pública.

Além de não ser instrumento adequado para normatizar a matéria, a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRESS/INSS não contempla os aspectos essenciais que



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

configuram um Plano de Centralização de Contratações, conforme demonstrado nos subitens seguintes. O referido ato administrativo trata, em sua essência, da extinção de UASGs.

Quanto à competência para normatizar, o Decreto nº 9.746 (Estrutura Regimental do INSS), de 08.04.2019, em seu art. 11, inciso VII, estabeleceu como competência da DGPA, dentre outras, normatizar as atividades relacionadas com as áreas de logística, licitações e contratos, orçamento e finanças.

Assim, conclui-se que houve interpretação equivocada por parte do INSS em relação à Portaria INSS/PRES nº 1.313/2021 e/ou à Resolução INSS/PRES nº 708/2019 (revogada), de modo que se utilizou indevidamente do ato administrativo “nota técnica” para tratar do Plano de Centralização das Contratações Públicas do INSS, gerando execução da centralização das contratações sem amparo normativo adequado.

1.2 Ausência de definição de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, no que se refere à Centralização das Contratações do INSS.

O Decreto nº 9.203/2017, em seu artigo 4º, instituiu como diretrizes da governança pública, dentre outras: i) a articulação e coordenação de processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e ii) a definição formal das funções, das competências e das responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

Nesse mesmo sentido, ao elencar as diretrizes para a boa governança, o Referencial Básico de Governança/TCU dispõe nos seguintes termos:

Para alcançar boa governança em órgãos e entidades da Administração Pública é importante, de acordo com o CIPFA (2004):

“(…)

j) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento;

(…)

Prática L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.

(…)

Prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.

Todavia, a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRESS/INSS foi silente sobre a definição de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, no que se refere à Centralização das Contratações do INSS.

Questionada acerca disso, a DGPA informou que a qualificação do servidor não foi alterada e que a centralização das contratações possibilitava gerenciar a mão de obra de tal forma que proporcionaria equalizar as competências e administrar as atividades em prol da consecução dos objetivos traçados, padronizando procedimentos com maior efetividade.

Por outro lado, aquela Diretoria ponderou que, para isso, havia necessidade de uma atuação mais ordenada por parte das SRs. Todavia, o planejamento para essa atuação não foi desenvolvido pela DGPA, conforme exigido pelo Decreto nº 9.746 /2019, art. 11, incisos VII e VIII.

Essa lacuna foi reconhecida sete meses após o início da centralização das contratações do INSS, quando, em 12.07.2021, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRLOG/DGPA) propôs que fosse emitido pela DGPA normativo interno para formalizar e padronizar a execução das atividades desempenhadas pelas SRs no que concerne às contratações centralizadas.

Ressalte-se que a Portaria SEGES/ME nº 8.678/21, em relação a este assunto, passou a dispor do seguinte modo:

Art. 18 Compete ao órgão ou entidade, quanto à estrutura da área de contratações públicas:

(...)

II - Estabelecer em normativos internos:

a) competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos;

b) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações; e

c) política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente.

(...)

IV - Zelar pela devida segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos;

Contudo, também não foram localizados, nos processos disponibilizados à equipe, normativos internos que atendessem a tais exigências, de modo a adequar a centralização das contratações à referida norma superveniente.

Constatou-se, desse modo, que a DGPA, ao deflagrar a centralização das contratações sem definição das funções dos atores envolvidos, assumiu o risco de ter servidores executando atividades relativas às contratações centralizadas sem apropriação de suas responsabilidades e competências.

Assim sendo, conclui-se que a definição de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

para mitigar os riscos, no que se refere à Centralização das Contratações do INSS, não foi estabelecida, estando em desconformidade com as diretrizes da governança pública.

1.3 Processo de centralização das contratações do INSS sem identificar, avaliar e tratar os riscos envolvidos.

A gestão de riscos, consoante o Decreto nº 9.203/2017, é um processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, contemplando atividades de identificação, avaliação e gerenciamento de potenciais eventos que possam afetar a organização, visando a assegurar a realização dos objetivos organizacionais.

Sobre a responsabilidade de estabelecer e monitorar um sistema de gestão de riscos, o artigo 17 do referido Decreto dispõe que a alta administração deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.

