



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Avaliação do contrato de prestação de serviços de manutenção predial para as Gerências Executivas de Niterói/RJ, Duque de Caxias/RJ e Campos dos Goytacazes/RJ

Superintendência Regional Instituto Nacional do Seguro Social -Sudeste II

Exercício 2022



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Auditoria-Geral (AUDGER)
Auditoria Regional em Recife (AUDREC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Examinada: **Superintendência Regional Instituto Nacional do Seguro Social - Sudeste II**

09 de dezembro de 2022



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.



RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Avaliação das etapas do planejamento à execução da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção predial para as Gerências Executivas de Niterói/RJ, Duque de Caxias/RJ e Campos dos Goytacazes/RJ e suas unidades vinculadas. O contrato auditado foi o de nº 19/2020, com o valor global de R\$ 1.893.945,00, cuja vigência inicial foi de 31.12.2020 a 30.06.2021, sendo prorrogado até 31.01.2023.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi selecionado para avaliação com base em critérios de materialidade e criticidade do serviço prestado e em razão da relevância da contratação para a continuidade das atividades da instituição. A análise preliminar do objeto indicou ainda possíveis riscos e fragilidades na fase de planejamento da contratação.

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

Com base nos exames realizados, concluiu-se que ocorreram falhas no planejamento da contratação, no processo licitatório, na gestão e fiscalização contratual, tendo sido evidenciados: (i) Planejamento da contratação deficitário; (ii) Inobservância das previsões editalícias ou instrumentos normativos na adjudicação da proposta; (iii) Inobservância de ações de contingência previstas no Mapa de Gerenciamento de Riscos; (iv) Ausência de requerimento de documentos exigidos no termo de referência; (v) Pagamento de serviços de manutenção sem a devida comprovação de sua execução e ausência de aplicação de sanções previstas no edital.

Assim, as recomendações emitidas incluem ações no sentido de promover acompanhamento e supervisão de modo a assegurar a conformidade nas etapas do processo licitatório e a regularização de procedimentos relativos à fiscalização e à gestão do Contrato 19/2020.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDGER	Auditoria-Geral do INSS
CC	Casa Civil
DIVOFL	Divisão de Orçamento, Finanças e logística
ETP	Estudo Técnico Preliminar
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ME	Ministério da Economia
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NT	Nota Técnica
PCMAT	Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho
PCMSO	Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional
PPRA	Programa de Prevenção de Riscos Ambientais
PR	Presidência da República
SAJ	Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil
SEDGG	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento
SENGPAI	Serviço de Engenharia e Patrimônio Imobiliário
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SR	Superintendência Regional
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Deficiências no planejamento da contratação dos serviços de manutenção predial	8
1.1 Previsão no Termo de Referência para instalação de escritório da contratada em um dos municípios sede das Gerências Executivas abrangidas pelo contrato, inserido como requisito, sem justificativas	10
1.2 Deficiências na avaliação e justificativas para o não parcelamento da solução	10
1.3 Não foram levantadas contratações correlatas ou interdependentes	13
1.4 Equipe de planejamento disponibilizou no ETP informação genérica sobre contratações no INSS, sem a realização da prospecção das alternativas existentes.	13
1.5 Vinculação do valor utilizado para materiais e mão de obra específica à mão de obra fixa e incerteza sobre as reais áreas (m ²) das unidades para integrar a composição da planilha de custos.	14
1.6 Ausência no ETP da descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade	15
1.7 Ausência de aprovação nos documentos integrantes da etapa de Planejamento da Contratação	16
2. Termo de responsabilidade pela prestação de serviços apresentado pela contratada em desconformidade com o edital	16
3. Inobservância de ações de contingência previstas no Mapa de Gerenciamento de Riscos	17
4. Ausência de requerimento de documentos exigidos no termo de referência	18
5. Pagamento de serviços de Manutenção sem a devida comprovação de sua execução e ausência de aplicação de sanções previstas no Edital	18
5.1 Pagamentos dos serviços de manutenção preventiva sem a devida comprovação dos serviços prestados.	19
5.2 Pagamento de deslocamento, pedágio e pernoite relacionados aos serviços eventuais das três primeiras medições de serviços eventuais sem a devida comprovação	20
5.3 Ausência de aplicação de Sanções previstas no Edital	20
RECOMENDAÇÕES	21
CONCLUSÃO	22



INTRODUÇÃO

Trata-se de trabalho de avaliação no processo de contratação, gestão e fiscalização dos serviços prestados por empresa especializada em manutenção predial preventiva e corretiva, bem como de execução de serviços eventuais nos sistemas, equipamentos e instalações prediais das unidades do INSS administradas pelas Gerências Executivas Niterói/RJ, Duque de Caxias/RJ e Campos dos Goytacazes/RJ, contrato nº 19/2020 da Superintendência Regional Sudeste II, com o valor global de R\$ 1.893.945,00. A contratação foi realizada no modelo “sem cobertura de risco”, por demanda, com dedicação exclusiva de mão de obra.

O trabalho foi selecionado para avaliação com base em critérios de materialidade e criticidade do serviço prestado e sua relevância para a continuidade das atividades da instituição. A auditoria teve como objetivo verificar a conformidade dos procedimentos relativos à contratação e execução dos serviços às normas vigentes. Para tanto, foram estabelecidas questões de auditoria:

I - A contratação foi precedida de levantamento dos elementos essenciais que serviram para compor o Termo de Referência ou Projeto Básico, de forma a atender às necessidades da Administração, observando-se instrumentos normativos aplicáveis?

II - Houve levantamento de mercado indicando a compatibilidade entre o modelo de contratação e a capacidade das empresas existentes no mercado?

III - O orçamento estimativo foi detalhado em planilhas com composição de todos os custos unitários da contratação?

IV – A estimativa de preço é compatível com o valor de mercado?

V - Nos estudos preliminares existe declaração sobre os benefícios diretos e indiretos que o órgão almeja com a contratação, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos, bem como, na possibilidade, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços oferecidos à sociedade?

