



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Processo de Contratos Administrativos

Exercício 2024

20 de dezembro de 2024





**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

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

Município/UF: **São Paulo / SP**

Relatório de Avaliação: **1577040**

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



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

## **MISSÃO DA AUDITORIA-GERAL**

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

## **AVALIAÇÃO**

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



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## RESUMO

### 1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

A auditoria avaliou a gestão e fiscalização nos contratos de serviços de limpeza e conservação dos bens móveis e das dependências e unidades do INSS. A avaliação alcançou 14 contratos geridos no âmbito das respectivas Superintendências Regionais e um contrato gerido no âmbito da Administração Central, além de 10 processos de serviços prestados em reconhecimento de dívida após o término dos contratos vigentes.

### 2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A ação de auditoria “Processo de Contratos Administrativos”, incluída no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT do exercício de 2024 com objeto denominado “GCWeb – Sistema de Gestão de Contratos” e objetivo “Avaliar a efetividade do sistema GCWeb quanto à fiscalização de contratos administrativos”, foi selecionada em função dos riscos identificados na fase de planejamento. Sua relevância é evidenciada pela sua materialidade, sendo a segunda maior despesa operacional entre os serviços essenciais. Além disso, o tema está relacionado ao objetivo estratégico “Otimizar a infraestrutura e a aplicação de recursos”, do mapa estratégico do INSS do quadriênio 2024/2027<sup>1</sup>, e à ação estratégica “Efetivar e manter o pacote de contratação dos serviços essenciais ao funcionamento do INSS”, do Plano de Ação do INSS para 2024<sup>2</sup>.

O serviço de limpeza e conservação é essencial para a manutenção das unidades da autarquia em condições ideais de salubridade e organização, sendo prestado em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, expondo o INSS a riscos como responsabilidade solidária e subsidiária frente aos empregados das empresas contratadas. Além disso, conforme dados extraídos do Tesouro Gerencial, em 2023 o INSS empenhou e pagou mais de R\$ 181 milhões na natureza de despesa correspondente ao serviço em comento, distribuídos entre os Planos Internos (PI) Limpeza e Conservação (61,63%), Higienização das Unidades de Atendimento do INSS (21,91%) e Reconhecimento de Dívida (16,47%).

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

Com base nos exames realizados, a partir de evidências extraídas das amostras de processos administrativos do SEI e seus respectivos contratos e documentos, bem como entrevista com a DIROFL, questionários dirigidos aos fiscais setoriais, gestores de contratos e usuários, identificou-se a possibilidade de melhoria no processo de contratos administrativos. Especificamente, foram observadas oportunidades de aprimoramento nos controles instituídos pelo INSS para assegurar a regularidade e a efetiva fiscalização e gestão dos serviços contratados, bem como nas diretrizes e recursos disponibilizados para a atuação dos servidores.

Destacam-se como causas a definição de estratégia de controle insuficiente para promover supervisão nos níveis táticos e operacionais; a deficiência do GCWeb para a

---

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

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



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

exequibilidade do Anexo III da Portaria 1.586/2023; a ausência de supervisão nos procedimentos da fiscalização e gestão da execução dos serviços prestados sem cobertura contratual; a falta de divulgação dos canais de comunicação disponíveis aos servidores e de quem seja o responsável pela fiscalização dos serviços contratados em cada unidade de trabalho; a ausência de levantamento das necessidades pontuais antes e de acompanhamento após as capacitações feitas; a deficiência na supervisão dos procedimentos adotados pelos fiscais e pelos gestores de contrato no âmbito das Superintendências Regionais; e os normativos internos que são insuficientes para prevenir a descontinuidade dos contratos de limpeza e conservação.

Nesse sentido, foram expedidas duas recomendações com o objetivo de aprimorar a governança e a operacionalização do processo de contratos administrativos no INSS.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

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



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## SUMÁRIO

RESUMO.....	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	6
SUMÁRIO .....	7
INTRODUÇÃO .....	9
RESULTADOS DOS EXAMES .....	12
1. Deficiência na aferição da qualidade dos serviços contratados de limpeza e conservação e na avaliação da satisfação do usuário .....	12
1.1. Fragilidades na gestão dos processos, no que se refere ao número de avaliações tácitas, falta de redimensionamento no pagamento mensal ao prestador do serviço e ausência de avaliação do fiscal setorial nas Gerências-Executivas.....	13
1.2. Desconhecimento, entre os servidores (usuários finais), sobre quem é o Fiscal Setorial em sua unidade de trabalho; e indefinição dos canais para reclamações sobre a qualidade dos serviços prestados .....	16
2. Sistema GCWeb não apresenta ferramentas de controle suficientes para eficiência da gestão e fiscalização de contratos .....	17
3. Formalização dos processos de pagamento de reconhecimento de dívida inadequada e medidas insuficientes para evitar descontinuidade dos contratos .....	18
3.1. Fragilidades na formalização dos processos de pagamento de reconhecimento de dívida .....	19
3.2. Insuficiência de providências, por parte de gestores, para evitar descontinuidade do contrato/serviço .....	21
4. Deficiência na gestão e fiscalização do cumprimento de obrigações da contratada, incluindo a apresentação da documentação relativa às obrigações sociais e trabalhistas e o ateste dos serviços efetuados .....	22
4.1. Emissão de Autorização de Pagamento (AP) sem os devidos atestes formalizados pelo fiscal administrativo ou gestor de contrato .....	23
4.2. Ausência de comprovação dos procedimentos de fiscalização e gestão dos serviços de limpeza e conservação, bem como dos respectivos documentos comprobatórios exigidos das obrigações especificadas.....	24
4.3. Atuação ineficaz em relação ao saneamento de problemas ou aplicação de penalidades relativas às obrigações contratuais.....	32
5. Insuficiência de diretrizes e recursos para assegurar a eficácia da atuação dos servidores na gestão e fiscalização dos contratos de limpeza e conservação .....	33
5.1. As capacitações indicadas pela gestão não constituem um plano de capacitação estruturado e com incentivos para a participação dos servidores .....	33
5.2. As diretrizes e os recursos disponibilizados pelo INSS para a gestão e fiscalização de contratos são insuficientes quanto à:.....	35
a) adequação do GCWEB ao novo IMR; e .....	35



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

b) ausência de definição de parâmetros quantitativos e qualitativos de distribuição de contratos por servidor.....	35
RECOMENDAÇÕES .....	39
CONCLUSÃO .....	40
ANEXOS.....	41
I. INCIDÊNCIA DE ACEITAÇÃO TÁCITA NAS UNIDADES AVALIADAS .....	41
II. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.....	43





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## INTRODUÇÃO

A Auditoria-Geral do INSS (AUDGER) selecionou os temas a serem auditados no ano de 2024, considerando-se as prioridades definidas pela Alta Administração e riscos identificados. O tema “Processo de Contratos Administrativos”, denominado no PAINT como “GCWeb – Sistema de Gestão de Contratos”, vinculado à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL), foi escolhido por sua importância para a manutenção das unidades do INSS em condições de salubridade e organização, bem como por sua expressiva materialidade, tendo sido empenhados e pagos, no exercício de 2023, pelo INSS, R\$ 181,2 milhões, conforme dados obtidos na plataforma Tesouro Gerencial.

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, no âmbito dos contratos administrativos, consistem em um conjunto de ações destinadas a verificar o cumprimento dos resultados esperados pela Administração para os serviços contratados. Essas atividades incluem a verificação da regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, além de fornecer suporte à instrução processual e encaminhar a documentação pertinente ao setor de contratos. Isso é necessário para formalizar procedimentos relacionados à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outros. O objetivo é garantir o cumprimento das cláusulas contratuais, resolver problemas relacionados ao objeto do contrato e assegurar a sustentabilidade dos serviços essenciais às unidades do INSS.

Essas atividades estão previstas no artigo 117 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos. Também são regulamentadas pela Subseção III, do artigo 17, da Instrução Normativa SG/MPDG nº 05, de 25 de maio de 2017. Além desses dispositivos, as regras e diretrizes para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional são estabelecidas na Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022.

A ação de auditoria “Processo de Contratos Administrativos” avaliou a gestão e fiscalização nos contratos de serviços de limpeza e conservação, em vigor durante o exercício de 2023, que atendem às unidades descentralizadas do INSS e à Administração Central (AC). Examinou-se, também, processos de prestação de serviços de limpeza e conservação por meio de reconhecimento de dívida após o término dos contratos vigentes, contemplados por plano orçamentário específico.

A avaliação alcançou a prestação de serviços de limpeza e conservação, durante o exercício de 2023, em 14 contratos geridos no âmbito das respectivas Superintendências Regionais e um contrato gerido no âmbito da Administração Central, além de 10 processos de serviços prestados em reconhecimento de dívida, após o término dos instrumentos contratuais vigentes, a saber:

**Tabela 01 – Processos SEI integrantes da amostra**

#	UG Executora	Processo SEI nº	Contrato nº
1	SR Nordeste	35014.***063/2020-68	06/2020
2	SR Nordeste	35172.***725/2019-29	11/2019
3	SR Sudeste I	35014.***369/2022-72	31/2023
4	SR Sudeste I	35014.***502/2022-33	33/2022
5	SR Sudeste I	35014.***971/2020-23	89/2021



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

#	UG Executora	Processo SEI nº	Contrato nº
6	SR Sudeste I	35014.***449/2023-55	Reconhecimento de Dívida
7	SR Sudeste I	35014.***103/2023-16	Reconhecimento de Dívida
8	SR Sudeste II	35014.***853/2022-43	21/2023
9	SR Sudeste II	35014.***777/2022-14	23/2022
10	SR Sudeste II	35014.***626/2022-86	Reconhecimento de Dívida
11	SR Sudeste II	35014.***008/2023-95	Reconhecimento de Dívida
12	SR Sudeste II	35014.***737/2023-93	Reconhecimento de Dívida
13	SR Sudeste II	35014.***382/2023-80	Reconhecimento de Dívida
14	SR Sudeste II	35014.***254/2022-02	Reconhecimento de Dívida
15	SR Sudeste II	35014.***832/2023-96	Reconhecimento de Dívida
16	SR Sul	35014.***642/2022-12	43/2022
17	SR Sul	35014.***517/2022-18	48/2022
18	SR Sul	35014.***954/2023-61	67/2023
19	SR Norte/Centro-Oeste	35014.***244/2021-15	84/2021
20	SR Norte/Centro-Oeste	35014.***245/2021-52	54/2021
21	SR Norte/Centro-Oeste	35014.***482/2022-97	Reconhecimento de Dívida
22	SR Sudeste III	35663.***239-2018-06	06/2019
23	SR Sudeste III	35663.***239/2018-06	07/2019
24	SR Sudeste III	35014.***109/2023-00	Reconhecimento de Dívida
25	Coord. Exec. OFC INSS/FRGPS	35000.***669/2019-02	35/2019

Fonte: elaboração própria

O volume de processos analisados correspondeu a um montante de despesa orçamentária com serviços de limpeza e conservação, no exercício de 2023, no valor de R\$ 93.156.139,35, representando 51,40% do total pago, que foi de R\$ 181.234.492,13.

A escolha dos processos obedeceu aos seguintes critérios:

- Processos administrativos SEI cujos contratos apresentaram o maior saldo contábil na conta “Empenhos Pagos”, nas SR e na Administração Central, no ano de 2023, totalizando 07 amostras;
- Processos administrativos SEI cujos contratos apresentaram o segundo maior saldo contábil na conta “Empenhos Pagos”, nas SR e na Administração Central, no ano de 2023, totalizando 06 amostras;
- Processos administrativos SEI cujos contratos apresentaram o maior saldo contábil na conta “Empenhos Pagos”, iniciados a partir de 1º de setembro de 2023, início de vigência da Portaria PRES/INSS nº 1.586/2023<sup>3</sup>, nas SR, totalizando 02 amostras; e
- Todos os processos em reconhecimento de dívida com prestação de serviços em 2023, totalizando 10 amostras.

Também integraram o escopo do trabalho os recursos utilizados pela administração para atingir os objetivos relacionados à prestação de serviços em tela, tais como as estratégias, o gerenciamento de riscos e os controles internos que alcançam as contratações, os normativos internos, as ferramentas disponíveis no sistema GCWeb, os procedimentos de fiscalização e gestão de contratos, o fluxo operacional e demais recursos disponíveis ao cumprimento dos objetivos da fiscalização e gestão contratuais.

<sup>3</sup> Entre outras alterações, a citada portaria instituiu o Instrumento de Medição de Resultados (IMR) na gestão de contratos no âmbito do INSS.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

Não integraram o escopo dos trabalhos: dados analíticos contidos em planilhas e documentação trabalhista ou previdenciária; e qualquer prestação de serviços de natureza diferente de limpeza e conservação.