No âmbito do INSS, a Resolução CEGOV/INSS nº 05, de 28.05.2020, dispõe:

Art. 15. Compete às Diretorias e às Superintendências-Regionais do INSS na sua área de competência:

I - patrocinar a implantação da gestão de riscos;

II - gerenciar os riscos inerentes às suas atividades (identificar, avaliar e tratar);

III - definir e acompanhar os planos de tratamento para redução da exposição ao risco, assim como definir o responsável e a data da implantação do plano; e

IV - designar o coordenador-setorial de gestão de riscos da sua unidade.

Deste modo, resta claro que cabe à DGPA, área responsável pelo processo de centralização das contratações do INSS, gerenciar os riscos envolvidos nas contratações centralizadas.

A DGPA foi solicitada a indicar os mecanismos que teria usado na definição da gestão de riscos da centralização das contratações do INSS. Em resposta, a Coordenação de Acompanhamento de Logística (CALOG/DGPA) alegou que a centralização das contratações públicas do INSS teve como pressuposto compatibilizar o redimensionamento das UASGs com a reestruturação regimental das unidades descentralizadas e que tal mudança substancial na forma de licitar e contratar do Instituto fazia parte de um contexto mais amplo, de visão estratégica, cujas motivações que a justificam, provenientes da Coordenação-Geral de Projetos Estratégicos e Inovação (CGPEI), encontram-se elencadas na Nota Técnica CGPEI/INSS nº 15, de 20.05.2020.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

No entanto, pontos sensíveis/riscos tratados na referida Nota Técnica restringiram-se ao processo de reestruturação do INSS, sem discorrer sobre os riscos relacionados à centralização de contratações.

Em reposta, a DGPA encaminhou pronunciamentos da Divisão de Gestão de Licitações e Contratos (DGLCON/DGPA), alegando que a política de governança é um assunto recente na casa e que se faz necessário o auxílio da Diretoria de Integridade, Governança e Gerenciamento de Riscos (DIGOV) para identificar, avaliar, tratar, monitorar e analisar criticamente os riscos que possam impactar a execução da centralização das contratações do INSS.

Aquela Divisão reconheceu, todavia, que em decorrência de não consumação da reestrutura do INSS, nem de previsão para que a mesma se concretize, tornava-se imprescindível construir o mapeamento de riscos para a fase de execução da centralização das contratações, desvinculando-o da proposta de redimensionamento da estrutura regimental do INSS.

A CGRLOG/DGPA disponibilizou questionário para Coordenação-Geral de Licitações e Contratos (CGLCO/DGPA) e Superintendências Regionais informarem os riscos da centralização e, com base nas informações obtidas por meio destes questionários, foram consolidadas as situações apontadas pelas áreas consultadas, sem haver, contudo, estudos ou deliberações acerca da identificação, avaliação e tratamento dos riscos pela DGPA.

Vale salientar que, já no curso da ação e posteriormente à centralização das contratações no INSS, que a Portaria SEGES/ME nº 8.678/21, em relação ao tema, passou a dispor do seguinte modo:

Art. 16. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de riscos e ao controle preventivo do processo de contratação pública:

I - estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação;

II - realizar a gestão de riscos e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes de que trata o inciso I;

III - incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações; e

IV - assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso.

Assim sendo, conclui-se que a DGPA iniciou a execução da centralização das contratações no INSS sem a identificação dos riscos e sem estabelecimento dos controles internos que respondam a tais riscos, por utilizar-se de um pressuposto equivocado, o de que os riscos/pontos sensíveis indicados para a proposta de reestruturação organizacional do INSS resultariam no atendimento das condições mínimas exigidas para a centralização das contratações.



1.4 Processo de centralização das contratações do INSS sem previsão de fluxo de comunicação entre as áreas.

O Decreto nº 9.203/17 traz, dentre as diretrizes da governança pública: i) articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e ii) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

No mesmo sentido, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU previu que, para o alcance de boa governança, o órgão deve estabelecer e divulgar canais de comunicação entre os atores envolvidos no processo, conforme descrito na Prática E.1.1.

Entretanto, nos processos que tratam da centralização das contratações disponibilizados à equipe de auditoria, não foi identificada definição de fluxos de comunicação entre as instâncias envolvidas nas contratações centralizadas.