VI- Foram previstos no edital critérios e práticas de sustentabilidade veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada?

VII - As minutas do Contrato e do Edital foram aprovadas pela Procuradoria e as recomendações foram observadas pela Administração?

VIII - A proposta vencedora atende às exigências legais e editalícias?

IX - Eventuais desclassificações de concorrentes foram fundamentadas?



X - Os riscos são gerenciados ao longo da execução do contrato observando-se os mapas de risco estabelecidos nas etapas anteriores?

XI - Os contratos são acompanhados e fiscalizados adequadamente e os controles existentes atestam a efetiva entrega dos serviços?

XII - Os pagamentos dos serviços ocorreram em conformidade com normativas aplicáveis?

XIII - Na condição de descumprimento contratual, foram aplicadas as sanções estabelecidas em contrato?

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas: análise documental, indagação escrita e triangulação.

Foram avaliados o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Mapa de Riscos, Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR), o Edital, Ata do Pregão, o Contrato e os documentos apresentados pela contratada nas fases da seleção da proposta e execução contratual.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Deficiências no planejamento da contratação dos serviços de manutenção predial

O processo de contratação na Administração Pública passa por fases, sendo elas: o planejamento, a seleção do fornecedor e a gestão ou execução contratual. A fase de planejamento da contratação, em especial, consiste nas seguintes etapas: I- Estudos Preliminares; II- Gerenciamento de Riscos, e III-Termo de Referência ou Projeto Básico. O planejamento de uma contratação deve ocorrer em conformidade com as exigências previstas nas normas aplicáveis, conforme demonstrado no Quadro 1:

Quadro 1 – Etapas do planejamento da contratação	Proposta	Desenvolvimento	Aprovação	Elemento normativo
Estudos Preliminares	Evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da	Servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação.	Autoridade Competente (no INSS, Superintendente ou Chefe da DIVOFL).	<ul style="list-style-type: none">• Arts. 20 e 24, IN nº 05/2017 da Seges/MPDG;• Art. 5, 6 e 7 da IN nº 40/2020 da SEDGG/ME;• Art. 3 e Inciso II



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

	contratação.			do Art. 14, do Decreto nº 1.024 de 20.09.2019 da SAJ/CC/PR; • Portaria nº 114/SR-II/INSS, DE 23.07.2020; • Capítulo II do Decreto nº 7.983/2013.
Gerenciamento de Riscos (materializa-se no Mapa de Riscos)	<ul style="list-style-type: none"> • identificação, avaliação e tratamento dos principais riscos identificados; • Definição das ações de Contingência para riscos que persistirem inaceitáveis após tratamento; • Definição dos responsáveis pelas ações de contingência. 	Equipe de Planejamento da Contratação.		• Art. 25, IN nº 05/2017 da Seges/MPDG.
Termo de Referência	Definição do objeto e elementos necessários à sua perfeita contratação e execução. Elaborado a partir dos Estudos Preliminares e Gerenciamento de Risco, com a avaliação de modificar-se ou não estes.	Setor requisitante.	Autoridade Competente (no INSS, Superintendente ou Chefe da DIVOFL).	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 22, IN nº 05/2017 da Seges/MPDG; • Art. 28, IN nº 05/2017 da Seges/MPDG; • Art. 3 e Inciso II do Art. 14, do Decreto nº 1.024/2019; • Portaria nº 114/SR-II/INSS, de 23.07.2020.

Fonte: Elaboração própria, com base nas normatizações que disciplinam o processo de trabalho.

Após avaliações realizadas pela unidade de auditoria no que se refere à conformidade do processo de planejamento da contratação dos serviços de manutenção predial na Superintendência Regional Sudeste II (pregão nº14/2020), foram observadas as falhas a seguir:



1.1 Previsão no Termo de Referência para instalação de escritório da contratada em um dos municípios sede das Gerências Executivas abrangidas pelo contrato, inserido como requisito, sem justificativas

Foi constatado no anexo XVI do Termo de Referência (TR) exigência da instalação de escritório da empresa em Campos dos Goytacazes, ou em Duque de Caxias, ou em Niterói.

Esse requisito não foi subsidiado pelo ETP, nem constam dos autos do processo de planejamento da contratação as justificativas necessárias à exigência, conforme prevê o art. 7, II, do Cap. II da IN nº 40/2020 da SEDGG/ME e o art. 28, Seção IV, Cap. III da IN nº 05/2017 da Seges/MPDG. Tal requisito também não foi tratado no mapa de riscos. Além disso, o setor requisitante não justificou e não fundamentou a inserção do requisito quando da elaboração do TR.

Segundo o Acórdão nº 2274/2020 do TCU Plenário, a exigência de instalação de escritório no local da execução dos serviços é regular se estiver acompanhada da devida demonstração de que a medida seja imprescindível à adequada execução do objeto licitado, considerando os custos a serem suportados pelo contratado. Porém, se não houver avaliação quanto à pertinência frente à materialidade da contratação, impactos no orçamento estimativo e na competitividade do certame, torna-se indevida a exigência feita.

1.2 Deficiências na avaliação e justificativas para o não parcelamento da solução

Em análise do edital do pregão eletrônico nº 14/2020 (item 1) constatou-se que a Superintendência Regional Sudeste II não parcelou os serviços de manutenção predial da região, licitando apenas com um item, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Demonstração de distribuição das unidades na contratação não parcelada

Item	Descrição	Unidades vinculadas	Qtd (m ²)	% ÁREA	Valor Contratação anual (R\$)
1	Contratação Gex Niterói e Unidades vinculadas	18	22.474,56	37,68%	1.893.945,00
	Contratação Gex Campo dos Goytacazes e Unidades vinculadas	19	15.913,72	26,68%	
	Contratação Gex Duque de Caxias e Unidades vinculadas	15	21.249,69	35,63%	
	TOTAL	52	59.637,97	100,00%	

Fonte: Elaboração própria com base nas informações extraídas da Nota Técnica Nº 27/2021/SENGPAI/DIVOFI/SR-II/INSS

O cumprimento do inciso VII, art. 7º da IN nº 40/2020 da SEDGG/ME requer, por parte da equipe de planejamento, uma avaliação da contratação, devendo ser observados aspectos



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

como vantajosidade e economicidade. A avaliação nesse sentido deve ponderar sobre a capacidade que o mercado possui para atender a execução do objeto contratado.