Além disso, com o intuito de reunir informações adicionais sobre os procedimentos adotados e identificar as principais dificuldades enfrentadas nas unidades descentralizadas, foi realizada entrevista com gestores da DIROFL e encaminhados questionários aos seguintes servidores envolvidos no processo:

- 1.540 fiscais setoriais, dos quais obteve-se 338 respostas;
- 242 gestores dos contratos, dos quais se obteve 51 respostas; e
- 13.983 usuários do serviço de limpeza e conservação, representados por servidores que atuam em regime de jornada parcial ou presencial nas unidades da APS, GEX, SR e Administração Central, dos quais obteve-se 798 respostas.

Por fim, foram identificados os cursos atinentes à temática de gestão e fiscalização disponíveis na Escola Virtual do INSS e as trilhas de capacitação instituídas no âmbito da autarquia.

Assim, a execução deste trabalho de auditoria buscou responder às seguintes questões:

1. Os controles instituídos pelo INSS são suficientes para assegurar a regularidade e a efetiva fiscalização e gestão dos serviços contratados?
2. As ações de gestão estratégica fornecem as condições adequadas para gerir e fiscalizar os contratos do INSS?



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## RESULTADOS DOS EXAMES

### 1. Deficiência na aferição da qualidade dos serviços contratados de limpeza e conservação e na avaliação da satisfação do usuário

A análise dos serviços contratados de limpeza e conservação e da verificação da satisfação do usuário consiste na aferição da quantidade, da qualidade e do tempo, de acordo com os limites mínimos de desempenho estabelecidos no ato convocatório e utilizando o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) adequado, sendo elaborada pelo fiscal técnico setorial e revisada pelo gestor de contratos. Especificamente no INSS, a avaliação é efetuada na plataforma do sistema GCWeb.

Esses dispositivos estão previstos na IN/SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; na Resolução nº 391/PRES/INSS, de 24 de fevereiro de 2014, que institui o Sistema de Gestão de Contratos – GCWeb; na Portaria DIROFL/INSS nº 729 de 02 de agosto de 2022 (Caderno de Fluxo de Logística), que institui fluxos e procedimentos relativos ao processo de contratações; no Anexo da Portaria DIROFL/INSS nº 730, de 12 de setembro de 2022 (Guia do Gestor de APS - Logística), que estabelece rotinas de gestão contratual por meio do sistema GCWeb; Ofício-Circular Conjunto nº 3/DGDOP/CGRLOG/DGPA/INSS de 05/06/2019, o qual disponibiliza no sistema GCWEB as Fichas de Inspeção para avaliação mensal de serviços contratados; e no Ofício SEI Conjunto Circular nº 2 CGRLOG/DIROFL/INSS de 02/02/2023, que trata do preenchimento de Fichas de Inspeção para avaliação mensal dos serviços continuados no GCWeb e dos procedimentos a serem realizados quando da existência de avaliações tácitas.

Os testes realizados pela Auditoria permitem concluir que:

- o atual instrumento de aferição da qualidade do serviço prestado exigido pela administração não é utilizado, como também não se apresenta disponível para sua aplicação por parte dos fiscais setoriais;
- não há um controle quanto ao número de avaliações tácitas, falta de redimensionamento no pagamento mensal ao prestador do serviço, falta de uniformidade de IMR;
- as avaliações nas Gerências-Executivas apresentam deficiências; e
- os servidores (usuários finais do serviço de limpeza e conservação) desconhecem quem possui a atribuição de Fiscal Setorial em sua unidade de trabalho.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

**1.1. Fragilidades na gestão dos processos, no que se refere ao número de avaliações tácitas, falta de redimensionamento no pagamento mensal ao prestador do serviço e ausência de avaliação do fiscal setorial nas Gerências-Executivas**

Dos 15 contratos analisados, 14, ou seja, 93%, apresentaram as seguintes inconsistências:

a) Falta de uniformidade entre os instrumentos de medição de resultados e a adoção do redimensionamento no pagamento mensal dos serviços prestados no IMR

A Lei nº 8.666/1993 estabelece que a duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses (art. 57 e inciso II).

Já a Lei nº 14.133/2021 estabelece que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos podem ser prorrogados sucessivamente, respeitando a vigência máxima de dez anos, desde que previsto em edital e que a autoridade competente confirme que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração (art. 107).

A lei também prevê que as contratações públicas devem seguir práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, considerando os custos e benefícios de sua implementação e buscando produzir o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade (art. 169).

Já o anexo VIII-A da IN/SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017, estabelece que a fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo do Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferir a qualidade da prestação dos serviços, sendo que o pagamento deve ser redimensionado com base nos indicadores estabelecidos sempre que a contratada não atingir os resultados esperados, deixar de executar ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas, ou utilizar materiais e recursos humanos de qualidade ou quantidade inferior à demandada.

Foi evidenciado, em 15 processos administrativos analisados, a adoção de ferramenta para aferição da qualidade dos serviços, sendo o IMR utilizado em 80% e as fichas de inspeção em 20% dos contratos. Por outro lado, a previsão de redimensionamento do pagamento mensal dos serviços prestados foi identificada somente em 73,3%. Em 4 dos 15 contratos avaliados não foi observada a exigência conforme disposto no Anexo VIII-A da IN SEGES/MPDG nº 5/2017.

- Nos processos administrativos constantes da tabela 02, abaixo, há a previsão, nos respectivos anexos dos editais, de adoção do IMR conforme a IN SEGES/MPDG nº 05/2017, utilizando pontuação para redimensionar o pagamento mensal. A Ficha de Inspeção no GCWeb é a ferramenta adotada para aferir a qualidade dos serviços prestados, por força do Ofício-Circular Conjunto nº 3/DGDOP/CGRLOG/DGPA/INSS, de 05/06/2019, exceção ao edital planejado antes do normativo. Referido normativo, que implementou este tipo de IMR no INSS, não disciplina se na aferição da qualidade deve ou não haver o redimensionamento no pagamento mensal:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

**Tabela 02 – Processos avaliados por instrumento de aferição da qualidade e previsão de redimensionamento do pagamento**

Processo SEI nº – UG Executora	Instrumento de aferição da qualidade	Previsão de redimensionamento do pagamento
35000.***669/2019-02 – Coord. Ex. OFC INSS/FRGPS	IMR	Sim
35014.***642/2022-12 – SR Sul	IMR	Sim
35014.***063/2020-68 – SR Nordeste	IMR	Sim
35014.***954/2023-61 – SR Sul	IMR	Sim
35014.***245/2021-52 – SR Norte Centro-Oeste	IMR	Sim
35014.***244/2021-15 – SR Norte Centro-Oeste	IMR	Sim
35014.***853/2022-43 – SR Sudeste II	IMR	Sim
35014.***517/2022-18 – SR SUL	IMR	Sim
35663.***239-2018-06 – SR Sudeste III – Contrato 06/2019	IMR	Sim
35663.***239-2018-06 – SR Sudeste III – Contrato 07/2019	IMR	Sim
35014.***777/2022-14 – SR Sudeste II	IMR	Sim
35172.***725/2019-29 – SR Nordeste	IMR	Não
35014.***369/2022-72 – SR Sudeste I	Ficha de Inspeção	Não
35014.***502/2022-33 – SR Sudeste I	Ficha de Inspeção	Não
35014.***971/2020-23 – SR Sudeste I	Ficha de Inspeção	Não

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

- No processo nº 35172.\*\*\*725/2019-29 – SR Nordeste, o edital prevê, em seus anexos, a adoção do IMR, conforme a IN SEGES/MPDG nº 05/2017, sem previsão para redimensionar o pagamento mensal; apesar do IMR ser diferente de Ficha de Inspeção, a ficha foi instituída no GCWeb para aferir a qualidade dos serviços prestados, por força do Ofício-Circular Conjunto nº 3/DGDOP/CGRLOG/DGPA/INSS, de 05/06/2019;
- Nos processos nº 35014.\*\*\*369/2022-72 – SR Sudeste I, nº 35014.\*\*\*502/2022-33 – SR Sudeste I e nº 35014.\*\*\*971/2020-23 – SR Sudeste I, o edital prevê a adoção da Ficha de Inspeção no GCWeb para aferir a qualidade dos serviços prestados como IMR, porém, sem previsão para redimensionar o pagamento mensal; e
- No processo nº 35014.\*\*\*777/2022-14 – SR Sudeste II, o Projeto Básico da contratação por Dispensa de Licitação prevê a adoção da Ficha de Inspeção no GCWeb para aferir a qualidade dos serviços prestados como IMR, com previsão para redimensionar o pagamento mensal.

Dessa forma, nos processos avaliados, anteriores à vigência da Portaria PRES/INSS nº 1586/2023, não houve uniformidade quanto ao instrumento adotado para avaliação da qualidade, parte utilizando IMR (80%), parte utilizando fichas de inspeção (20%), na fase de planejamento, bem como quanto à obrigatoriedade abatimento do valor pago à contratada por eventual não atendimento das metas estabelecidas.

A não vinculação do pagamento devido à contratada na mensuração da qualidade e eficácia dos serviços prestados não converge com o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da CRFB/1988 e preceitos da IN SEGES/MPDG nº 05/2017.





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

b) Ausência de controle quanto ao número de avaliações tácitas e ausência de avaliações realizadas nas Gerências-Executivas

O Ofício SEI Conjunto Circular nº 2 CGRLOG/DIROFL/INSS, de 02/02/2023 reforça a importância do preenchimento das Fichas de Inspeção para a avaliação mensal dos serviços continuados no GCWEB, a ser realizada pelo fiscal setorial. O documento adverte que a avaliação tácita, gerada automaticamente pelo sistema na ausência do preenchimento da Ficha de Inspeção, deve ser uma exceção à regra, devendo, assim, ser evitada, visto que a realização da avaliação visa a obtenção de informações fidedignas em relação à qualidade da prestação de serviços.

Em desacordo com o recomendado no normativo, foi evidenciado que, dos 15 processos administrativos, nos quais foram verificadas a existência de avaliação em 3 meses, no exercício de 2023, 13 processos apresentaram elevado percentual de avaliações tácitas e, em média, 34% das unidades descentralizadas utilizaram esta sistemática no período avaliado, conforme demonstrado no Anexo I<sup>4</sup>.

A ausência de definição objetiva quanto ao limite aceitável de ausência de avaliações pelo fiscal setorial, resultando em avaliação automática pelo sistema GCWEB, prejudica a aferição da qualidade dos serviços de limpeza e conservação nas unidades, bem como a adequação do pagamento ao serviço efetivamente prestado.

Com relação à ausência de avaliações realizadas nas Gerências-Executivas, apurou-se que, dos 13 processos analisados com alto índice de avaliação tácita, 11 (85%) demonstraram ausência de avaliação por meio de ficha de inspeção por parte do fiscal setorial na localidade.

Foram aplicados questionários aos gestores e fiscais dos contratos de limpeza e conservação com o objetivo de reunir informações adicionais sobre os procedimentos adotados e identificar as principais dificuldades enfrentadas nas unidades descentralizadas.

Com relação ao questionário aplicado aos gestores de contratos, obteve-se as seguintes informações dos respondentes:

- Quando perguntado da ausência de avaliação dos serviços pelo fiscal setorial no GCWeb, implicando em aprovação tácita, qual procedimento seria adotado, verificou-se que 19,6% dos gestores consultados não tomam ciência se o fiscal setorial deixou de avaliar a qualidade dos serviços prestados, embora ocorra procedimento de revisão por maioria dos gestores; e
- Indagados sobre os canais/meios de comunicação que os usuários podem utilizar para relatar reclamações, críticas, sugestões ou elogios, foi respondido que, diante das inconsistências, a maioria dos feedbacks (29,41%) são encaminhados por e-mail aos gestores e chefias para providências.

A causa identificada para as inconsistências apresentadas é a deficiência na supervisão dos procedimentos adotados pelos fiscais e pelos gestores de contrato no âmbito das Gerências-Executivas e Superintendências Regionais.

---

<sup>4</sup> No Anexo I, demonstra-se a incidência de aceitação tácita nas unidades, com aferição de 3 meses de amostra no exercício de 2023, em regra março, julho e dezembro, destacando-se as localidades onde não houve avaliação nas Gerências-Executivas.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

Referidos achados podem resultar no comprometimento da qualidade dos serviços prestados, pagamentos indevidos e exposição do INSS à responsabilidade subsidiária ou solidária.