Questionada acerca desse tema, a DGLCON/DGPA alegou que o fluxo de comunicação entre as equipes das unidades centralizadoras e as equipes locais de logística, licitações e contratos e engenharia foi estabelecido por cada SR.

A CGRLOG/DGPA, por sua vez, alegou que *“todas as SR’s realizaram a metodologia de trabalho similar, com a instituição de equipes de trabalho, por meio de Portarias SEI”*. Todavia, não informou quais medidas deveriam ser adotadas pelas SRs para que fosse estabelecido fluxo de comunicação entre as instâncias envolvidas nas contratações centralizadas.

Desse modo, em face da inobservância das diretrizes de governança de que dispõe o Decreto nº 9.203/17, identificou-se ausência de definição de fluxo de comunicação entre as áreas envolvidas nas contratações centralizadas, com possibilidade de comprometimento dos objetivos do processo de centralização das contratações públicas do INSS.

2. Centralização das Contratações sem observância dos requisitos previstos na Portaria Seges nº 13.623/2019.

A Portaria SEGES Nº13.623/2019, além de exigir que os órgãos e entidades elaborem o Plano de Centralização das Contratações Públicas, estabelece requisitos mínimos a serem observados quando da elaboração desse documento, nos seguintes termos:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Art. 3º Para o cumprimento do disposto no art. 2º, os órgãos e entidades deverão elaborar, no prazo de cento e vinte dias, a contar da data de publicação desta Portaria, o Plano de Centralização de Contratações Públicas, que conterà, no mínimo:

I - diagnóstico dos Planos Anuais de Contratação das Uasg sob a esfera de atuação dos órgãos ou entidades, contemplando as possibilidades de agregação de bens e serviços de objetos de mesma natureza e identificando indícios de sobreposição e duplicidade de atividades nas unidades administrativas;

II - com base no diagnóstico de que trata o inciso I, apresentar a relação de Uasg passíveis de inativação, e as medidas em termos de eventual realocação de recursos de pessoal a serem tomadas em prol da centralização de que trata o caput; e

III - análise de viabilidade da centralização das contratações públicas, apresentando os impactos sobre a manutenção da continuidade do atendimento às demandas de bens e de serviços.

Parágrafo único. Os Planos de Centralização de Contratações Públicas que não cumprirem os parâmetros mínimos fixados no art. 2º deverão conter as justificativas para o não cumprimento e ser encaminhados à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para análise e aprovação.

Contudo, os requisitos contidos nos incisos I, II (2ª parte) e III do dispositivo transcrito não foram observados na centralização das contratações dos INSS, como demonstrado a seguir.

2.1 Processo de centralização das contratações do INSS sem diagnóstico do Plano Anual de Contratações.

Conforme disposto no art. 3º, inciso I, da Portaria SEGES Nº13.623/2019, o Plano de Centralização de Contratações Públicas deve conter “o diagnóstico dos Planos Anuais de Contratação das Uasg sob a esfera de atuação dos órgãos ou entidades, contemplando as possibilidades de agregação de bens e serviços de objetos de mesma natureza e identificando indícios de sobreposição e duplicidade de atividades nas unidades administrativas”.

Contudo, a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRES/INSS não fez menção ao referido diagnóstico dos Planos Anuais de Contratação do INSS nem apontou as possibilidades de agregação de bens e serviços nas contratações centralizadas da Autarquia.

Questionada acerca do tema, a área auditada, por meio da DGLCON/DGPA, informou que as indagações sobre o diagnóstico do Plano e agregação de bens e serviços deveriam ser direcionadas à CGPEI, alegando ser esta Coordenação a área competente.

Contudo, na definição da Estrutura Regimental do INSS, Decreto nº 9.746/2019, o artigo 11 disciplina que a DGPA tem competência para planejar, controlar, normatizar, padronizar e supervisionar as atividades relacionadas a logística e licitações e contratos, entre outras responsabilidades.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Embora não tenha reconhecido a competência para elaboração do citado diagnóstico, a DGPA, mediante a CGRLOG/DGPA, em 05.05.2021, orientou as SRs e a CGLOC/DGPA a preencherem um questionário visando ao aprimoramento do diagnóstico situacional com a coleta de informações que demonstrassem o andamento da etapa de execução do Plano de Centralização das Contratações do INSS.