Considerando os aspectos delineados na Lei nº 8.666 de 21.07.1993 e o posicionamento adotado no processo em relação ao parcelamento da solução, a equipe de planejamento apresentou no Estudo Técnico Preliminar nº 12/2020 as seguintes justificativas em seu item 12.1:

12.1. Optou-se pelo não parcelamento do objeto, pois:

- a. Poderia ocorrer perda de escala, tanto nas compras, quanto na execução dos serviços, podendo onerar o orçamento, além de dificuldade de gestão de vários contratos, que teriam o mesmo objeto, o que geraria custos adicionais.
- b. Diminuição da competição nas licitações por não permitir que empresas especializadas participem da licitação, com conseqüente aumento dos valores contratados.
- c. Não integração das partes da solução, com conseqüente não atendimento da necessidade que originou a contratação ou a necessidade de realizar nova contratação para integração das partes da solução.
- d. Contratações com poucos fornecedores, com conseqüente aumento dos valores contratados em comparação à compra conjunta da solução.

A Nota Técnica nº 73/2020/SENGPAI/DIVOFL/SR-II/INSS acrescenta elementos aos já tratados no Estudo técnico Preliminar:

A contratação em tela engloba 03 (três) Gerências Executivas admitindo-se, para a gestão das equipes, um engenheiro e um encarregado para manejo de todos os colaboradores, bem como providências em relação à distribuição de tarefas. Aventado o fracionamento, ter-se-ia a inclusão desses profissionais em cada contrato, ou seja, três engenheiros e três encarregados, incorrendo-se, desta forma, não em economia, mas em aumento de custos para a Administração. Em adição, a aquisição de insumos de forma globalizada proporciona ganho de escala, incorrendo em menores custos ao contrato sem o fracionamento do objeto. Outro fator de interesse relativo ao não parcelamento do objeto aduz ao fato de que a aplicação de mão de obra, bem como o planejamento das rotas de manutenção predial se fazem de forma mais otimizada.

Nesse viés, na Nota Técnica nº 27/2021/SENGPAI/DIVOFL/SR-II/INSS, mantiveram-se as diretrizes da NT nº 73/2020/SENGPAI/DIVOFL/SR-II/INSS, no sentido de que o não parcelamento do objeto seria a melhor condição para a contratação, analisando-se o parcelamento apenas em relação ao contrato em execução, não observando, todavia, o que estabelece o §1º e o §2º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993 que objetivam ampliar a competitividade.

Transcreve-se abaixo o §1º e 2º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993 que trata sobre a questão do parcelamento:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

§ 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Grifo nosso)

§ 2o Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação

A Procuradoria no Parecer n. 00179/2020/ERC-ADM/PRFE/INSS/RIO/PGF/AGU, disponibilizado no processo, trata a questão nos itens 91 e 92:

91. Cabe destacar que são necessárias as devidas justificativas para a inserção de mais de item em um único lote, haja vista que a contratação assim realizada poderá acarretar violação ao disposto no art. 23, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993, que determina a divisão da contratação em parcelas técnica e economicamente viáveis, conforme texto assim lançado:

"Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)"

92. Em outras palavras, como a regra milita para a subdivisão do objeto em parcelas que, por sua vez, visa melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, requer-se justificativa quanto à inviabilidade econômica do parcelamento (se o custo de um dos serviços seria muito baixo, tornando pouco atrativa a participação de licitantes para prestá-lo separadamente), nos termos da Súmula 247 do TCU, que assim dispõe:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

Sobre a questão, o Parecer finaliza com a seguinte conclusão no item 171:

iii. justificar a referida concentração em um único objeto, quando é perfeitamente possível o parcelamento da contratação;



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

As alegações apresentadas para o não parcelamento do objeto, que subsidiaram o processo de contratação mediante Termo de Referência, não atenderam os requisitos legais estabelecidos nos §1º e 2º do art. 23 da lei nº 8.666/1993, assim como a orientação jurídica outrora encaminhada pela Procuradoria. Não houve justificativa técnica de que o parcelamento não seria operacional e ou economicamente viável. Também não foi realizada demonstração do ganho de economia de escala com a opção do não parcelamento.

1.3 Não foram levantadas contratações correlatas ou interdependentes

Ao tratar das contratações correlatas e interdependentes, o ETP deve permitir que as contratações sejam projetadas de forma sistêmica e integrada.

O artigo 7º, inciso VIII, da IN nº 40/2020 da SEDGG/ME, determina que, com base no documento de formalização da demanda, informações sobre contratações correlatas e/ou interdependentes deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP Digital, podendo tal fato influenciar na eleição do objeto a ser contratado, avaliando tanto as contratações que a unidade já possua, quanto aquelas que possam ser feitas posteriormente.

No caso em análise, a equipe de planejamento consignou que contratações similares poderiam ser pesquisadas no portal de compras do governo federal, conforme trecho extraído do item 13.1 do ETP, sem apresentar considerações sobre as contratações correlatas ou interdependentes relacionadas ao objeto da contratação.

13.1. As soluções elencadas neste ETP são amplamente utilizadas pela Administração Pública. Ver pesquisas no portal Comprasnet (www.comprasgovernamentais.gov.br) para obter licitações com objeto similar aos deste estudo.

1.4 Equipe de planejamento disponibilizou no ETP informação genérica sobre contratações no INSS, sem a realização da prospecção das alternativas existentes.

No ETP nº 14/2020 não constam informações sobre levantamento de mercado para a prospecção das alternativas existentes.