**1.2. Desconhecimento, entre os servidores (usuários finais), sobre quem é o Fiscal Setorial em sua unidade de trabalho; e indefinição dos canais para reclamações sobre a qualidade dos serviços prestados**

De acordo com os artigos 40 e 47 da IN SEGES/MPDG nº 5, de 26/05/2017, a Resolução nº 391/PRES/INSS, de 24/02/2014, que institui o Sistema de Gestão de Contratos – GCWeb, o artigo 28 da Portaria PRES/INSS nº 1.586, de 24/07/2023, o qual discorre sobre o IMR – Índice de Medição de Resultado e o Ofício-Circular Conjunto nº 3/DGDOP/CGRLOG/DGPA/INSS, de 05/06/2019, que disponibiliza no sistema GCWeb as Fichas de Inspeção para a avaliação mensal dos serviços contratados, a Administração deve verificar, junto aos usuários finais, se a qualidade dos serviços que lhe são oferecidos e o canal de comunicação são satisfatórios.

Em questionário encaminhado aos servidores que atuam em regime de jornada parcial ou presencial, nas unidades da APS, GEX, SR e Administração Central, com 798 respondentes, indagou-se se já participado de “Pesquisa de Satisfação do Usuário” quanto à qualidade do serviço de limpeza e conservação, obtendo-se as seguintes respostas:

- 58,02%, nunca participaram de pesquisas de satisfação sobre a qualidade do serviço de limpeza;
- 30% não tiveram conhecimento deste tipo de evento; e
- 12% confirmaram a participação em pesquisas.

Quando perguntados se os servidores têm ciência de quem é o fiscal setorial responsável na sua unidade, estes responderam:

- 53,52%, não têm conhecimento sobre quem é o responsável pela fiscalização da qualidade dos serviços de limpeza na sua unidade; e
- 46,48%, afirmaram conhecer o fiscal setorial, dos quais se destacam os servidores da SR Sul e Sudeste I.

Solicitou-se, também, que os servidores indicassem por qual meio efetuam reclamação sobre a qualidade ou quantidade do serviço de limpeza ofertado no seu ambiente de trabalho, tendo como resposta:

- 29,9% comunicam diretamente (presencialmente) à chefia;
- 17,4% efetuam comunicação via e-mail ou outros meios eletrônicos; e
- 36,2% nunca fizeram reclamação.

A partir das respostas, verifica-se que não foram colocados à disposição dos servidores, usuários do serviço de limpeza das unidades, mecanismos de pesquisa de satisfação com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada.

Além disso, em nenhum dos processos administrativos analisados se identificou avaliação dos serviços prestados com base em pesquisa aos usuários, não obedecendo ao disposto em regulamento.





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

Tais inconsistências tiveram como causas falha de comunicação de quem é o responsável pela fiscalização dos serviços contratados em cada unidade de trabalho e falta de definição dos canais de comunicação disponíveis aos servidores.

Referidos achados apresentam como consequência prejuízo à qualidade e ao acompanhamento dos serviços prestados.

## 2. Sistema GCWeb não apresenta ferramentas de controle suficientes para eficiência da gestão e fiscalização de contratos

A Resolução nº 391/PRES/INSS, de 24 de fevereiro de 2014, que institui o Sistema de Gestão de Contratos – GCWeb, buscou atender as seguintes necessidades:

- estabelecer mecanismos de controle e gerenciamento dos contratos em vigor, no âmbito do INSS;
- manter atualizados os dados de todos os contratos em vigor, no âmbito do INSS;
- padronizar as ações inerentes à administração de acompanhamento das despesas operacionais, no âmbito do INSS; e
- adequar as práticas de controle às funcionalidades do sistema informatizado.

O Sistema de Gestão de Contratos (GCWeb), segundo o normativo, é uma ferramenta de cadastro, controle e gerenciamento dos contratos e despesas operacionais, no âmbito da Administração Central, Superintendências Regionais e Gerências-Executivas que pode proporcionar maior eficiência, transparência e controle dos processos contratuais, desde sua formalização até a execução e o encerramento.

### a) Dos 15 processos analisados, 08, ou seja, 53%, apresentam dados inconsistentes dos servidores designados para gestão e fiscalização do contrato no GCWeb

Para que esse objetivo seja alcançado, os dados apresentados no GCWeb quanto aos contratos atribuídos aos fiscais e gestores devem estar atualizados no aspecto da titularidade, dentre outras condições. É o que dispõe o item 11 do suporte ao sistema: “ao realizar o cadastramento de gestor, fiscal administrativo ou fiscal técnico de um contrato, é obrigatório informar no campo ‘nº SEI’ o documento SEI referente à Portaria que designou o servidor para o encargo”<sup>5</sup>.

**Tabela 03 – Processos com desconformidades relativas ao cadastro do gestor no GCWeb**

#	Processo SEI nº	Inconsistência identificada
01	35000.***669/2019-02	Cadastramento tardio da portaria de nomeação no sistema GCWeb
02	35172.***725/2019-29	Não indicação do nº SEI da Portaria de nomeação do gestor no GCWeb
03	35014.***063/2020-68	Não indicação do nº SEI da Portaria de nomeação do gestor no GCWeb
04	35663.***239/2018-06	Não indicação do nº SEI da Portaria de nomeação do gestor no GCWeb
05	35172.***725/2019-29	Servidora indicada na Portaria de nomeação não identificado no GCWeb
06	35014.***642/2022-12	Ausência do servidor no respectivo documento SEI mencionado no GCWeb
07	35014.***517/2022-18	Ausência do servidor no respectivo documento SEI mencionado no GCWeb
08	35014.***954/2023-61	Ausência do servidor no respectivo documento SEI mencionado no GCWeb

<sup>5</sup> “A partir de 22/06/2021, ao realizar o cadastramento de gestor, fiscal administrativo ou fiscal técnico de um contrato, é obrigatório informar no campo ‘Nº SEI’ o **número do documento SEI** referente à Portaria que designou o servidor para o encargo. O documento informado tem que estar obrigatoriamente tipificado no SEI como ‘Portaria’.” Disponível em [www-gcweb.prevnet/support](http://www-gcweb.prevnet/support). Acesso em 18/11/2024.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

Fonte: elaboração própria, com base nas informações extraídas do GCWEB

b) Indisponibilidade do Instrumento de Medição do Resultado (IMR) exigido pela Portaria PRES/INSS nº 1.586, de 24/07/2023, na fiscalização de contrato

O instrumento de medição de resultado (IMR), aplicado para fixação de critérios de avaliação da qualidade dos serviços contratuais prestados, deve estar em consonância com a Portaria PRES/INSS nº 1.586, de 24 de julho de 2023, para os contratos de serviço de limpeza e conservação assinados a partir de setembro 2023.

Para os contratos assinados antes desta data, aplica-se o contido no Ofício-Circular Conjunto nº 3/DGDOP/CGRLOG/DGPA/INSS, com vigência a partir de 05 de junho de 2019, e na IN SEGES/MPDG nº 05/2017, com vigência a partir de 26 de maio de 2017.

O IMR foi inaugurado em formato básico e facultativo pela IN SEGES/MPDG nº 05/2017, com o objetivo de auxiliar na fiscalização técnica para diversos serviços prestados à Administração Pública federal, incluindo o serviço de limpeza e conservação. O INSS instituiu seu próprio modelo, denominado “Ficha de Inspeção”, instituída pelo Ofício-Circular Conjunto nº 3/DGDOP/CGRLOG/DGPA/INSS, de 05/06/2019, e disponibilizado no sistema GCWeb. Posteriormente, foi desenvolvido novo modelo, por meio da Portaria PRES/INSS nº 1.586/2023, com vigência a partir de 1º de setembro de 2023.

Verificou-se que o Processo SEI nº 35014.\*\*\*954/2023-61 (Superintendência Regional Sul) deveria adotar o novo IMR para aferição da qualidade do serviço, de acordo com a Portaria PRES/INSS nº 1.586/2023. Considerando que a vigência do contrato se iniciou após 01/09/2023, não ficou evidenciado o cumprimento do normativo. Evidenciou-se que o sistema GCWeb não está estruturado para implementação do novo modelo de IMR.

A análise das evidências revela que tais inconsistências foram causadas pela automação insuficiente para tratar os dados de informações relativas aos fiscais e gestores de contratos no GCWEB, bem como deficiência operacional para disponibilizar o novo IMR.

Referidos achados apresentam como consequência a dificuldade de levantamentos sobre a quantidade de contratos sob supervisão de cada servidor de logística ou gestor de APS e Gerência-Executiva, bem como pagamentos indevidos.

### **3. Formalização dos processos de pagamento de reconhecimento de dívida inadequada e medidas insuficientes para evitar descontinuidade dos contratos**

O gestor deve promover os preparativos para evitar descontinuidade do contrato e cumprir o disposto na vigência das Lei 8.666/1993 e Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e contratos), que estabelecem normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Já os procedimentos são disciplinados na IN/SEGES/MPDG nº 5, de 25/05/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

fundacional, e detalhados no anexo à Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 02 de agosto de 2022 (páginas 37 a 44).

Os procedimentos de fiscalização e gestão dos serviços prestados sem formalização contratual devem observar as orientações emitidas no Ofício SEI Conjunto Circular nº 6/2022/CGRLOG/DIROFL-INSS, no Ofício SEI Circular nº 17/2022/CGOFC/DIROFL-INSS, ambos de 14 de junho de 2022, no Diagrama de Processo de Gestão de Contratos (Pagamento de Serviços Continuados com dedicação de Mão de Obra Exclusiva).

A despeito da instituição de indicador de desempenho para acompanhar as metas da Ação “Efetivar e manter o pacote de contratação dos serviços essenciais ao funcionamento do INSS”, em outubro/2024 havia 24% de serviços essenciais sem cobertura contratual, desse percentual, 10 contratos são de limpeza e conservação, analisados neste trabalho.

Os achados a seguir indicam deficiências na formalização dos processos administrativos SEI de pagamento proveniente de reconhecimento de dívida e na gestão de contratos para evitar descontinuidade do contrato ou serviço.

**3.1. Fragilidades na formalização dos processos de pagamento de reconhecimento de dívida**

Foram analisados 10 processos de prestação de serviços de limpeza e conservação por meio de reconhecimento de dívida, após o término da vigência dos respectivos instrumentos contratuais. Com base nas informações apresentadas, todos os processos mostraram falhas no cumprimento das orientações emitidas no Ofício SEI Conjunto Circular nº 6/2022/CGRLOG/DIROFL-INSS, em desacordo ao disposto no item 8 do normativo:

8. Para formalização do reconhecimento de dívida, deve ser instruído processo específico e relacionado ao processo principal da contratação finda, quando for o caso, em que deverão ser apresentados, dentre outros elementos julgados essenciais:

- a) toda a documentação que originou a situação, de forma a esclarecer os fatos, incluindo a causa da inobservância do prévio empenho, o relatório da despesa ocorrida com o valor a ser pago, além dos dados do credor (nome, CPF ou CNPJ e endereço) e data de vencimento do compromisso, se for o caso;
- b) justificava para a ausência de cobertura contratual e/ou descumprimento das etapas de realização da despesa;
- c) justificava da essencialidade do serviço e possíveis consequências caso haja solução de continuidade;
- d) demonstração da boa-fé do particular prestador do serviço ou fornecedor do bem adquirido;
- e) comprovação da prestação do serviço ou fornecimento do bem à Administração;
- f) documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, com consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;
- g) comprovação de que os preços postulados são compatíveis com os praticados no mercado, mediante a realização de pesquisa;
- h) pronunciamento da empresa credora sobre eventual existência de ação judicial específica exigindo do INSS o pagamento dos valores referentes aos serviços prestados sem cobertura contratual; e



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

i) notas fiscais atestadas por servidor(es) que tenha(m) condições de reconhecer que os serviços foram devidamente prestados.

Relativamente à utilização do Termo de Reconhecimento de Dívida/Despacho Decisório no modelo estipulado pela autarquia, nos termos do item 1 do Ofício SEI Circular nº 17/2022/CGOFC/DIROFL-INSS, verificou-se que 02 dos 10 processos atenderam ao critério parcialmente, devido à falta do termo em determinados períodos da prestação de serviços. Além disso, quanto ao encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE/INSS), para análise da possibilidade jurídica do pagamento indenizatório, conforme item 2 do normativo, verificou-se que 07 dos 10 processos não atenderam ao critério.