Entretanto, o referido questionário não abordou questões sobre possibilidades de agregação de bens e serviços de objetos de mesma natureza nem acerca de sobreposição e duplicidade de atividades nas unidades administrativas, conforme exigido pela já citada Portaria.

Conclui-se, portanto, que em virtude de não elaborar o diagnóstico dos planos anuais de contratações, a área auditada assumiu o risco da sobreposição de atividades e do não aproveitamento da possibilidade de agregação de bens e serviços compatíveis na centralização das contratações.

2.2 Processo de centralização das contratações do INSS sem a respectiva análise de viabilidade.

A análise de viabilidade da centralização das contratações públicas, apresentando os impactos sobre a manutenção da continuidade do atendimento às demandas de bens e de serviços, é requisito imprescindível a ser observado quando da elaboração dos Planos de Centralização das Contratações, conforme disposto no artigo 3º, inciso III, da Portaria SEGES nº 13.623/2019.

Todavia, a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRESS/INSS não apresentou estudo acerca desses impactos, no que diz respeito às demandas de bens e de serviços no INSS, no sentido de analisar a viabilidade da centralização das contratações no Instituto.

Questionada acerca do cumprimento de tal exigência, a DGLCON/DGPA alegou que a competência para a elaboração da análise de viabilidade era da CGPEI. A falta de análise de viabilidade da centralização das contratações, todavia, não inibiu o prosseguimento do processo.

Concluiu-se, portanto, que inexistiu análise de viabilidade da centralização das contratações públicas no INSS capaz de demonstrar os impactos sobre a manutenção da continuidade do atendimento às demandas de bens e de serviços.

3. Centralização das contratações no INSS sem previsão das necessidades de recursos humanos (realocação e capacitação).

O Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU, no que diz respeito aos recursos humanos de uma organização, assim dispõe:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias.

No contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo.

No que concerne às contratações públicas, o tema passou a ser tratado recentemente pela Portaria SEGES/ME nº 8.678/21, que reza:

Art. 14. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão por competências do processo de contratações públicas:

(...)

III - elencar, no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, nos termos do Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.

(...)

Art. 18. Compete ao órgão ou entidade, quanto à estrutura da área de contratações públicas:

I - Proceder, periodicamente, à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos;

(...)

Entretanto, não foram identificadas, nos processos relacionados à centralização das contratações no INSS, até a presente data, medidas para realocação dos recursos humanos necessários, tampouco ações de formação e qualificação para os agentes envolvidos, conforme passa-se a demonstrar nos subitens subsequentes.

3.1 Centralização das contratações sem previsão de eventual realocação de pessoal.

A Portaria SEGES nº 13.623/2019, artigo 3º, inciso II, definiu que os órgãos e entidades, ao elaborarem os respectivos Planos de Centralização das Contratações, deveriam apresentar as medidas em termos de eventual realocação de recursos de pessoal a serem tomadas em prol da centralização.

Neste sentido, no Ofício SEI Circular nº 45/2020/DGPA/INSS, que comunica a centralização das contratações do INSS, item 05, consta que não haveria realocação de pessoal e que as atividades das SRs seriam apoiadas pelas Gerências Executivas de suas respectivas áreas de atuação. Entretanto, não foi localizado nos documentos relacionados ao processo de centralização um planejamento acerca de como se daria esse apoio por parte das GEX.

Questionada a esse respeito, a unidade auditada, por intermédio da CGRLOG/DGPA, em 05.06.2021, informou que as Superintendências se organizaram regionalmente, com metodologias semelhantes e formação de equipes específicas, cujas atividades estavam correlacionadas com as habilidades e competências dos servidores das Gerências Executivas e das SRs.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

No entanto, a referida Coordenação-Geral, por meio de Despacho emitido em 12.07.2021, admitiu existência de riscos relacionados à realocação de servidores no processo de centralização das contratações, tais como:

- a) Falta de servidores disponíveis para atuarem na gestão/planejamento dos contratos;*
 - b) Falta de servidores para desenvolver as tarefas sem sobrecarga e com o desempenho correto das funções;*
 - c) Quantidade de servidores bem aquém da necessidade em razão, sobretudo, do elevado volume de demandas, levando-se em consideração a exigência legal para alocação de servidores responsáveis pela gestão/fiscalização de contratos;*
 - d) Gestão de recursos humanos (licenças, férias, etc.);*
 - e) Possibilidade dos servidores serem removidos para a área finalística;*
 - f) Servidores com os pré-requisitos completos de aposentadoria;*
 - g) Conflito evidenciado em razão da centralização das contratações na Regional, na medida em que os servidores que integram as equipes especializadas do Projeto Concentra permanecem vinculados às Gerências-Executivas (GEX) de origem, executando atividades da competência exclusiva da SR;*
 - h) Indefinições quanto à competência regimental dos servidores que atuam na área meio, uma vez que os servidores lotados nas unidades que tiveram suas UASG inativadas entendem não terem mais nenhuma responsabilidade sobre os feitos, o que se agrava pela demora na definição/publicação da nova estrutura administrativa do INSS;*
 - i) Falta de estrutura formal para criação das equipes, com a atribuição de coordenadores com funções gratificadas e a centralização das decisões na figura dos chefes de serviço e divisão;*
- (...)*

A Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRES/INSS, por sua vez, não apontou medidas para a realocação de recursos de pessoal e associou as necessidades de realocação à reestruturação organizacional do Instituto, que até a presente data não foi formalizada.

Isto posto, a inexistência de planejamento de medidas para realocar servidores comprometeu a identificação do quantitativo necessário de pessoal para a centralização das contratações, gerando risco ao alcance dos seus objetivos.

3.2 Ausência de ações de formação e qualificação dos agentes envolvidos no processo de centralização das contratações.

O Decreto nº 10.024, de 20.09.2019, em seu artigo 16, § 3º, determina que:

Os órgãos e as entidades de que trata o § 1º do art. 1º estabelecerão planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competência.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Ainda sobre o tema, a Nota Técnica CGPEI/INSS nº 15/2020, no item 3.5, também apontou a necessidade de se desenvolver um plano de capacitação para os servidores que migrarão para outras áreas e desenvolverão atividades diversas das de sua origem. No caso específico da centralização das contratações, ainda se fazia necessário, segundo a referida Nota Técnica, aprofundar os diagnósticos de processos que seriam centralizados e a formação e qualificação dos servidores era uma das etapas elencadas no item supramencionado.

Contudo, não foram identificadas, nos processos disponibilizados à equipe de auditoria, ações de formação e qualificação dos agentes envolvidos na centralização das contratações do INSS.

Questionada acerca da previsão de formação e qualificação das equipes centralizadoras, em 13.04.2021, a DGPA, por meio da DGLCON/DGPA, posicionou-se no sentido de que a centralização das contratações em nada se diferenciou da situação anterior, posto que as atribuições regimentais permaneceram inalteradas e que alguns cursos estão em elaboração, com previsão para ocorrerem no 2º semestre de 2021.

A DGLCON/DGPA e a CALOG/DGPA solicitaram os referidos cursos à CGRLOG/DGPA em 22.04.2021, por meio do Ofício Conjunto nº 1/2021/DGLCON/CALOG/CGRLOG/DGPA/INSS, porém não foi identificada a disponibilização das capacitações aludidas, nem a equipe de auditoria teve ciência da realização dos cursos até a data da elaboração deste Relatório.

Destaque-se que em 12.07.2021, a CGRLOG/DGPA, ao consolidar as informações prestadas pelas áreas envolvidas na centralização, apontou necessidades relacionadas à realocação, formação e qualificação de servidores envolvidos no processo de execução da centralização. Entretanto, nenhuma medida foi apresentada para tratar tais necessidades até o final desta auditoria.

Verificou-se, portanto, que a área auditada, ao assumir o risco de operar a centralização das contratações sem elaborar um planejamento para a formação e qualificação de servidores envolvidos no Plano de Centralização, possibilita a ocorrência de falhas na execução dos processos de contratações centralizadas.



RECOMENDAÇÕES

Considerando os achados expostos, recomenda-se à DGPA:

Recomendação nº 1: Publicar ato normativo, em observância às diretrizes estabelecidas na Portaria PRES/INSS nº 1.313/2021, que contemple os seguintes aspectos relacionados à centralização das contratações no INSS:

- 1.1. Definição de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos, observando o disposto no art. 18 da Portaria SEGES nº 8.678/21;
- 1.2. Realocação de pessoal;
- 1.3. Fluxos de comunicação entre os setores/equipes envolvidos.

Achados nº 1 e nº 3.