A IN nº 40/2020 da SEDGG/ME, Art. 7, inc. III, determina a realização do levantamento de mercado observando-se a formalização da demanda:

Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP digital:
(...)

III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções:

- a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

Como as alíneas “a” e “b” tratam de sugestões à administração, outras possibilidades podem ser consideradas, contanto que atendam à exigência da execução da prospecção.

O Estudo Técnico Preliminar 12/2020 apresenta o seguinte registro sobre a questão:

8.1. Existem diversas empresas aptas a realização de tais serviços. Na própria Superintendência Regional II do INSS, existem vários contratos em andamento com empresas do ramo. Assim, verifica-se que não existem problemas quanto ao fornecimento de nenhuma das soluções apontadas” (DOC SEI 1758349).

1.5 Vinculação do valor utilizado para materiais e mão de obra específica à mão de obra fixa e incerteza sobre as reais áreas (m²) das unidades para integrar a composição da planilha de custos.

A planilha de custos requer, para sua elaboração, memórias de cálculo e estimativas que se aproximem ao máximo da demanda requerida ao objeto a ser contratado. Nesse sentido, a IN nº 40/2020 da SEDGG/ME, no Art. 7, inciso V, determina, no estudo preliminar, a produção e registro da estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe darão suporte.

Em relação à precificação, o inciso X, do Art. 30 da IN nº 05/2017 da Seges/MPDG estabelece, como um dos elementos do conteúdo mínimo do Termo de Referência, estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado.

Observou-se no processo analisado que o valor referente à aquisição de materiais nos serviços e na mão de obra específica (como serralheiro, marceneiro, vidraceiro, telhador etc.) foi estabelecido sem estimativas detalhadas de quantitativo e sem ampla pesquisa de mercado. No processo foi realizada a vinculação em 35% do valor gasto com a mão de obra fixa para se definir o valor utilizado para materiais e mão de obra específica, não se adotando assim:

- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos para suporte;
- estimativa de valor, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos para suporte.

Os elementos que integram as memórias de cálculo devem representar a real situação dos aspectos a serem requeridos em contrato.

Constatou-se ainda a falta de exatidão sobre a real área disponibilizada no processo conforme expressa o Termo de Referência nas interações entre os itens 7.4 e 7.5.:

7.4. As áreas tabeladas serão utilizadas para rateio do custo estimado mensal entre as Unidades. Tais áreas são consideradas efetivamente utilizadas e englobam áreas



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

internas (todos os andares, garagens e coberturas) e externas (muros, rampas, estacionamentos, acessos, inclusive calçadas de passeio público).

7.5. Registra-se que as informações da tabela acima foram fornecidas pelos Setores de Logística, Licitações e Contratos de cada Gerência Executiva. Eventuais inconsistências nos dados deverão ser verificadas e corrigidas junto a cada GEX específica. (grifo nosso).

Foram identificadas divergências entre áreas registradas no processo as quais desencadearam diferença no valor final do orçamento.

Constatou-se, ainda discrepância entre as medidas das áreas totais disponibilizadas no ETP (53.562,05m²) e Termo de Referência (59.637,97m²). Esse documento sugere a possibilidade de inconsistência nas informações a serem verificadas e corrigidas junto às Gerências Executivas durante a execução do contrato, demonstrando que a administração não garantiu a exatidão da área abrangida no contrato.

1.6 Ausência no ETP da descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade

Verificou-se que o ETP 14/2020 foi desenvolvido sem a observância dos requisitos necessários para o estabelecimento de critérios e práticas de sustentabilidade.

O Inciso II, Art. 7º, Cap. II, da IN nº 40/2020 da SEDGG/ME estabelece que, com base no documento de formalização da demanda, deverá ser produzida e registrada no Sistema ETP Digital a descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade. Os artigos 3º e 4º do Decreto nº 7.746 de 05.06.2012 estabelecem, dentre outros, quais aspectos seriam considerados critérios e práticas de sustentabilidade e os incisos I ao VIII, do Art. 6º, Capítulo III da IN nº 01 de 19.01.2010 da SLTI / MPOG, relacionam o rol de práticas de sustentabilidade que devem ser previstas nas contratações de serviços para adoção, quando couber, por parte das empresas contratadas.

Dessa forma, o Estudo Técnico Preliminar não tratou sobre os elementos do Decreto nº 7.746/2012, conforme estabelece o artigo 4º deste normativo, são eles:

- I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e

VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

1.7 Ausência de aprovação nos documentos integrantes da etapa de Planejamento da Contratação

O Inciso II, Art. 14 do Decreto nº 10.024/2019 estabelece que a autoridade competente, ou quem ela delegar, deve aprovar Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência. Esta observação, inclusive, consta no Parecer da Procuradoria, após exame das peças do processo.

Foi observado no processo que as versões finais do ETP e do TR prosseguiram sem a aprovação da autoridade competente ou por pessoa designada. A Portaria nº 114/SR-II/INSS, de 23 de julho de 2020 delegou ao Chefe da Divisão de Orçamento, Finanças e Logística a competência para planejamento e gerenciamento das contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações, e diretrizes para contratações compartilhadas, no âmbito das unidades do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS vinculadas à Superintendência Regional Sudeste II.

Ante ao exposto, pode-se concluir que as inconformidades relacionadas nos itens 1.1. ao 1.7. demonstram que o planejamento da contratação se deu de maneira deficiente em razão de falha humana que repercute em prejuízo à vantajosidade e economicidade da contratação.

2. Termo de responsabilidade pela prestação de serviços apresentado pela contratada em desconformidade com o edital

A Comissão de Licitação em um pregão deve proceder em todo o certame observando os requisitos estabelecidos no edital e seus anexos, tratando esses de forma objetiva, visando à contratação do objeto para alcançar os resultados pretendidos.

O art. 43, incisos IV e V, da Lei nº 8.666/93 estabelece os procedimentos de processamento e julgamento das licitações, que devem ser seguidos em conjunto com os critérios de avaliação constantes no Edital. Por sua vez, o Inciso III, do art. 17 e art. 39 do Decreto nº 10.024/2019 trata sobre os requisitos de aceitabilidade da proposta.