**Tabela 04 – Resultados da análise dos processos em Reconhecimento de Dívida**

Processo SEI nº	Itens do Ofício SEI Conj. Circ. nº 6/2022/CGRLOG/DIROFL-INSS											Port. nº 729	Of. nº 17	
	8	8-a	8-b	8-c	8-d	8-e	8-f	8-g	8-h	8-i	9		1	2
35014.***449/2023-55	S	S	S	NA	N	S	S	NA	N	S	NA	S	S	S
35014.***103/2023-16	S	S	S	NA	N	S	S	NA	N	S	S	S	S	S
35014.***626/2022-86	P	S	S	S	S	S	S	N	N	S	S	P	S	N
35014.***008/2023-95	P	S	S	S	S	S	S	N	N	S	S	S	S	N
35014.***737/2023-93	NA	NA	S	S	S	N	NA	N	N	NA	NA	N	NA	N
35014.***382/2023-80	P	S	S	S	S	S	S	S	N	NA	S	N	S	N
35014.***254/2022-02	S	P	S	P	N	P	P	N	N	P	P	P	P	N
35014.***832/2023-96	P	S	S	S	S	S	S	N	N	S	P	P	S	N
35014.***482/2022-97	S	S	S	S	P	S	N	N	N	S	N	N	S	S
35014.***109/2023-00	P	P	S	S	P	P	P	N	N	P	N	P	P	N
<b>Critério atendido?</b>	<b>Total de atendimento por critério</b>													
Sim (S)	4	7	10	7	5	7	6	1	0	6	4	3	7	3
Não (N)	0	0	0	0	3	1	1	7	10	0	2	3	0	7
Parcialmente (P)	5	2	0	1	2	2	2	0	0	2	2	4	2	0
Não se Aplica (NA)	1	1	0	2	0	0	1	2	0	2	2	0	1	0

Fonte: elaboração própria

As irregularidades mais frequentes encontradas na análise da amostra foram:

- 100% dos processos não possuíam documento com pronunciamento da empresa credora sobre eventual existência de ação judicial específica, exigindo do INSS o pagamento dos valores referentes aos serviços prestados sem cobertura contratual;
- 70% dos processos não foram encaminhados à PFE para análise jurídica da possibilidade do pagamento indenizatório;
- 70% dos processos não possuíam comprovação, mediante a juntada de pesquisa de preços atualizada, de que os valores postulados estavam compatíveis com os praticados no mercado; e
- 50% dos processos não foram instruídos como específicos de reconhecimento de dívida (RD) e/ou não foram relacionados ao processo do contrato que originou o RD.

Da análise das evidências, depreende-se que a inobservância às disposições dos normativos foi causada pela ausência de supervisão nos fluxos de gestão e fiscalização da execução dos serviços prestados sem cobertura contratual.

Os achados apresentados podem ter como consequências:

- serviços pagos em valores acima do mercado;
- serviços de baixa qualidade ou prestados fora das especificações;



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

- pagamentos indevidos; e
- exposição do INSS à responsabilidade subsidiária ou solidária.

**3.2. Insuficiência de providências, por parte de gestores, para evitar descontinuidade do contrato/serviço**

O artigo 11 da Lei 14.133/2021 prevê que o processo licitatório objetiva assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública e evitar superfaturamento na execução dos contratos. Já os artigos 105 e 107 estabelecem, respectivamente, que deve ser observada a disponibilidade orçamentária quando o contrato ultrapassar o exercício financeiro e que, na prorrogação, a autoridade competente de atestar que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração. Essas previsões têm regras concomitantes com o disposto nos artigos 2º, 3º, 57º e 60º da Lei 8.666/1993.

A IN SEGES/MPDG nº 05/2017 estabelece que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, de competência do gestor dos contratos, são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto, devendo estas atividades ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática (artigos 39 e 40).

A Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 02 de agosto de 2022 (Anexo, páginas 37 a 44) estabelece as rotinas para quem o gestor promova a prorrogação de contrato. Já no questionário direcionado à unidade técnica da DIROFL (CGRLOG), a unidade informa que, para facilitar a supervisão e auxiliar os gestores e fiscais de contratos, o sistema GCWeb emite alertas regulares sobre vencimento de contratos, a partir dos 90 dias restantes.

Foram analisados processos de Reconhecimento de Dívida, que objetivaram serviços prestados após expiração da vigência contratual e processos com Contrato, inerentes ao serviço de limpeza e conservação.

a) Processos de Reconhecimento de Dívida (RD)

Na avaliação da existência de documentos que evidenciem procedimentos visando a continuidade do serviço, dos 10 processos administrativos SEI de RD e seus respectivos processos que abrigavam o contrato com vigência expirada, constatou-se que os processos nº 35014.\*\*\*626/2022-86 e nº 35014.\*\*\*109/2023-00, representando 20%, demonstraram procedimentos devidos parcialmente, pois não se identificou manifestação do gestor quanto à expiração do contrato vigente.

b) Processos com contratos do serviço de Limpeza e Conservação



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

Na avaliação de 15 processos administrativos SEI, não se identificou que o gestor adotou as providências necessárias para evitar a descontinuidade dos serviços em 2 processos (13%).

No processo 35014.\*\*\*063/2020-68 (Licitação: Pregão Eletrônico) e o relacionado no SEI 35014.\*\*\*710/2021-29 (Acompanhamento da Execução) não foram identificados documentos que demonstrem ação do gestor visando a continuidade dos serviços.

No processo nº 35014.\*\*\*517/2022-18 os procedimentos devidos foram parciais por não serem tempestivos. Embora exista a possibilidade de prorrogação do contrato, tendo em vista sua assinatura em 18 de outubro de 2022, a carta emitida pelo INSS indagando se havia, ou não, o interesse da contratada em prorrogar o contrato vincendo em 18/10/2023 foi expedida em 06/10/2023.

Da análise das evidências, depreende-se que as causas das inconsistências se devem a normativos internos insuficientes para definir rotinas de gestão contratual e de monitoramento voltadas à continuidade dos contratos e serviços e para assegurar a tempestividade da prorrogação e/ou renovação dos contratos de limpeza e conservação.

Os achados identificados podem apresentar consequências tais como: possível descontinuidade de serviços essenciais para o funcionamento das unidades; e descumprimento ao princípio constitucional da obrigatoriedade da licitação e à Nova Lei de Licitações.

#### **4. Deficiência na gestão e fiscalização do cumprimento de obrigações da contratada, incluindo a apresentação da documentação relativa às obrigações sociais e trabalhistas e o ateste dos serviços efetuados**

A emissão da Autorização de Pagamento (AP) no sistema GCWeb deve ocorrer mediante a existência do termo de recebimento definitivo no SEI, de acordo com o Diagrama de Processo de Gestão de Contratos (Pagamento de Serviços Continuados com dedicação de Mão de Obra Exclusiva), do anexo à Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 02 de agosto de 2022. O procedimento conclui o processo de pagamento da execução contratual, presumindo que o gestor do contrato, ao emitir o documento, certifica que os serviços foram realizados conforme acordado, exceto por eventuais glosas ou descontos, e que a documentação apresentada está em conformidade com o contrato e com a legislação previdenciária e trabalhista.

A Administração, como contratante, tem o dever de fiscalizar o cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas pela empresa contratada. Pode aplicar notificações e multas por infrações cometidas pela empresa, assumindo responsabilidade subsidiária ou solidária em caso de falhas na gestão e fiscalização do contrato, conforme disposto na Lei 8.666/1993 e na Lei nº 14.133/2021.

As regras são disciplinadas na IN/SEGES/MPDG nº 5, de 25/05/2017 e detalhadas no anexo à Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 02 de agosto de 2022 (páginas 22 a 32).

A supervisão do processo de gestão e fiscalização de contratos dos serviços de limpeza e conservação pode ser aplicada nos níveis táticos e operacional, sendo sua aplicação exigida,





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

com predominância, pelo Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.678, de 29 de abril de 2024.

No nível tático compete à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRLOG), vinculada à DIROFL, planejar, organizar, coordenar, supervisionar e orientar a formulação de normas e diretrizes, a execução e a tomada de decisão relacionadas às atividades de logística, documentação e informação, licitações, contratos e patrimônio mobiliário (art.72).

No nível operacional compete às Superintendências Regionais (SR), subordinadas ao Presidente, no âmbito de sua abrangência: DIROFL, planejar, coordenar, supervisionar e avaliar as atividades de licitações e contratos (art. 234). Esta incumbência deve ocorrer por meio da Divisão de Logística, Licitações e Contratos e seu Setor de Contratos de Limpeza e Conservação.

Ainda no nível operacional, compete ao gestor de contratos observar os apontamentos feitos pelo fiscal técnico, fiscal administrativo e fiscal setorial, adotando as medidas cabíveis, bem como coordenar suas atividades, em observância ao § 3º do artigo 117 da Lei nº 14.133/2021, à IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (arts. 39 e 49) e ao Anexo da Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 02 de agosto de 2022.

Com base em evidências extraídas de amostras de processos administrativos do SEI, contratos administrativos e documentos relacionados, foram constatados os seguintes achados:

**4.1. Emissão de Autorização de Pagamento (AP) sem os devidos atestes formalizados pelo fiscal administrativo ou gestor de contrato**

Para avaliar se os documentos emitidos pelo fiscal administrativo e gestor de contrato estiveram de acordo com o disposto nos artigos 40, 47 e Anexo VIII da IN/SEGES/MPDG nº 5/2017 e com a Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 2022, considerou-se 3 meses do exercício de 2023.

Verificou-se que 9 dos 15 processos analisados, representando 60%, atenderam apenas parcialmente ao critério, quais sejam:

- Processo 35014.\*\*\*063/2020-68 (SR Nordeste): os termos de recebimento definitivo não foram identificados no processo; no entanto, foram identificados os termos de recebimento provisório que atendem ao objetivo de análise prévia da documentação, conjugado com comprovação dos serviços efetuados a contento. Assim, verificou-se que, em 2 meses, o termo de recebimento provisório foi emitido antes da AP e, em 1 mês, o termo de recebimento provisório foi emitido após a AP;
- Processo 35014.\*\*\*971/2020-23 (SR Sudeste I): em 2 meses o termo de recebimento definitivo foi emitido antes da AP e em 1 mês o termo de recebimento definitivo foi emitido após a AP;
- Processo 35014.\*\*\*853/2022-43 (SR Sudeste II): em 2 meses o termo de recebimento definitivo foi emitido antes da AP, em 2 meses o termo de recebimento definitivo foi emitido concomitantemente à AP, e em 2 meses o termo de recebimento definitivo foi emitido após a AP;



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

- Processo 35014.\*\*\*777/2022-14 (SR Sudeste II): em 1 mês o termo de recebimento definitivo foi emitido antes da AP e em 1 mês o termo de recebimento definitivo foi emitido após a AP;
- Processo 35014.\*\*\*517/2022-18 (SR Sul): em 5 meses o termo de recebimento definitivo (ou provisório, conforme o caso) foi emitido antes da AP, em 3 meses o termo de recebimento definitivo foi emitido concomitantemente à AP, e em 1 mês o termo de recebimento definitivo ou provisório não foi encontrado no processo;
- Processo 35014.\*\*\*954/2023-61 (SR Sul): em 2 meses o termo de recebimento definitivo foi emitido após a AP;
- Processo 35014.\*\*\*244/2021-15 (SR Norte/Centro-Oeste): em 5 dos 12 meses analisados, os termos de recebimento definitivo foram emitidos antes das APs, porém, em 7 meses, os termos de recebimento não foram encontrados no processo (competências de 01 a 06/2023 e 12/2023);
- Processo 35014.\*\*\*245/2021-52 (SR Norte/Centro-Oeste): os termos de recebimento definitivo foram emitidos concomitantemente às APs; e
- Processo 35000.\*\*\*669/2019-02 (Coordenação de Execução de OFC INSS/FRGPS): das 13 competências analisadas, em 3 meses o relatório de recebimento foi emitido antes da AP, em 9 meses o relatório de recebimento foi emitido concomitantemente à AP, e em 1 mês o relatório de recebimento foi emitido após a AP.

Verificou-se também que, entre os 15 processos analisados, 2, representando 13%, não atenderam ao critério estabelecido pela Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 2022, sendo eles:

- Processo 35014.\*\*\*369/2022-72 (SR Sudeste I): nenhum termo de recebimento provisório ou definitivo foi juntado ao SEI; e
- Processo 35014.\*\*\*502/2022-33 (SR Sudeste I): não foi autuado processo auxiliar de pagamentos, nenhum termo provisório ou definitivo foi juntado ao SEI, nem quaisquer autorizações de pagamento. Questionada, a SR confirmou que não foi autuado o processo acessório, nem foram juntados os documentos de recebimento e pagamento previstos na Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 2022.

As inconsistências apresentam como causa fragilidade na supervisão nos procedimentos da fiscalização e gestão.

Referidos achados apresentam como possíveis consequências pagamentos indevidos e exposição do INSS à responsabilidade subsidiária ou solidária.