Recomendação nº 2: Identificar, avaliar e tratar os riscos relacionados à centralização das contratações do INSS.

Achado nº 1

Recomendação nº 3: Adotar providências para atender ao inciso I, do artigo 3º, da Portaria SEGES nº 13.623/2019, especialmente indicando as possibilidades de agregação de bens e serviços de objetos da mesma natureza e os indícios de sobreposição e duplicidade de atividades nas UASGs envolvidas na centralização das contratações públicas do INSS.

Achado nº 2

Recomendação nº 4: Adotar ações que promovam a qualificação e formação dos atores envolvidos no processo de centralização das contratações de que tratam o item 3.5 da Nota Técnica CGPEI/INSS nº 15/2020 e o artigo 16, § 3º, do Decreto nº 10.024/19.

Achado nº 3



CONCLUSÃO

Os resultados obtidos com o presente trabalho, que avaliou a Centralização das Contratações Públicas do INSS, permitiram concluir que há falhas em relação à política de governança, que são demonstradas a partir dos seguintes aspectos:

- a) A Centralização das Contratações Públicas do INSS não foi institucionalizada por meio de instrumento normativo previsto na legislação vigente;
- b) Ausência de definição da estrutura, das atribuições de atividades e funções dos agentes envolvidos no processo de centralização das contratações no INSS;
- c) Ausência de identificação, avaliação e tratamento dos riscos envolvidos;
- d) Processo de centralização das contratações do INSS sem previsão de fluxo de comunicação entre as áreas.

Em relação às exigências mínimas contidas no artigo 3º, da Portaria SEGES nº13.623/2019, constatou-se que a centralização das contratações públicas do INSS ocorreu sem o diagnóstico do Plano Anual de Contratações, uma vez que não foram avaliadas as possibilidades de agregação de bens e serviços de objetos de mesma natureza, nem foram identificados os indícios de sobreposição e duplicidade de atividades nas unidades administrativas.

Já no que diz respeito aos recursos humanos envolvidos na centralização das contratações no INSS, identificou-se que não foram adotadas medidas para eventual realocação de pessoal, nem ações para a formação e qualificação dos agentes envolvidos.

Assim, decorrentes da adoção das medidas recomendadas nesta auditoria, espera-se os seguintes resultados para a centralização das contratações públicas do INSS:

- a) Definição de competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratações, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos;
- b) Estabelecimento de um fluxo de comunicação entre os setores/equipes;
- c) Realocação de recursos de pessoal em conformidade com as respectivas necessidades;
- d) Implantação da gestão de riscos;
- e) Economicidade dos processos relacionados à contratação de bens e serviços;
- f) Continuidade da prestação dos serviços.



ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Manifestação da Unidade Examinada: A) Em 15/12/2021, a área auditada apresentou considerações acerca dos achados e recomendações tratados na Reunião de Busca Conjunta de Solução, iniciando com a declaração sobre o contexto do INSS frente à Proposta de Redimensionamento da Estrutura Regimental das unidades descentralizadas e, em seguida, tratando especificamente da centralização das contratações, ao argumentar que:

A) “...o instrumento por meio do qual se buscou dar cumprimento às determinações da Portaria SEGES n. 13.623, de 10 de dezembro de 2019, não foi a Nota Técnica Conjunta n. 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRES/INSS, mas sim a Nota Técnica CGPEI/INSS n. 15, de 20.05.2020.”

Análise da Equipe de Auditoria: Foi apresentado pela DGPA como instrumento de implantação do Plano de Centralização das Contratações do INSS a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRES/INSS. A própria redução das UASGS aconteceu a partir da referida Nota, submetida ao Ministério da Economia para efetivar a extinção das unidades. Inclusive o item 6 do Ofício SEI nº 415/2020/DGPA/PRES-INSS, enviado à SEGES em 29.06.2020, solicitando prorrogação de prazo de 60 dias para apresentação de um plano de centralização - posterior à data da Nota Técnica CGPEI/INSS nº 15, de 20.05.2020 e anterior à Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRES/INSS de 19.08.2020 -, discorreu que “o prazo acima solicitado é suficiente para que o INSS apresente a indicação das UASG a serem extintas e seu respectivo Plano de Centralização de Contratações Públicas”. Ainda neste sentido, ratifica o Ofício INSS/PRES nº 45, de 01.09.2020, pois em seu preâmbulo informa que “*comunica-se que o Plano de Centralização de Contratações Públicas do INSS, apresentado por meio da Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRES-INSS*”.