O Termo de Referência produzido para a contratação do objeto em análise apresentou dentre seus requisitos a previsão para a licitante vencedora instalar, no prazo máximo de 60 dias contados da vigência do contrato, escritório ou no município de Campos dos Goytacazes/RJ ou no município de Duque de Caxias/RJ ou no município de Niterói/RJ.

A concordância em relação ao prazo para instalação de 60 dias por parte das participantes do pregão ocorreria mediante o preenchimento da “declaração de pleno conhecimento das



condições para a prestação do serviço”, cujo modelo se encontrava no Anexo XVI do Termo de Referência. Portanto, a Comissão de Licitação precisaria, com relação ao requisito da instalação do escritório, verificar o atendimento da declaração na configuração apresentada no Edital.

Foi observado no procedimento licitatório que a declaração aqui tratada foi disponibilizada pela vencedora do certame com configuração diversa da requerida no Termo de Referência, com informações que não apresentam o requisito em relação ao estabelecimento do escritório por parte da contratada nos municípios indicados

A proposta vencedora não atendeu a exigência legal editalícia referente à disponibilização da “declaração de pleno conhecimento das condições para a prestação do serviço”, conforme estabelecido no procedimento licitatório, em decorrência de falha humana. A inconformidade identificada repercute na formalização do processo de execução contratual, considerando que a ausência deste documento não exime a empresa das obrigações advindas do contrato.

3. Inobservância de ações de contingência previstas no Mapa de Gerenciamento de Riscos

O Mapa de Gerenciamento de Riscos é a ferramenta providenciada na etapa de Planejamento da Contratação na qual os riscos identificados e considerados inaceitáveis pela área devem ser tratados. Esse tratamento ocorre por meio de ações preventivas e/ou de contingência, observando-se a probabilidade e o impacto desses riscos.

Os Incisos I a V, do Art. 25, da IN nº 05/2017 da Seges/MPDG, tratam sobre as atividades que compõem o Gerenciamento de Riscos e, dentre essas, encontram-se diretrizes a serem registradas. O Anexo IV, da IN nº 05/2017 da Seges/MPDG apresenta um modelo para uso.

O risco 8 registrado no Mapa de Riscos, desenvolvido na etapa de planejamento da contratação, observa como risco “inaceitável” a inexecução das rotinas de manutenção predial preventiva. Para esta condição foram previstas as seguintes ações de contingência na execução do contrato por parte do gestor e fiscais do contrato:

- Apurar causas, orientar a contratada e/ou recomendar providências cabíveis;
- glosar pagamento por serviços não prestados;
- aplicar eventuais sanções por descumprimento mediante o devido processo legal.

Com relação às ocorrências de evento relacionado ao risco 8 do Mapa de Gerenciamento de Risco, constatou-se que não houve prestação do serviço de manutenção preventiva, exceto nas unidades da GEX Campos do Goytacazes, para as competências 03 e 04/2021, e não foi observada a aplicação das ações de contingência conforme diretriz estabelecida no Mapa de Gerenciamento de Risco.



Identificou-se como causa para a não implementação das medidas de contingência, na ocorrência de inexecução dos serviços de manutenção preventiva deficiência na execução do contrato decorrente de falha humana, com potencial prejuízo à execução contratual.

4. Ausência de requerimento de documentos exigidos no termo de referência

Preliminarmente à execução dos serviços contratados, faz-se necessária a disponibilização de documentação técnico-administrativa. O rol destes documentos consta no Termo de Referência e precisa ser requisitado pela equipe de gestão e fiscalização do contrato.

Os Artigos 67 e 73 a 76, da Lei nº 8.666/1993, tratam sobre a fiscalização, execução e recebimento de serviços, os quais devem ocorrer mediante contínua avaliação por parte da fiscalização e gestão do contrato. Os artigos 47 e 48 da IN nº 05/2017 da Seges/MPDG versam sobre a avaliação da execução do objeto através de instrumento de controle.

No Termo de Referência avaliado consta a necessidade de disponibilização à fiscalização do contrato, antes do início da execução, dos seguintes documentos: relação nominal dos funcionários da contratada, relatório Preliminar das unidades, diagramas unifilares, cadastro técnico das unidades, PPRA / PCMAT, PCMSO e plano de manutenção preventiva.

Da análise realizada constatou-se que a fiscalização do contrato não acompanhou ou requereu à contratada toda a documentação técnico-administrativa anteriormente citada.

Identificou-se como causa para a ausência da apresentação de documentação tratada nos elementos contratuais a ocorrência de falha humana, implicando em prejuízo do diagnóstico inicial das unidades para adequações necessárias como também em eventual descumprimento da legislação trabalhista, relacionada às condições de segurança e saúde no trabalho.

5. Pagamento de serviços de Manutenção sem a devida comprovação de sua execução e ausência de aplicação de sanções previstas no Edital

O inciso I do Art. 73, da Lei nº 8.666/1993, trata sobre a fiscalização, execução e recebimento do serviço. A execução dos pagamentos deve obedecer a diretriz do artigo 67 da IN nº 05/2017 da Seges / MPDG, que aponta para o anexo XI dessa normativa. Conforme o item 1 deste anexo, apenas após o recebimento definitivo o gestor do contrato deve instruir o processo de pagamento com a Nota Fiscal ou Fatura e os demais documentos comprobatórios da prestação dos serviços. Observando-se as diretrizes normativas, é fundamental à fiscalização, e, por conseguinte, à gestão do contrato, a comprovação da execução dos serviços programados, conforme elementos contratuais para a execução dos pagamentos.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Constataram-se as competências 02/2021, 03/2021 e 04/2021, as disfunções destacadas a seguir:

5.1 Pagamentos dos serviços de manutenção preventiva sem a devida comprovação dos serviços prestados.

Acerca da execução dos serviços de manutenção preventiva foram evidenciados os seguintes elementos:

- I. O Relatório Preliminar das unidades, o qual, conforme Termo de Referência, deveria ser entregue 30 dias após o início do contrato assim como o plano de manutenção foram apresentados intempestivamente. O Relatório Preliminar é parte integrante do programa de manutenção, elaborado com objetivo de identificar a situação das unidades para que seja colocada em prática a manutenção corretiva e preventiva, de acordo com prioridade de cada unidade.
- II. Não constam no processo os relatórios de manutenção preventiva e esses não foram apresentados após a solicitação de auditoria, fato este que evidencia o risco de unidades estarem sem a devida manutenção preventiva prevista no contrato.
- III. Não consta documento técnico que comprove, por parte da contratada, a atuação efetiva dos Responsáveis Técnicos (engenheiros do contrato). Observou-se também a situação de profissional com formação em Engenharia Civil atuando de forma concomitante em outros contratos de manutenção, com a acumulação de carga horária inexecutável para os devidos contratos.

A tabela 2 apresenta o valor pago por esses serviços, conforme apurado nas três primeiras medições do contrato.

Tabela 2 – Pagamento Manutenção Preventiva

Descrição	Valor correspondente as 3 primeiras medições	BDI médio	Total com BDI
Mão de Obra (ANEXO V)	R\$ 201.754,45	35,51%	R\$ 273.391,42
Deslocamentos, Pedágios e Pernoites – Preventivas (ANEXO III)	R\$ 18.230,83	35,51%	R\$ 24.704,05
Equipamentos (ANEXO VI)	R\$ 9641,08	35,51%	R\$ 13.064,34
Total			R\$ 299.727,21

Fonte: Planilha “II Plan Consolid” das planilhas de medição.



5.2 Pagamento de deslocamento, pedágio e pernoite relacionados aos serviços eventuais das três primeiras medições de serviços eventuais sem a devida comprovação

Não constam no processo documentos que evidenciem autorização e/ou execução de serviços eventuais.

Considerando o exame de auditoria sobre as três primeiras medições, que correspondem às competências de fevereiro, março e abril de 2021, constatou-se para esse período pagamentos de deslocamento, pedágio e pernoite, conforme a tabela 4 abaixo indicada.

Tabela 4 – deslocamento, pedágio e pernoite (Serviços eventuais)

Serviços Eventuais						
Serviço	Medições Mensais			Subtotal	BDI-médio com ISS	Total
	1ª Medição – fevereiro	2ª Medição – março	3ª Medição – abril			
Deslocamentos, Pedágios e Pernoites – Eventuais (ANEXO III)	R\$ 2.833,71	R\$ 3.240,97	R\$ 3.566,40	R\$ 9.641,08	35,51%	R\$ 13.064,34

Fonte: 1ª Medição (fevereiro): SEI 4140757, 2ª Medição (março): SEI 140933, 3ª Medição (abril)

5.3 Ausência de aplicação de Sanções previstas no Edital

Os artigos 86 a 88, da Lei nº 8.666/1993, tratam sobre as sanções administrativas, definindo cada conduta a ser tomada pela administração na ocorrência de atrasos injustificados na execução do contrato, inexecução total ou parcial, práticas de fraudes fiscais, atos ilícitos e falta de idoneidade. As sanções variam de acordo com as ocorrências observadas por parte da fiscalização e gestão do contrato, observando a Lei, instrumentos convocatórios e/ou contrato.

Por sua vez, o artigo 68 da IN nº 05/2017 da Seges / MPDG também trata sobre os aspectos referentes à sanção mediante a infração ao contrato, determinando a autuação de procedimento administrativo específico por parte da fiscalização e gestão para aplicação de sanções à contratada e a consequente rescisão contratual, se for o caso, de acordo com as regras previstas no ato convocatório, na legislação correlata e nas orientações estabelecidas em normativo interno do órgão ou entidade.

Abaixo estão relacionadas as inconformidades constatadas em relação ao cumprimento do contrato 19/2020 por parte da empresa contratada:

- Ausência dos documentos técnico-administrativos (achado nº 4);
- Ausência do desenvolvimento de serviços por parte do profissional habilitado (achado nº 5.1);
- Inexecução de serviços de manutenção preventiva (achado nº 5.1).



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Foi observado que após 7 meses do início do contrato, a contratada apresentou o Plano de Manutenção Preventiva das unidades, o qual deveria ser entregue 15 dias após o início do contrato. Esse documento técnico é fundamental para a aferição da execução dos serviços de manutenção preventiva.

Caracteriza-se como causa das disfunções descritas nos itens 5.1 a 5.3 a deficiência na execução do contrato, decorrente de falha humana.

A não implementação de ações adequadas no contrato promovem:

- Interferência à execução regular dos serviços nas unidades de trabalho pela falta de manutenção preventiva, realizada com programação prévia;
- Prejuízo à preservação dos sistemas prediais;
- Danos ao erário.

Conclui-se assim, que na etapa de execução do contrato, ocorreram pagamentos de serviços em desconformidade com os elementos contratuais sem que houvesse a consequente aplicação das sanções estabelecidas no contrato.

RECOMENDAÇÕES

Com o objetivo de aprimorar o processo de trabalho, a performance dos servidores que atuam no planejamento e execução contratual e corrigir as desconformidades observadas recomenda-se:

À DIROFL:

1. . Dar conhecimento as suas Coordenações-Gerais quanto aos Achados de auditoria do Contrato nº 19/2020 e incorporar às rotinas de supervisão já existentes outros mecanismos de controle, em aderência aos normativos vigentes, com vistas a mitigar/eliminar fragilidades semelhantes em contratações futuras.” (Achado nº 1).
2. Determinar à SR, responsável pelo contrato 19/2020, a regularização e/ou revisão dos seguintes aspectos:
 - a) ações de contingência previstas no mapa de risco para as desconformidades encontradas em relação à inexecução das rotinas de manutenção predial preventivas. (Achado nº 3);
 - b) a ausência de comprovação, para o período tratado na ação de auditoria, da prestação dos serviços registrados no relatório desenvolvido, e, caso se identifiquem irregularidades nos aspectos observados em relação a prestação, promover a restituição de valores pagos indevidamente. (Achado nº 5);



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

c) a ausência dos documentos técnico-administrativo pendentes a fim de atender o TR, quais sejam: relação nominal dos funcionários da contratada, relatório preliminar das unidades, diagramas unifilares, cadastro técnico das unidades, PPRA / PCMAT, PCMSO e Plano de Manutenção Preventiva. (Achado nº 4);

d) Regularizar no processo de execução do contrato nº 19/2020 a situação da instalação de escritório da contratada, na forma prevista no Anexo do Termo de Referência e, em caso de não instalação ou atraso, aplicar as sanções contratuais cabíveis. (Achado nº 2).