**4.2. Ausência de comprovação dos procedimentos de fiscalização e gestão dos serviços de limpeza e conservação, bem como dos respectivos documentos comprobatórios exigidos das obrigações especificadas**

Na gestão e fiscalização deve ser verificada a regularidade dos documentos sociais e trabalhistas exigidos nas cláusulas contratuais, identificando os respectivos documentos comprobatórios, relativamente ao pagamento de salários, férias e do 13º salário, conforme a lei ou convenção coletiva de trabalho, dos empregados da contratada, além da prestação de





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

informações ao INSS e ao FGTS, e respectivo pagamento do último mês de competência, nos termos da legislação.

Para avaliar se os documentos emitidos pelo fiscal administrativo e gestor de contrato se encontravam de acordo com o disposto nos artigos 40, 47 e Anexo VIII da IN/SEGES/MPDG nº 5/2017 e com a Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 2022, considerou-se 3 meses no exercício de 2023, março, julho e dezembro, em regra.

O cumprimento das obrigações da contratada e o procedimento de fiscalização administrativa se apresentaram da seguinte forma.

a) Quanto ao pagamento dos salários dos empregados da contratada

Os 6 processos administrativos SEI abaixo e respectivos processos relacionados, representando 40% dos processos analisados, apresentaram apenas parcialmente os documentos e termo circunstanciado do fiscal que atesta o pagamento de salário dos empregados da empresa contratada, conforme segue:

**Tabela 05 – Inconsistências identificadas no pagamento dos salários**

Processo SEI nº	Inconsistência identificada
35014.***642/2022-12 (SR Sul)	Parcial: Não identificado no processo de acompanhamento da execução do Contrato 43/2022 o Termo Circunstanciado emitido pelo fiscal/gestor do contrato, de modo que ateste especificamente o pagamento de salário dos empregados da empresa contratada. Embora não conste termo circunstanciado, há evidências do pagamento dos salários através de comprovantes de pagamentos.
35014.***369/2022-72 (SR Sudeste I)	Parcial: No processo não estão anexos os termos de recebimento provisório e definitivo. Entretanto, constam comprovantes de pagamentos de salários.
35014.***502/2022-33 (SR Sudeste I)	Parcial: Juntados documentos demonstrando o pagamento dos salários, mas não houve a emissão de Relatório Circunstanciado para realizar o recebimento provisório e não houve a emissão de Termo Circunstanciado para efeito de recebimento definitivo. Entretanto, constam os comprovantes de pagamento dos salários.
35014.***244/2021-15 (SR Norte/Centro-Oeste)	Parcial: Termo de recebimento definitivo não atesta especificamente os pagamentos de salário, não identificação do Termo Circunstanciado, Termo de Recebimento Provisório e não identificado os termos de Recebimento definitivo de janeiro a junho, como também o de dezembro de 2023. Entretanto, constam os comprovantes de pagamento dos salários.
35014.***245/2021-52 (SR Norte/Centro-Oeste)	Parcial: Ausência de Termo de Recebimento Provisório e do Termo de Recebimento definitivo das competências 01/2023 a 09/2023 e ausência de Termo de Recebimento Provisório das competências de 10/2023, 11/2023 e 12/2023 atestando especificamente o pagamento de salário dos empregados. Portanto, constam anexados ao processo os comprovantes de pagamentos de salários, mas há falhas quanto à apresentação dos documentos circunstanciados.
35014.***853/2022-43 (SR Sudeste II)	Parcial: Não há documento afirmando a regularidade do pagamento de salários, em que pese haver comprovantes de pagamento. O gestor afirma no termo de recebimento definitivo, que eventuais inconsistências poderão ser analisadas e efetivadas nos próximos pagamentos.

Fonte: elaboração própria, a partir da análise dos processos SEI

Pelo exposto, quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização de contrato em relação ao processo de fiscalização do pagamento de salários dos empregados das contratadas, constatou-se que, em quatro processos da amostra, há documentos anexados ao processo demonstrando o pagamento dos salários, entretanto, não há documento



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

atestando a regularidade com o pagamento dos salários; em dois processos há termos circunstanciados, porém não atestam o pagamento dos salários.

b) Quanto ao pagamento de férias dos empregados da contratada

Os 11 processos administrativos SEI abaixo e respectivos processos relacionados, representando 73% dos processos analisados, apresentaram apenas parcialmente os documentos e termo circunstanciado do fiscal que atesta o pagamento de férias dos empregados da empresa contratada, conforme abaixo:

**Tabela 06 – Inconsistências identificadas no pagamento de férias**

Processo SEI nº	Inconsistência identificada
35014.***369/2022-72 (SR Sudeste I)	Parcial: No processo não estão anexos os termos de recebimento provisório e definitivo. Todavia, se encontram os documentos comprobatórios de férias.
35014.***502/2022-33 (SR Sudeste I)	Parcial: Observa-se que houve a juntada de documentos demonstrando o pagamento de férias, 1/3 de férias, mas não houve a emissão de Relatório Circunstanciado para realizar o recebimento provisório e não houve a emissão de Termo Circunstanciado para efeito de recebimento definitivo.
35014.***245/2021-52 (SR Norte/Centro-Oeste)	Parcial: Ausência de Termo de Recebimento Provisório e do Termo de Recebimento definitivo das competências 01/2023 a 09/2023 e ausência de Termo de Recebimento Provisório das competências de 10/2023, 11/2023 e 12/2023 atestando especificamente o pagamento de férias. Todavia, há documentos indicando pagamento de férias.
35172.***725/2019-29 (SR Nordeste)	Parcial: Observa-se no processo SEI 35014.***864/2021-51 acerca das férias que constam juntados os documentos: Avisos e Recibos de Férias, Comprovantes de Pgto. De Férias, Termos de recebimento definitivos, para os meses março/abril, julho, agosto, sendo que em dezembro não se localizou comprovantes do pagamento de férias. Verifica-se dos relatórios circunstanciados a informação de que a conferência da documentação de encargos trabalhistas seria feita posteriormente por meio de planilha.
35663.***239/2018-06 Contrato 07/2019 (SR Sudeste III)	Parcial: Verifica-se no processo a juntada de documentos de recibo de férias, no entanto, nos relatórios circunstanciados não consta manifestação expressa atestando o pagamento das férias.
35663.***239/2018-06 Contrato 06/2019 (SR Sudeste III)	Parcial: Verifica-se no processo a juntada de documentos de recibo de férias, no entanto, nos relatórios circunstanciados não consta manifestação expressa atestando o pagamento das férias.
35000.***669/2019-02 (Coord. Exec. OFC INSS/FRGPS)	Não foram identificados documentos ou referências ao pagamento de férias nos relatórios de fiscalização e recebimento analisados.
35014.***642/2022-12 (SR Sul)	Não identificado no processo de acompanhamento da execução do Contrato 43/2022, documentos, nem Termo Circunstanciado emitido pelo fiscal/gestor do contrato, de modo que ateste especificamente o pagamento de férias dos empregados da empresa contratada.
35014.***971/2020-23 (SR Sudeste I)	Não identificado documento comprovando o pagamento de férias. Não identificado termo circunstanciado tratando do assunto.
35014.***777/2022-14 (SR Sudeste II)	Nos meses de janeiro e fevereiro de 2023, dois últimos meses do contrato 23/2022, não houve <u>documento comprovando o</u> pagamento de férias, tampouco termo circunstanciado. Após o encerramento do contrato a empresa continuou prestando serviços recebendo como reconhecimento de dívida.
35014.***244/2021-15 (SR Norte/Centro-Oeste)	Termo de recebimento definitivo identificado não atesta especificamente os pagamentos de férias. Não detectadas evidências de comprovantes de pagamento de férias.

Fonte: elaboração própria, a partir da análise dos processos SEI



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

Pelo exposto, quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização de contrato em relação ao processo de fiscalização do pagamento de férias dos empregados das contratadas, constatou-se que, em seis processos havia termos circunstanciados, porém, não atestam o pagamento das férias; em cinco processos não havia documento circunstanciado, nem foram anexados documentos no processo SEI comprovando pagamento de férias.

c) Quanto ao pagamento das contribuições previdenciárias dos empregados da contratada

Os 9 processos administrativos SEI abaixo e respectivos processos relacionados, representando 60% dos processos analisados, apresentaram apenas parcialmente os documentos e termo circunstanciado do fiscal que atesta o pagamento das contribuições previdenciárias dos empregados da empresa contratada, conforme segue:

**Tabela 07 – Inconsistências identificadas no pagamento de contribuições previdenciárias**

Processo SEI nº	Inconsistência identificada
35014.***369/2022-72 (SR Sudeste I)	Parcial: No processo não estão anexados os termos de recebimento provisório ou definitivos. Os comprovantes de contribuição previdenciária estão presentes com exceção do mês 09/2023.
35014.***502/2022-33 (SR Sudeste I)	Parcial: Não se observa no Processo o recebimento provisório realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, através da elaboração de relatório circunstanciado, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato. Houve a juntada de documentos demonstrando o pagamento dos salários, constando férias, 1/3 de férias, 13º salário; INSS; desconto vale-transporte, dentre outros.
35014.***245/2021-52 (SR Norte/Centro-Oeste)	Parcial: Ausência nos processos SEI 35014.***245/2021-52 e 35014.***540/2023-80 de Termo de Recebimento Provisório e do Termo de Recebimento definitivo das competências 01/2023 a 09/2023 e ausência de Termo de Recebimento Provisório das competências de 10/2023, 11/2023 e 12/2023 atestando especificamente o envio de informação e pagamento das contribuições previdenciárias dos empregados da contratada. Constam no processo comprovantes de envio das informações e pagamento das obrigações, mas falta termo circunstanciado.
35663.***239/2018-06 Contrato 06/2019 (SR Sudeste III)	Parcial: Identificou-se no processo SEI 35014.***227/2020-32 (Anexos Fiscalização), de acompanhamento do Contrato 06/2019 Termos Circunstanciados (Termos de Recebimento Provisório) emitidos pelo fiscal/gestor do contrato que atestam o pagamento de salário dos empregados da empresa contratada, no entanto, nos respectivos processos SEI foram identificados apenas os Documentos Fiscal/Trabalhista/Previdenciário - de 2021 e 2022, sendo o último referente à competência junho/2022 (82***57).
35663.***239/2018-06 Contrato 07/2019 (SR Sudeste III)	Parcial: Verifica-se no processo a juntada de documentos de arrecadação de receitas federais, bem como, o envio da GFIP/SEFIP, no entanto, nos relatórios circunstanciados não consta manifestação expressa atestando o envio de informação e pagamento das contribuições previdenciárias dos empregados da contratada, das competências de março, julho e dezembro de 2023.
35014.***642/2022-12 (SR Sul)	Parcial: Não identificado no processo de acompanhamento da execução do Contrato 43/2022 o Termo Circunstanciado emitido pelo fiscal/gestor do contrato, de modo que ateste, especificamente, o envio de informação e pagamento das contribuições previdenciárias dos empregados da empresa contratada. Constam documentos comprobatórios de Contribuição previdenciária.
35014.***244/2021-15 (SR Norte/Centro-Oeste)	Parcial: O termo de recebimento definitivo não atesta especificamente os pagamentos de contribuições previdenciárias, não identificação do Termo Circunstanciado, Termo de Recebimento Provisório e não identificado os termos



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

Processo SEI nº	Inconsistência identificada
	de Recebimento Definitivo de janeiro a junho, como também o de dezembro de 2023. Não identificados comprovantes previdenciários referentes às competências março e julho de 2023. Identificado apenas o comprovante de quitação previdenciária referente a dezembro de 2023 por meio de compensação.
35014.***971/2020-23 (SR Sudeste I)	Não foram encontrados no processo documentos que comprovem o pagamento de contribuições previdenciárias, bem como não há manifestação do gestor a respeito dos referidos comprovantes de pagamento.
35014.***777/2022-14 (SR Sudeste II)	Não foram identificados termos circunstanciados atestando o pagamento de contribuições previdenciárias, bem como os documentos relativos aos pagamentos de contribuição previdenciária. O contrato 23/2022 só teve vigência em 2023 nos meses de janeiro e fevereiro, sendo os meses seguintes pagos por RD, nessa situação permanecendo o vínculo trabalhista dos colaboradores.