Manifestação da Unidade Examinada: B) “...restou evidenciado que o cumprimento à Portaria SEGES n. 13.623 se daria de forma indireta, em consequência do objetivo, preexistente, de se promover a reestruturação desta autarquia. A solicitação foi acatada pela SEGES, que compreendeu a estratégia do INSS, emitiu a Nota Informativa SEI n. 17714/2020/ME e aceitou a documentação encaminhada, bem como deferiu a prorrogação do prazo para extinção das UASGs.

Portanto, o "Plano de Centralização de Contratações" realizado pela Nota Técnica Conjunta n. 1/2020/DGLCON/CGRLOG/DGPA/PRES/INSS partiu de uma decisão estratégica prévia. Como



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

consequência, a manifestação técnica trouxe apenas os resultados práticos daquela decisão, estabelecendo um cronograma para inativação das UASGs”.

Análise da Equipe de Auditoria: A Portaria SEGES nº 13.623/2019 estabeleceu diretrizes para redimensionamento do quantitativo de Unidades Administrativas de Serviços Gerais - Uasg pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Em seu artigo 3º, a Portaria discorre sobre o Plano de Centralização das Contratações e as condições mínimas exigidas pelos incisos I a III. Independentemente de decisão estratégica dos órgãos ou do cumprimento indireto da citada Portaria, conforme alegado pela área auditada, o princípio da legalidade é uma garantia constitucional que resguarda a vinculação entre a atividade e os comandos legais disciplinadores destas atividades, cabendo ao INSS apenas o cumprimento do normativo, com a pertinente documentação das providências.

Manifestação da Unidade Examinada: C) “...todas as recomendações dirigidas à DGPA sejam precedidas de manifestação da CGPEI quanto aos aspectos relacionados à atual Proposta de Estruturação do INSS. Isso porque qualquer normatização que se queira empreender para o Plano de Centralização das Contratações deve guardar compatibilidade com as diretrizes definidas no Plano Estratégico do INSS. Mesmo que se reconheça que a DGPA deve proceder à normatização do Plano de Centralização das Contratações desvinculada da Proposta Atual de Estrutura Organizacional do INSS, entendemos que esta deliberação também deve ocorrer em sintonia com os objetivos traçados no âmbito da CGPEI, a fim de que a DGPA não envide esforços em direção que não se coadune com os propósitos estratégicos do ente como um todo.”

Análise da Equipe de Auditoria: Conforme já demonstrado no Relatório Preliminar, o Decreto nº 9.746 (Estrutura Regimental do INSS), de 08.04.2019, em seu art. 11, inciso VII, estabeleceu como competência da DGPA, dentre outras, normatizar as atividades relacionadas com as áreas de logística, licitações e contratos, orçamento e finanças. Sendo assim, compete também à DGPA a elaboração do Plano de Centralização das Contratações e a discricionariedade de articular com áreas internas e externas para fomentar e cumprir suas obrigações e responsabilidades, bem como responder as demandas relativas ao plano.

No âmbito do INSS, a Resolução CEGOV/INSS nº 05, de 28.05.2020, em seu art. 15, discorre que cabe às Diretorias a implantação e gerenciamento da política de riscos. Acrescente-se a estes fatos que nenhuma recomendação do presente Relatório foi atrelada à reestruturação do INSS, tratada na Nota Técnica/INSS nº 15, de 20.05.2020, elaborada pela CGPEI, que não é a área auditada nem área responsável pelo objeto de auditoria. Ressalte-se, ainda, quanto às Recomendações nº01 e 02, acerca de governança, que restou pacificado entre a Presidência do INSS e a AUDGER que seriam direcionadas à DGPA.

Manifestação da Unidade Examinada: D) “Quanto às menções à Portaria SEGES n. 8.678/21 como critério para avaliação dos atos praticados, entendemos que é necessário um ajuste no



texto, pois a maneira como escrito fez parecer que caberia à Administração atuar com base em norma ainda não existente à época da realização dos atos. Embora saibamos que esse não era propósito da Auditoria, faz-se necessária uma adequação do texto do Relatório Preliminar de Auditoria para que fique claro que a Portaria SEGES n. 8.678/21 não serve de parâmetro para avaliação de atos praticados antes da sua edição (página 5, penúltimo parágrafo; e página 17, penúltimo e último parágrafos)”.