CONCLUSÃO

Com base na análise do processo de contratação da prestação de serviço de manutenção predial, preventiva e corretiva, referente ao contrato nº 19/2020, para as Gerências Executivas de Niterói/RJ, Duque de Caxias/RJ e Campos dos Goytacazes/RJ e suas unidades vinculadas, constatou-se que o planejamento não ocorreu conforme preveem os normativos vigentes, apresentando falhas na formalização dos documentos, a exemplo da inexistência de justificativa para exigência de instalação de escritório em um dos municípios das gerências supracitadas e de avaliação de viabilidade técnica operacional e econômica do não parcelamento do objeto.

Na fase de execução contratual não houve a aplicação de ações de contingência previstas no mapa de gerenciamento dos riscos da contratação, e tampouco foi observada, pela equipe de fiscalização, a necessidade de disponibilização, pela empresa contratada, de rol de documentos previstos no Termo de Referência, os quais subsidiariam a avaliação e diagnóstico da regularidade envolvendo questões trabalhistas relativas ao contrato.

Quanto ao pagamento dos serviços contratados, observou-se ausência de relatórios referentes à manutenção preventiva e à prestação de serviços eventuais, assim como de comprovação da atuação dos responsáveis técnicos.

Em relação aos descumprimentos contratuais, não há registro de notificação e/ou aplicação de sanções previstas no contrato.

Os achados decorrem preponderantemente de falha humana, tanto no planejamento quanto no acompanhamento da execução contratual, associada a ausência de uma rotina de supervisão, impactando na regularidade dos procedimentos de elaboração dos documentos e na gestão e fiscalização do contrato.

Dessa forma, foram expedidas recomendações à área Auditada, com o objetivo de aprimorar o controle interno, e a gestão de riscos na operacionalização de procedimentos inerentes a contratação. Como benefícios advindos da implementação das recomendações propostas, destacam-se a aplicação eficiente dos recursos públicos, assecuração da isonomia na contratação e adequação da prestação dos serviços ao INSS.



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

Em resposta à versão preliminar deste Relatório, a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - DIROFL encaminhou, em 14/12/2022, despacho contendo manifestações em relação aos achados e recomendações registrados, conforme trechos citados a seguir:

Recomendação nº 1

Manifestação da unidade examinada

"8. Assim, quanto à Recomendação nº 1, observa-se que a DIROFL e suas Coordenações-Gerais vinculadas dispõem de diversos mecanismos de supervisão e controle junto às Superintendências Regionais, seja por meio do cumprimento de ritos em análise superior, seja por meio de disciplinas infra normativas, ações e estudos específicos e/ou de orientações realizadas."

[...]

"9. Dentre os mecanismos de supervisão e controle, destaca-se inicialmente quanto ao que disciplina a PORTARIA CONJUNTA PRES/DIROFL/INSS Nº 25, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022, recém editada pela DIROFL e pela Presidência, que dispõe sobre o procedimento de solicitação de autorização superior em atendimento ao Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, onde, nos termos das normas destacadas, são feitas pela DIROFL, pela Presidência e pelo Ministério do Trabalho e Previdência, nas contratações de alçada superior ao de Superintendência Regional, diversas checagens de conformidade com vistas a se obter a autorização para celebração ou prorrogação dos contratos em vigor, relativos às atividades de custeio, bem como quanto à anuência para publicação de editais que visem formalização de ata de registro de preços." (grifo nosso)

[...]

"11. Quanto aos dispositivos de controle e orientação, destacamos quanto à recém editada PORTARIA PRES/INSS Nº 1.507, DE 4 DE OUTUBRO DE 2022, que em complemento à Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, estabeleceu diversos mecanismos de controle, uniformização e orientação às Superintendências Regionais para elaboração de artefatos referentes às contratações de serviços de vigilância ostensiva e vigilância eletrônica, observando ainda que está em andamento no âmbito da DIROFL processos de mesma natureza com vistas a orientar contratações de manutenção predial (Processo nº 35014.144928/2022-44), manutenção de ar-condicionado (Processo nº 00695.001002/2019-63) e de limpeza e conservação (Processo nº 35014.369001/2022-15)." (grifo nosso)

[...]

"12. Há ainda iniciativas rotineiras e perenes, para além das já destacadas, realizadas no âmbito das Coordenações-Gerais, a exemplo de estudo realizado pela Divisão de Manutenção e Engenharia de Avaliação quanto aos valores dos contratos de manutenção predial no INSS (Processo SIPPS nº 492.085.795/2019) com vistas a homogeneizar custos e detectar/sanear eventuais dispersões, o qual está sendo atualizado diante das novas contratações desta natureza realizadas nos últimos 2 anos."

[...]