Fonte: elaboração própria, a partir da análise dos processos SEI

Pelo exposto, quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização de contrato em relação ao processo de fiscalização do pagamento de contribuições previdenciárias dos empregados das contratadas, constatou-se que, em sete processos, havia documentos comprovando o pagamento do INSS, mas não havia documento circunstanciado tratando das obrigações da empresa contratada para com o INSS; em dois processos não havia documento circunstanciado, nem comprovantes anexados ao processo que pudessem comprovar o cumprimento das obrigações da empresa contratada para com o INSS.

d) Quanto ao pagamento do 13º salário dos empregados da contratada

Os 10 processos administrativos SEI abaixo e respectivos processos relacionados, representando 67% dos processos analisados, apresentaram apenas parcialmente os documentos e termo circunstanciado do fiscal que atesta o pagamento de 13º salário dos empregados da empresa contratada, conforme abaixo:

**Tabela 08 – Inconsistências identificadas no pagamento do 13º salário**

Processo SEI nº	Inconsistência identificada
35000.***669/2019-02 (Coord. Exec. OFC INSS/FRGPS)	Parcial: Não há referência ao pagamento de 13º salário nos relatórios de fiscalização/recebimento analisados. Logrou-se localizar apenas um comprovante de pagamento de 13º - Doc. SEI nº 102***81 (ref. 12/2022) - e no Doc. SEI nº 146***58 (ref. 12/2023). Embora os relatórios da fiscalização e gestão não façam referência ao pagamento de 13º salário, constam comprovantes de pagamentos ref. 2022 e 2023.
35014.***642/2022-12 (SR Sul)	Parcial: Não identificado no processo de acompanhamento da execução do Contrato 43/2022, Termo Circunstanciado emitido pelo fiscal/gestor do contrato, de modo que ateste especificamente o envio de informação e pagamento de 13º dos empregados da empresa contratada. Consta folha de 13º salário, evidenciando pagamento do 13º referente ao exercício de 2023.
35014.***369/2022-72 (SR Sudeste I)	Parcial: No processo não estão anexos os termos de recebimento provisório e definitivo, somente os documentos comprobatórios de pagamento do 13º.
35014.***971/2020-23 (SR Sudeste I)	Parcial: Foram encontrados documentos que comprovam o pagamento do 13º, mas o termo de recebimento definitivo não faz referência ao 13º. Em razão do encerramento do contrato, o 13º referente ao exercício de 2023 foi pago proporcionalmente nas rescisões.
35014.***245/2021-52 (SR Norte/Centro-Oeste)	Parcial: Observa-se apenas nas competências de 10/2023, 11/2023 e 12/2023 os Termos de Recebimento Definitivo, constando informação de que os serviços foram devidamente executados e entregues e atendem às exigências



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

Processo SEI nº	Inconsistência identificada
	especificadas no Termo de Referência anexo I do edital do Pregão Eletrônico 05/2021 da SRNCO, bem como que o ateste dos serviços foram realizados com base na documentação fiscal e trabalhista apresentada. Consta no processo SEI 35014.***245/2021-52 os documentos fiscais e trabalhistas das competências 02/2023 e 03/2023 nos seguintes documentos SEI: Documento fiscais e trabalhistas 02/2023 GEXCBA (SEI 108***50) e Documento fiscais e trabalhistas 03/2023 GEXCBA (SEI 113***28). As documentações fiscais e trabalhistas das competências 10/2023, 11/2023 e 12/2023 encontram-se juntadas, respectivamente, nos seguintes documentos SEI: Documento fiscais e trabalhistas 10/2023 (SEI 137***92); Documento fiscais e trabalhistas 11/2023 (SEI 141***95); Documento fiscais e trabalhistas 12/2023 (SEI 144***14).
35663.***239/2018-06Contrato 06/2019 (SR Sudeste III)	Parcial: Termos Circunstanciados (Termos de Recebimento Provisório) e recebimentos Definitivos emitidos pelo fiscal/gestor do contrato foram parciais. Dos documentados juntados não se identificou a comprovação do pagamento do 13º salário referente ao ano de 2023.
35663.***239/2018-06Contrato 07/2019 (SR Sudeste III)	Parcial: Termos Circunstanciados (Termos de Recebimento Provisório) e recebimentos Definitivos emitidos pelo fiscal/gestor do contrato foram parciais. Dos documentados juntados não se identificou a comprovação do pagamento do 13º salário referente ao ano de 2023.
35014.***502/2022-33(SR Sudeste I)	Observa-se que os documentos juntados são insuficientes para se atestar o pagamento do 13º salário referente ao ano de 2023, bem como, não houve a emissão de Relatório Circunstanciado para realizar o recebimento provisório e não houve a emissão de Termo Circunstanciado para efeito de recebimento definitivo.
35014.***244/2021-15 (SR Norte/Centro-Oeste)	O termo de recebimento definitivo não atesta especificamente os pagamentos de 13º salário, não identificação do Termo Circunstanciado, Termo de Recebimento Provisório e não identificados os termos de Recebimento Definitivo de janeiro a junho, como também o de dezembro de 2023. Não identificado no processo comprovante de pagamento do 13º salário.
35014.***853/2022-43 (SR Sudeste II)	Os relatórios de fiscalização analisados não fazem referência ao pagamento de 13º. Trata-se de contratação emergencial com vigência limitada a 6 meses, nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. Ressalta-se que, mesmo após o vencimento do contrato emergencial, a empresa continuou prestando serviços de maneira informal, sendo pago por reconhecimento de dívida. Embora a ausência de contrato formal não há comprovantes de obrigações sociais e trabalhistas do prestador de serviços para com seus empregados vinculados.

Fonte: elaboração própria, a partir da análise dos processos SEI

Pelo exposto, quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização de contrato em relação à fiscalização do pagamento de 13º Salário dos empregados das contratadas, constatou-se que, em sete processos, havia documentos comprovando o pagamento, mas não havia documento circunstanciado tratando das obrigações da empresa contratada; em três processos não foi identificado termo circunstanciado tratando do 13º salário, nem documentos anexados ao Processo SEI comprovando o pagamento.

e) Quanto ao FGTS dos empregados da contratada

Os 08 processos administrativos SEI abaixo e respectivos processos relacionados, representando 53% dos processos analisados, apresentaram apenas parcialmente os documentos e termo circunstanciado do fiscal que atesta o pagamento de FGTS dos empregados da empresa contratada, conforme segue:





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

**Tabela 09 – Inconsistências identificadas no recolhimento do FGTS**

Processo SEI nº	Inconsistência identificada
35014.***642/2022-12 (SR Sul)	Parcial: Não identificado no processo de acompanhamento da execução do Contrato 43/2022, Termo Circunstanciado emitido pelo fiscal/gestor do contrato, de modo que ateste especificamente o envio das informações ao FGTS e o respectivo pagamento das contribuições dos empregados da empresa contratada. Transcritos nas observações, os termos expressos nos Termos Provisório e Definitivo, de modo a demonstrar a fragilidade dos pagamentos atestados. Não localizado processo de fiscalização e acompanhamento da execução do contrato, entretanto, há documentos comprovando o pagamento do FGTS.
35014.***369/2022-72 (SR Sudeste I)	Parcial: No processo não estão anexos os termos de recebimento provisório e definitivo, somente os documentos comprobatórios do FGTS.
35014.***502/2022-33 (SR Sudeste I)	Parcial: Observa-se que houve a juntada de documentos demonstrando o pagamento do FGTS, mas não houve a emissão de Relatório Circunstanciado para realizar o recebimento provisório e não houve a emissão de Termo Circunstanciado para efeito de recebimento definitivo.
35014.***245/2021-52 (SR Norte/Centro-Oeste)	Parcial: Consta no processo os documentos fiscais e trabalhistas das competências 02/2023 e 03/2023 nos seguintes documentos SEI: Documento fiscais e trabalhistas 02/2023 GEXCBA (SEI 108***50) e Documento fiscais e trabalhistas 03/2023 GEXCBA (SEI 113***28). Além disso, se observa no doc. SEI 127***39 Extrato INSS (CNIS de 31/07/2023 e 02/08/2023) e extrato FGTS emitido em 02/08/2023. Referente às competências de 01/2023 a 09/2023 não constam a juntada de Termo de Recebimento Provisório e do Termo de Recebimento definitivo, e com relação às competências de 10/2023 a 12/2023 não consta a juntada do Termo de Recebimento Provisório, portanto, apesar da juntada de alguns Termos de Recebimento Definitivo, não foi possível verificar manifestação do fiscal que ateste especificamente o envio das informações ao FGTS e o respectivo pagamento das contribuições. Embora os documentos juntados ao processo atestem o cumprimento das obrigações para com o FGTS, o termo circunstanciado não aborda o assunto.
35014.***244/2021-15 (SR Norte/Centro-Oeste)	Parcial: Não identificados do Termo Circunstanciado, Termo de Recebimento Provisório e os termos de Recebimento definitivo de janeiro a junho, como também o de dezembro de 2023. Há documentos anexos ao processo que comprovam o envio de informações e pagamento do FGTS, entretanto, os termos circunstanciados não abordam o assunto.
35663.***239/2018-06 Contrato 07/2019 (SR Sudeste III)	Parcial: Verifica-se no processo a juntada de Guia de recolhimento FGTS e comprovante de pagamento FGTS/GRF, no entanto, nos relatórios circunstanciados não consta manifestação expressa atestando o envio de informação e pagamento do FGTS, das competências de março, julho e dezembro de 2023.
35663.***239/2018-06 Contrato 06/2019 (SR Sudeste III)	Parcial: Os termos circunstanciados apontam regularidade das obrigações sociais e trabalhistas, que inclui FGTS, no entanto, não foram identificados os comprovantes de envio de informações e pagamento do FGTS anexos ao processo.
35014.***063/2020-68 (SR Nordeste)	Os termos circunstanciados não abordam o FGTS de forma expressa, assim como não foram identificados nos documentos comprovantes de informação e pagamento do FGTS.

Fonte: elaboração própria, a partir da análise dos processos SEI

Pelo exposto, quanto aos procedimentos de gestão e fiscalização de contrato em relação ao processo de fiscalização do pagamento de 13º Salário dos empregados das contratadas, constatou-se que, em sete processos, há documentos anexados ao processo demonstrando o cumprimento das obrigações, entretanto, os termos de recebimentos não



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

abordam o assunto FGTS; em um processo não há termos circunstanciados abordando o assunto e não foram encontrados documentos anexados ao processo que comprovem o cumprimento das obrigações da empresa contratada para o com FGTS.

Com relação à supervisão promovida pela Administração Central sobre os procedimentos de gestão e fiscalização contratuais dos processos geridos pelas Superintendências Regionais se identificou, o Ofício SEI Conjunto Circular nº 2 CGRLOG/DIROFL/INSS, de 02/02/2023, emitido pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRLOG), que reforça a relevância do uso da Ficha de Inspeção para avaliar os serviços prestados pela contratada, sendo de responsabilidade do Fiscal Setorial.

Em relação ao questionário encaminhado à CGRLOG, ao tratar do tema “supervisão das atividades de fiscalização e gestão de contratos dos serviços de limpeza e conservação nas unidades descentralizadas do INSS”, a unidade assim se manifestou:

Entendemos que a competência de supervisão atribuída à DIROFL quanto às atividades de fiscalização e gestão de contratos deve ocorrer sobre o nível tático das Superintendências Regionais, por meio do sistema GCWEB, a exemplo do acompanhamento quanto à manutenção de todos os contratos relacionados ao pacote de serviços essenciais e ao preenchimento das fichas de inspeção.

Elencou-se também que a disponibilidade de ferramentas para inclusão de portarias de designação de gestores e fiscais, termo circunstanciado/recebimento definitivo, relatório circunstanciado/recebimento provisório etc., fazem parte da supervisão. A unidade entrevistada acrescentou ainda:

Outras formas de supervisão mais aprofundadas também podem ser desenvolvidas diante da verificação de algum indicativo de necessidade pontual. Nestes casos, impõe-se a colaboração de servidores de cada Superintendência Regional, dada a reduzida quantidade de servidores na Coordenação-Geral.

Nesse sentido, as competências de supervisão ocorrem em nível tático nas Superintendências Regionais e na Administração Central no contrato sob sua gestão.