Análise da Equipe de Auditoria: Na análise da política de governança da Centralização, conforme Relatório Preliminar, pg. 15, foram utilizados critérios como o Decreto nº 9.203/2017 e as diretrizes para a boa governança do Referencial Básico de Governança/TCU. Todavia, no decorrer da ação foi publicada a Portaria SEGES nº 8.678/21, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Com relação às alterações solicitadas no texto do relatório, cumpre esclarecer que o plano de centralização precisa ser normatizado à luz do arcabouço vigente atualmente, o que inclui a Portaria SEGES n. 8.678/21. Foi realizado o seguinte ajuste na redação (pág. 17): *“Vale salientar que, já no curso da ação e posteriormente à centralização das contratações no INSS, foi publicada a Portaria SEGES/ME nº 8.678/21, em relação ao tema, passou a dispor do seguinte modo: (...)”*

Manifestação da Unidade Examinada: E) *“Esclarecemos, ainda, que o Diagnóstico Situacional elaborado pela CGRLOG não teve como objetivo atender o artigo 3º da Portaria SEGES n. 13.623/2019, mas tão somente realizar um levantamento das atividades desempenhadas pelas unidades descentralizadas após a extinção das UASGs. Assim, sugerimos excluir as menções ao Diagnóstico Situacional realizado pela CGRLOG em 05.05.2021 (primeiro e segundo parágrafos da página 20 do referido Relatório Preliminar).”*

Análise da Equipe de Auditoria: Esclarece-se que: a) não há inferência de que o Diagnóstico Situacional atenderia o artigo 3º da Portaria SEGES no Relatório; b) inexistente recomendação no Relatório para o Diagnóstico Situacional/CGRLOG, e c) os questionários foram identificados e examinados, entendendo a equipe como relevantes para o objeto auditado.

Manifestação da Unidade Examinada: F) *“... Recomendação nº 4: Adotar ações que promovam a qualificação e formação dos atores envolvidos no processo de centralização das contratações de que tratam o item 3.5 da Nota Técnica CGPEI/INSS nº 15/2020 e o artigo 16, § 3º, do Decreto nº 10.024/19, apresentamos a Nota Técnica nº 8/2021/CGQSD/DGPA-INSS ([5595658](#)) formulada pela Coordenação-Geral de Qualidade de Vida, Saúde e Desenvolvimento do Servidor, para análise por parte da Auditoria-Geral do INSS.”*

Análise da Equipe de Auditoria: A Nota Técnica citada foi elaborada para subsidiar a resposta à Recomendação 4 do presente Relatório. Todavia, foi recomendado à DGPA a adoção de medidas que promovessem a qualificação e a formação dos atores envolvidos no processo de



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

centralização das contratações. Diante disto, há que se fazer um corte temporal nos cursos apresentados, a saber, 2020, ano em que o processo de centralização foi aprovado. Dito isto e analisando os cursos ofertados, depreende-se que em 2020 e 2021 na Escola da Previdência nenhum curso com conteúdo específico foi disponibilizado diretamente para esse público. No item 8.4 da citada Nota percebe-se que 25 servidores fizeram o curso concentra (Logística) em 2020, mas não há registro de servidores capacitados neste curso em 2021.

Assim, verifica-se que a Nota Técnica apresenta as atividades desenvolvidas pela Coordenação-Geral de Qualidade de Vida, Saúde e Desenvolvimento do Servidor, mas não demonstra as ações da DGPA para garantir a promoção da qualificação, a requalificação e a formação dos atores envolvidos.

Na referida Nota, consta que o desenvolvimento de competências transversais é estimulado por cursos ofertados em ambiente externo ao INSS, a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública/ENAP, Escola de Governo/EVG, Ead CGU ou TCU. Ademais, ressalte-se que tais cursos precisam ser avaliados e divulgados para que sejam atendidas as necessidades de formação e capacitação dos envolvidos, carecendo ainda de incentivo à participação dos servidores (Item 9.4). Apenas após a adoção destas providências tais cursos podem ser considerados como medidas de fomento à formação e qualificação da equipe e suprir a necessidade de capacitação da área auditada para o processo de centralização das contratações.