"15. Desta feita, diante das argumentações realizadas, tendo em vista que as atividades de supervisão e controle são perenes e constantemente evoluídas/adequadas aos normativos vigentes concomitante com eventuais fragilidades que possam ser identificadas, assim como que observando a exequibilidade e a



efetividade da ação de auditoria, e ainda que medidas de supervisão, orientação e normatização tem potencial de mitigar/eliminar eventuais fragilidades, contudo não tem o condão de "garantir a regularidade do processo licitatório", o que só seria possível mediante uma análise de caso concreto pela DIROFL de todos os procedimentos licitatórios do INSS, o que é inexequível e inaderente à estrutura e às competências regimentais vigentes, entende-se por necessário, observando as premissas relacionadas pela equipe de auditoria nos autos e na Reunião de Busca Conjunta (supervisão, orientação, controle, etc.), que a Recomendação nº 1 seja reformada para que: a DIROFL dê conhecimento para as suas Coordenações-Gerais quanto aos Achados de auditoria do Contrato nº 19/2020 e observe nas suas rotinas de supervisão, orientação, normatização e controle quanto ao detectado, com vistas a mitigar/eliminar fragilidades semelhantes em contratações do INSS." (grifo nosso)

Análise da equipe de auditoria

Na manifestação acima, a DIROFL apresentou mecanismos de supervisão e controle já implementados e em implementação, para o processo de licitação e contratação, dentre os quais destaca-se:

- A DIROFL e suas Coordenações-Gerais já possuem mecanismos de supervisão e controle junto às Superintendências Regionais por ritos em análise superior e disciplinas infra normativas, ações e estudos específicos e/ou orientações realizadas;
- A publicação da PORTARIA CONJUNTA PRES/DIROFL/INSS Nº 25, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022 (Disciplina o procedimento de solicitação de autorização superior em atendimento ao Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019) que dispõe sobre diversas checagens de conformidade com vistas a se obter a autorização para celebração ou prorrogação dos contratos em vigor, relativos às atividades de custeio locação de imóvel, para novas contratações ou termos aditivos para reformas e serviços de engenharia, serviços de manutenção e para demais contratações), bem como quanto à anuência para publicação de editais que visem formalização de ata de registro de preços;
- Acompanhamento constante pela DIROFL por meio do PAC, que ocorre em suporte aos comitês de contratação (CTGC) no qual participam todas as Coordenações-Gerais da DIROFL e que é responsável pela avaliação, comunicação, orientação, deliberação e demandas para as Superintendências Regionais no que concerne às contratações;
- Instituição de mecanismos de controles por meio da PORTARIA PRES/INSS Nº 1.507, DE 4 DE OUTUBRO DE 2022, que em complemento à Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, estabeleceu diversos mecanismos de controle, uniformização e orientação às Superintendências Regionais para elaboração de artefatos referentes às contratações de serviços de vigilância ostensiva e vigilância eletrônica. E que está em construção a emissão de orientação de mesma natureza para as contratações de manutenção predial (Processo nº 35014.144928/2022-44), manutenção de ar-condicionado (Processo nº 00695.001002/2019-63) e de limpeza e conservação (Processo nº 35014.369001/2022-15);
- Outras rotinas realizadas pelas Coordenações-Gerais, citando como exemplo estudo realizado pela Divisão de Manutenção e Engenharia de Avaliação quanto aos valores dos contratos de manutenção predial no INSS (Processo SIPPS nº 492.085.795/2019);
- Iniciativas de supervisão, controle e orientação realizadas por meio de reuniões técnicas presenciais e virtuais, onde são realizadas, por exemplo, oficinas, palestras e orientações em geral com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho do INSS, destacando as atividades realizadas pela DIROFL, Coordenações-Gerais e Superintendências Regionais no exercício de 2022: a) São Paulo - de 27/03/2022 a 02/04/2022; a) Belo Horizonte - de 09/05/2022 a 11/05/2022; c) Brasília - de



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

29/05/2022 a 03/06/2022; e e) Recife - de 08/11/2022 a 11/11/2022.

Citou ainda outras formas de controle, como a existência de normas federais e atos normativos internos sobre contratações, a competência e a estrutura regimental para os atos praticados, das unidades contratantes do INSS, que contam com o assessoramento jurídico em contratações das Procuradorias Federais Regionais Especializadas junto ao INSS. Por fim conclui que “a supervisão e controle são perenes e em constante evolução aos normativos vigentes concomitante com eventuais fragilidades que possam ser identificadas”.

A partir dos elementos apresentados propôs a alteração da Recomendação nº 1, conforme se segue:

“A DIROFL dê conhecimento para as suas Coordenações-Gerais quanto aos Achados de auditoria do Contrato nº 19/2020 e observe nas suas rotinas de supervisão, orientação, normatização e controle quanto ao detectado, com vistas a mitigar/eliminar fragilidades semelhantes em contratações do INSS.”

Em que pese a existência de mecanismos de supervisão e controle sobre o processo de licitação e contratação, conforme informados pela unidade auditada, foram identificadas falhas em procedimentos licitatórios em unidade sob sua supervisão.

No entanto, considerando o exposto acima e a manifestação da unidade no que se refere à impossibilidade de se conferir segurança absoluta quanto à regularidade dos procedimentos inerentes à licitação e contratação, por meio de mecanismos de supervisão e controle, o texto da recomendação foi alterado.

Recomendação nº 2

Manifestação da unidade examinada

“5. Conforme atribuições relacionadas, acima, os procedimentos realizados nas fases de planejamento da contratação, processo licitatório, contratação e execução do contrato foram executados, de forma devida, no âmbito da SRSE-II, logo esta Diretoria entende que ajustes e adoção de medidas efetivas corretivas com vista a sanear as questões apuradas no Relatório em tela devam ser providenciados por aquela Superintendência Regional, ou seja, ficando a seu cargo a incumbência do cumprimento direto das alíneas “a” a “d” da Recomendação nº 2. Esse procedimento conferirá celeridade e adequação no cumprimento da Recomendação em questão.

6. Desta forma, sugerimos que a Recomendação nº 2 seja reformada para que: A Superintendência Regional Sudeste II adote medidas de forma a regularizar os itens “a” a “d” abaixo.” (grifo nosso)

Análise da equipe de auditoria

Considerando a manifestação da unidade auditada e as atribuições e competências definidas pela Portaria PRES/INSS Nº 1.532, de 8 de dezembro de 2022, que alterou o Regimento Interno do INSS, a recomendação foi alterada.