Verificou-se que 73% dos processos analisados não evidenciaram rotina contínua de supervisão das atividades do fiscal/gestor de contrato pelas Equipes Especializadas, Setor de Limpeza ou Divisão de Logística das Superintendências Regionais. Já em 02 processos, foi verificado interação parcial das unidades da SR, conforme checklist abaixo:

**Tabela 10 – Rotina contínua de supervisão das atividades do fiscal/gestor de contrato**

UG Executora	Processo SEI nº	Evidenciada rotina de supervisão pelas Equipes Especializadas, Setor de Limpeza ou Divisão de Logística das SR
SR Nordeste	35014.***063/2020-68	Não
SR Nordeste	35172.***725/2019-29	Não
SR Sudeste I	35014.***369/2022-72	Não
SR Sudeste I	35014.***502/2022-33	Parcialmente
SR Sudeste I	35014.***971/2020-23	Não
SR Sudeste II	35014.***853/2022-43	Não
SR Sudeste II	35014.***777/2022-14	Não
SR Sul	35014.***642/2022-12	Não
SR Sul	35014.***517/2022-18	Não
SR Sul	35014.***954/2023-61	Parcialmente
SR Norte/Centro-Oeste	35014.***244/2021-15	Não



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

SR Norte/Centro-Oeste	35014.***245/2021-52	Não
SR Sudeste III	35663.***239/2018-06 (Contrato 06/2019)	Não
SR Sudeste III	35663.***239/2018-06 (Contrato 07/2019)	Sim
Coord. Exec. OFC INSS/FRGPS	35000.***669/2019-02	N/A

Fonte: elaboração própria, a partir da análise dos processos SEI

Nos processos abaixo não ficou evidenciado que o gestor de contrato acompanha os apontamentos efetuados pelo fiscal setorial:

- 35014.\*\*\*804/2022-56 (SR Sul);
- 35014.\*\*\*369/2022-72 (SR Sudeste I); e
- 35014.\*\*\*502/2022-33 (SR Sudeste I).

Não foi identificada troca de informações entre o Fiscal Setorial e o Gestor, de modo que o gestor do contrato pudesse utilizar os apontamentos feitos pelo fiscal setorial para a adoção de medidas visando o saneamento de eventuais falhas apontadas.

Da análise das evidências, depreende-se que as causas pelas inconsistências nos termos circunstanciados e documentos comprobatórios de pagamento dos salários, das férias, das contribuições previdenciárias, do 13º salário e do FGTS, se devem à definição de estratégia de controle insuficiente para promover supervisão nos níveis táticos e operacional.

Os achados identificados podem apresentar consequências tais como: documentação obrigatória em desacordo com o contrato, pagamentos indevidos e exposição do INSS à responsabilidade subsidiária ou solidária.

**4.3. Atuação ineficaz em relação ao saneamento de problemas ou aplicação de penalidades relativas às obrigações contratuais**

Em caso de inadimplência de apresentação das obrigações contratuais, deve-se adotar providências tempestivas para sanar a situação. Caso não sanada a irregularidade, deve-se comunicar a equipe responsável pela aplicação de penalidades, nos termos do art. 39 da IN SEGES/MPGD nº 05/2017.

Considerando os critérios apresentados e a análise das evidências, avaliou-se que, em 2 dos 15 (13%) processos analisados a atuação da equipe gestora não demonstrou atuação necessária para o saneamento de problemas ou aplicação de penalidades relativas às obrigações contratuais, o critério foi parcialmente atendido, tratando-se de situações em que houve ação insuficiente ou intempestiva da equipe gestora ou da equipe responsável pela aplicação de penalidades:

- Processo SEI nº 35014.\*\*\*642/2022-12: não houve juntada de documentos sobre a irregularidade ocorrida. Houve emissão do Relatório SEI nº 129\*\*\*11, que se encontra indisponível por falta de assinatura. Os demais documentos existentes no processo não especificam o problema existente. Os autos foram encaminhados em 23/08/2023 à LOG-LIMP-SRSUL, porém não houve seguimento; e
- Processo SEI nº 35014.\*\*\*502/2022-33: o gestor adotou as medidas cabíveis, porém intempestivamente; nesse sentido, verifica-se a Carta SEI nº 156\*\*\*39, datada de





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

11/04/2024, em que a gestão informa à contratada que “foi realizada, nessa data, a conferência da documentação administrativa encaminhada a esta contratante, relativa à competência 07/2023”, evidenciando acompanhamento tardio.

Depreende-se que a causa das inconsistências se deve a controles insuficientes para promover supervisão em níveis tático e operacional.

Os achados identificados podem apresentar consequências como serviços prestados com qualidade inferior à contratada, documentação em desacordo com o estabelecido em contrato e exposição do INSS à responsabilidade subsidiária ou solidária.

## **5. Insuficiência de diretrizes e recursos para assegurar a eficácia da atuação dos servidores na gestão e fiscalização dos contratos de limpeza e conservação**

Considerou-se a análise das capacitações oferecidas pelo INSS, bem como as diretrizes e os recursos disponibilizados pelo Instituto para a gestão e fiscalização de contratos.

Além disso, foram analisados os resultados dos questionários encaminhados aos gestores de contratos, ao fiscal setorial e a entrevista realizada com a DIROFL – Coordenação-Geral de Recursos Logísticos.

Dessa forma, foram identificados os seguintes achados:

### **5.1. As capacitações indicadas pela gestão não constituem um plano de capacitação estruturado e com incentivos para a participação dos servidores**

As capacitações acerca da fiscalização e gestão de contratos devem ser disponibilizadas com a periodicidade adequada, de acordo com o §2º do artigo 39 da Constituição Federal, com a previsão do Artigo 7º, incisos I e II da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) - que estabelece que cabe à Administração a promover gestão por competências e designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei com formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo, com o disposto no Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019 sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional).

Já a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021, estabelece orientações aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, quanto aos prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP e no artigo 5º dispõe que a chefia imediata e o servidor são responsáveis por fornecer todas as informações necessárias e disponíveis ao seu alcance para que a unidade de gestão de pessoas do órgão ou entidade possa cumprir com as atribuições dispostas no caput do art. 4º, em especial àquelas informações essenciais para o correto levantamento das necessidades de desenvolvimento.

Além disso, a Instrução Normativa SG/MPDG nº 05, de 25 de maio de 2017, por meio de seus artigos 41 e 43, destaca a necessidade de capacitação de servidores para atuarem na



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

contratação e fiscalização dos serviços de acordo com as especificidades do objeto a ser contratado.

Acerca do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) do Instituto para o ano de 2023, observa-se que foi aprovado por meio da Portaria PRES/INSS nº 1.547, de 11 de janeiro de 2023, sendo verificada, no Processo SEI nº 35014.\*\*\*129/2021-01, a juntada do Relatório PDP 2023 (planilha do levantamento das necessidades dos servidores) de 02/01/2023. Em consulta ao referido relatório, verifica-se que foi informado a necessidade de curso de “Gestão e fiscalização de situações específicas, que fogem à rotina de execução”.

O PDP do exercício de 2024 foi aprovado por meio da Portaria PRES/INSS nº 1.647, de 22 de dezembro de 2023, e, no Processo SEI nº 35014.\*\*\*927/2023-55, verifica-se a juntada de Planilha/Relatório PDP 2024 de 18/12/2023, observando-se no campo de ação de desenvolvimento a indicação da capacitação da ENAP – “Praticando a gestão e fiscalização de contratos administrativos”, com carga horária de 28 horas.

Para o PDP do exercício de 2025, verifica-se a emissão da Portaria DGP/INSS nº 75, de 07 de agosto de 2024, no Processo SEI nº 35014.\*\*\*065/2023-41, constando a designação dos servidores que serão representantes de suas respectivas unidades na elaboração do PDP para o ano de 2025.

Quanto aos curros, em consulta realizada no site da escola do INSS (Ações educacionais/Cursos Virtuais /Inscrições Abertas) não foram localizados cursos com inscrições abertas na área de fiscalização e gestão de contratos, bem como, não foram localizados cursos em andamento.

Na consulta aos cursos encerrados do ano de 2023, verifica-se que foi disponibilizada a capacitação “Introdução à Nova Lei de Licitações – LIC-PC-001 e 002-23” no mês de março de 2023, que é relativa ao tema de contratação pública, e no ano de 2024 foi disponibilizada a capacitação “Gestão e Fiscalização de Contratos de Órteses, Próteses e Cursos de Formação Profissional GEORTPRO-001-24” (realização: 19/08/2024 a 23/08/2024) e 002-24 (realização: 26/08/2024 a 30/08/2024), curso específico que não alcança a atividade de limpeza e conservação.

Verificou-se acerca de capacitações, no ano de 2023 que foram realizadas as seguintes ações:

1. Divulgação da Trilha de Contratações Públicas - Competências para realizar licitações e contratos à luz da Lei nº 14.133/2021, elaborada pela Enap (<https://sites.google.com/enap.gov.br/trilha-de-contratacoes/>) e contempla cursos específicos para a etapa de gestão e fiscalização de contratos, conforme Ofício SEI Circular nº 1/2023/CGRLOG/DIROFL/INSS, de 07/07/2023;
2. Disponibilização do Caderno Logística - Educação & Desenvolvimento, por meio do Ofício SEI Conjunto Circular nº 28/2023/CGRLOG/DIROFL/INSS, de 17/10/2023. No referido caderno, observa-se nas páginas 25 e 26 que são indicados 05 (cinco) cursos de gestão e fiscalização, sendo:
3. Nova Lei de Licitações: Sanções ao Fornecedor (ENAP – curso com inscrição aberta);
  - Como Fiscalizar com Eficiência Contratos Públicos (ENAP – curso com inscrição aberta); e



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

- Nova Lei de Licitações: Gestão Contratual (ENAP – curso com inscrição aberta);
- 4. Praticando a Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos (consta no caderno a informação da necessidade de ser verificada a existência de turmas com inscrições abertas no momento – curso sem nenhuma turma disponível);
- 5. Praticando a Aplicação de Penalidades nos Contratos Administrativos (consta no caderno a informação da necessidade de ser verificada a existência de turmas com inscrições abertas no momento – curso com duas turmas disponíveis: 15/10/2024 a 22/10/2024 e 04/11/2024 a 11/11/2024); e
- 6. Realização de dois webinars dirigidos aos Gerentes-Executivos e Gerentes de APS nos dias 13 e 14/11/2023, um versando sobre as funcionalidades do sistema GCWEB e outro sobre a atribuições do fiscal setorial.

Embora se verifique a iniciativa da gestão ao indicar trilha de aprendizagem, disponibilizar o Caderno Logística - Educação & Desenvolvimento, contendo a indicação de 05 cursos de gestão e fiscalização, e de disponibilizar as Trilhas de Aprendizagem em Compras Públicas do Tribunal de Contas da União - TCU, não se verificou nestas ofertas a vinculação a um programa de desenvolvimento de pessoas, bem como não se mostrou controle de que houvesse a efetivação de inscrição dos servidores ou de realização dos cursos oferecidos nas citadas trilhas, de modo a evidenciar o desenvolvimento das competências no papel de fiscal administrativo ou gestor de contratos.

Não se evidenciou nos questionários a ciência do servidor lotado nas unidades de logística acerca do contido no item 8 do Ofício SEI Circular nº 1/2023/CGRLOG/DIROFL/INSS, que solicitou a divulgação aos setores vinculados e aos servidores das respectivas equipes para que apropriem do conteúdo disseminado, incluindo os webinars, bem como, ressaltou que a participação dos servidores deve ser incentivada e apoiada pelas chefias imediatas; ressaltando-se que 66.67% dos gestores e 90% dos fiscais setoriais responderam que não participaram, nos últimos 24 meses, de capacitações relacionadas as suas áreas de atuação, restando demonstrado que os referidos servidores necessitam de capacitações para melhorar a eficiência e a transparência na execução dos serviços.

Da análise das evidências, depreende-se que a causa da inconsistência é a ausência de levantamento das necessidades pontuais e de acompanhamento após as capacitações feitas.

Referido achado apresenta como possíveis consequências a execução ineficiente na gestão e fiscalização dos contratos e pagamentos indevidos.

**5.2. As diretrizes e os recursos disponibilizados pelo INSS para a gestão e fiscalização de contratos são insuficientes quanto à:**

- a) adequação do GCWEB ao novo IMR; e**
- b) ausência de definição de parâmetros quantitativos e qualitativos de distribuição de contratos por servidor.**

Com relação à quantidade de contratos por servidor, constatou-se que seus recursos e diretrizes são insuficientes.

Quanto ao questionário direcionado à unidade técnica da DIROFL (Coordenador-Geral de Recurso Logísticos), verificou-se em sua resposta que “não existe número definido de



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

contratos atribuídos por servidor, não cabendo essa definição à CGRLOG, que não faz este controle, ficando a critério do responsável e chefias das unidades (UASG - Unidade Administrativa de Serviços Gerais), responsáveis pela inserção dos dados do fiscal no GCWeb com as permissões necessárias para que ele faça a gestão contratual; justificou que o setor passa por um movimento de centralização das licitações e nas contratações maiores, o que dificulta a mensuração de qual seria um quantitativo ideal, diante das especificidades nas 6 Superintendências Regionais e na Administração Central”.

Já a Lei 14.133/2021 prevê em seu artigo 7º a necessidade da autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei e, em seu parágrafo § 1º, que a autoridade máxima deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Quanto ao risco na atividade de gestão e fiscalização de contrato, há de se observar, de forma abreviada, que a função do fiscal técnico (ou setorial) tem a importância de aferir a quantidade e a qualidade dos serviços prestados contratados; já a função de fiscal administrativo tem como escopo a conferência da documentação contratual, com o fim de fiscalizar o cumprimento, pela empresa, das obrigações legais sociais, previdenciárias e trabalhistas, prevenindo o INSS de responsabilidade solidária ou subsidiária; o gestor do contrato, por sua vez, tem como atribuição a coordenação e supervisão destes trabalhos, ou seja, aferir a regularidade contratual, nos aspectos documentação e serviços prestados e, se de acordo, promover o ateste para possibilitar a emissão da autorização de pagamento à empresa contratada.

Verificou-se, portanto, uma estratégia do INSS em que as funções de fiscal administrativo e gestor de contrato não são segregadas, sendo desempenhadas pelo mesmo servidor. Este servidor acumula a fiscalização da documentação junto à empresa, a conferência dos documentos apresentados no processo administrativo SEI e o ateste global para liberar o pagamento.

Tais atividades, reguladas principalmente pela IN SEGES/MPDG 05/2017 Portarias 729/2022 e 730/2022 demonstram relevância no alcance do objetivo finalístico e na aplicação dos recursos públicos e evidencia o risco inerente no processo de trabalho, no entanto, a equipe técnica informa em seu questionário que não foi promovido o mapeamento de risco em relação à gestão e fiscalização contratual e não está ainda mapeado para as próximas ações em conjunto com a DIGOV.

Já nos questionários direcionados aos fiscais setoriais, verificou-se em suas respostas:

- a) sobre o questionamento da quantidade de contratos que lhe foram atribuídos, apurou-se que 78% afirmam atuar em mais de um contrato como fiscal, sendo que 60% afirmam possuir dois contratos sob sua responsabilidade; desse modo verifica-se que 18% dos respondentes atuam em mais de 2 contratos; e
- b) quanto ao questionamento se as orientações contidas nos normativos internos são suficientes para o desempenho da função de fiscal setorial na APS, 87% dos fiscais setoriais afirmam que os normativos internos bastam para desempenharem a função



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

de fiscal setorial; ao serem questionados sobre o que precisa ser melhorado, informaram, por exemplo, que precisa haver uma maior divulgação dos atos normativos; clareza de fluxo em casos específicos; e formatação de um padrão com checklist de atividades a serem realizadas, para fins de avaliação.

Por sua vez, nos questionários direcionados aos gestores de contratos, se os normativos internos fornecem orientações suficientes e necessárias para realização dos procedimentos de fiscalização e gestão de contratos, 56.86% dos gestores acreditam que os normativos internos não fornecem orientações suficientes e ofereceram as seguintes sugestões para a melhoria dos normativos:

- a) padronização desde a elaboração do Termo de Referência na licitação, principalmente da parte que trata a gestão de contratos;
- b) revisão e aprimoramento das diretrizes internas para melhor suporte na gestão de contratos;
- c) unificação dos normativos e melhor detalhamento de cada tipo de situação e serviço, pois são muito genéricos;
- d) atualização conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021);
- e) atualização do caderno de logística com as instruções claras dos procedimentos a serem adotados no caso concreto, ausência de delimitação do campo de atuação da fiscalização/gestão;
- f) instrução para leitura e interpretação das informações contidas nas folhas de pagamentos, nos relatórios do e-social e demais documentos consultados;
- g) padronização nos documentos que as empresas são obrigadas a apresentarem;
- h) atualização dos manuais de gestão e fiscalização de contratos, com exemplificação de casos concretos, principalmente em virtude das alterações em legislação (nova lei de licitações, e-social, FGTS Digital etc.), de processos e de procedimentos eletrônicos;
- i) maior divulgação entre os servidores, bem como, canais para grupo de estudos/discussões sobre os temas que são objeto dos normativos; e
- j) instruções claras de como proceder na gestão dos serviços prestados sem contrato formalizado.

Questionados sobre a quantidade de contratos geridos, a maioria dos gestores (64,52%) não considera a quantidade de contratos como adequada para um desempenho eficiente, indicando a não aplicação do princípio da segregação de funções. Além disso, apurou-se que 39,22% dos gestores lidam com 3 a 5 contratos e 21,57% dos gestores respondem por mais de 5 contratos.

Quanto aos recursos e diretrizes oferecidos pela Instituição na atividade de gestão de fiscalização de contratos, constatou-se sistema informatizado GCWeb indisponível para a implementação do Instrumento de Medição de Resultados (IMR).

No questionário direcionado à unidade técnica da DIROFL (Coordenador-Geral de Recurso Logísticos), verificou-se em suas respostas:

- a) que os controles oferecidos pelo Sistema GCWeb suprem as necessidades na gestão e fiscalização de contratos com locação de mão de obra exclusiva de limpeza;



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

- b) que a Portaria PRES/INSS nº 1.586, de 24/07/2023, é o normativo interno padrão para se determinar a nota no IMR, condicionando ao pagamento ou glosa do serviço de limpeza, conforme detalhado no Anexo III; e
- c) que o GCWeb não está preparado para a adoção prática do IMR previsto na Portaria PRES/INSS nº 1.586/2023, pois aguarda a conclusão do processo do GCWEB-Empresa, etapa essencial para possibilitar o desenvolvimento e a operacionalização do IMR no sistema.

Quanto ao questionamento direcionado aos fiscais setoriais, sobre a quantidade de contratos sob sua responsabilidade, verificou-se em suas respostas que 89% afirmam que o GCWeb é suficiente como meio informatizado para desempenhar a função de fiscal setorial, no entanto, ao serem questionados sobre o que precisa ser melhorado, apontaram que o questionário do GCWeb é inadequado e falta detalhamento sobre como os serviços devem ser prestados.

Além disso, quando questionados sobre a frequência com que se deparam com dificuldades para executar as tarefas de fiscal setorial, considerando a necessidade mensal do preenchimento da Ficha de Inspeção ou IMR, 166 informaram que nunca se deparam com dificuldades e 106 que raramente se deparam com dificuldades, assim, conclui-se que, para 80% dos respondentes, praticamente não existe dificuldade no preenchimento da Ficha de Inspeção, no entanto, 20% informam que os sistemas são inoperantes ou indisponíveis.

As causas das constatações acima decorrem de ausência de monitoramento dos resultados do processo de gestão e fiscalização contratual, tendo em vista que, conforme o resultado da pesquisa junto aos fiscais e gestores de contratos, os normativos por si só são insuficientes para o desempenho de suas atribuições, havendo necessidade de mais orientação e acompanhamento das atividades e de definição do quantitativo ideal de contrato por gestor.

Essas fragilidades podem resultar em instrução processual irregular, pagamentos indevidos, exposição do INSS à responsabilidade subsidiária ou solidária, sobrecarga de trabalho e deficiência na fiscalização setorial.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## RECOMENDAÇÕES

À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística – DIROFL:

- Avaliar a conveniência/possibilidade de instituir controles no sistema GCWeb, de forma a permitir:
  - a) implantação do novo Instrumento de Medição de Resultado (IMR) em conformidade com a Portaria PRES/INSS nº 1.586, de 24/07/2023;
  - b) adoção de checklist para melhor controle do fiscal administrativo e gestor de contrato e para a supervisão, inclusive para cobertura contratual vencida;
  - c) assegurar que a avaliação tácita se restrinja a casos excepcionais, conforme Ofício SEI Conjunto Circular nº 2 CGRLOG/DIROFL/INSS, de 02.02.2023;
  - d) recepção de reclamações do usuário interno dos serviços de limpeza;
  - e) assegurar o preenchimento dos dados básicos dos servidores portariados, bem como, disponibilizar a informação do quantitativo de contratos atribuídos por servidor (Fiscais e gestores contratuais); e
  - f) condicionar o avanço na emissão de AP para o sistema OFCWeb à existência de indicativo de documento SEI dos termos de recebimento provisório ou definitivo, ou outro relatório equivalente do ateste da despesa.

Achados relacionados: 1.1, 1.2, 2, 3.1, 4.1 e 5.2.
- Avaliar a viabilidade e conveniência de estabelecer diretrizes definidoras de:
  - a) tempo mínimo antes de vencimento do contrato para o gestor dar início ao planejamento de nova licitação; e
  - b) alçadas e rotinas de supervisão e acompanhamento dos procedimentos de fiscalização e gestão contratual.

Achados relacionados: 1.1, 3.2, 4.2, 4.3 e 5.2.





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## CONCLUSÃO

As análises realizadas neste trabalho de auditoria permitiram concluir que o Processo de Contratos Administrativos no INSS apresenta oportunidades de melhoria nos controles instituídos para assegurar a regularidade e a efetiva fiscalização e gestão dos serviços contratados e nas ações de gestão estratégica para fornecer condições adequadas para o desempenho destas funções.

Verificou-se deficiências na aferição da qualidade dos serviços de limpeza e conservação e na avaliação de satisfação dos usuários, bem como na gestão e fiscalização do cumprimento das obrigações das empresas contratadas, incluindo a apresentação da documentação relativa às obrigações sociais e trabalhistas.

Além disso, constatou-se insuficiências nas ferramentas de controle do sistema GCWeb, comprometendo a eficiência na gestão e fiscalização de contratos, bem como nas diretrizes e recursos ofertados pelo INSS para garantir condições de atuação dos servidores na gestão e fiscalização dos contratos de limpeza e conservação.

Por fim, verificou-se formalização inadequada dos processos de reconhecimento de dívida e medidas insuficientes para evitar a descontinuidade da prestação de serviços amparada em contrato.

Com o objetivo de promover melhorias, foram feitas recomendações para aprimorar a governança institucional e os controles internos, focando no aperfeiçoamento do processo de gestão e fiscalização dos contratos administrativos.





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## ANEXOS

### I. INCIDÊNCIA DE ACEITAÇÃO TÁCITA NAS UNIDADES AVALIADAS

Processo SEI nº	Meses analisados	Nº de unidades que não avaliaram	Percentual de não avaliação	GEX e SR que não avaliaram
35014.***063/2020-68 (SR Nordeste)	Março	45 de 156	29%	Barreiras Feira de Santana
	Julho	54 de 156	35%	Itabuna Salvador Santo Antônio de Jesus Vitória da Conquista
	Dezembro	65 de 156	42%	Barreiras Feira de Santana Itabuna Salvador Santo Antônio de Jesus
35014.***642/2022-12 e 35014.***804/2022-56 (SR Sul)	Março	6 de 31	19%	Não houve
	Julho	9 de 31	28%	
	Dezembro	12 de 31	37%	
35014.***517/2022-18 (SR Sul)	Março	8 de 37	22%	Pelotas Uruguaiana
	Julho	0 de 18	0%	Não houve
	Dezembro	0 de 18	0%	
35014.***954/2023-61 (SR Sul)	Outubro	8 de 29	28%	Chapecó
	Novembro	0 de 26	0%	Não houve
	Dezembro	5 de 29	17%	Chapecó Criciúma
35014.***244/2021-15 (SR Norte/Centro-Oeste)	Março	33 de 64	52%	Belém Marabá
	Julho	47 de 64	73%	
	Dezembro	41 de 64	64%	
35014.***245/2021-52 (SR Norte/Centro-Oeste)	Março	11 de 38	29%	Cuiabá
	Julho	10 de 38	26%	
	Dezembro	12 de 38	32%	
35663.***239/2018-06 Contrato 06/2019 (SR Sudeste III)	Março	24 de 48	50%	Duque de Caxias
	Junho	27 de 48	56%	Rio de Janeiro
	Novembro	34 de 48	71%	Rio de Janeiro – Norte
35663.***239/2018-06 Contrato 07/2019 (SR Sudeste III)	Março	14 de 36	39%	Campos dos Goytacazes
	Julho	19 de 36	53%	Niterói
	Dezembro	15 de 36	42%	Niterói
35172.***725/2019-29 (SR Nordeste)	Março	4 de 21	19%	Não houve.
	Julho	1 de 21	5%	
	Dezembro	9 de 21	43%	
35014.***369/2022-72 (SR Sudeste I)	Abril	11 de 14	79%	Guarulhos Osasco
	Maio	8 de 34	24%	Osasco
	Dezembro	13 de 35	37%	
35014.***502/2022-33 (SR Sudeste I)	Março	12 de 29	41%	São Paulo
	Julho	14 de 29	48%	SR Sudeste I
	Dezembro	12 de 29	41%	São Paulo



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

Processo SEI nº	Meses analisados	Nº de unidades que não avaliaram	Percentual de não avaliação	GEX e SR que não avaliaram
35014.***971/2020-23 (SR Sudeste I)	Fevereiro	10 de 69	14%	Araraquara Piracicaba Ribeirão Preto São João da Boa Vista
	Julho	14 de 69	20%	Piracicaba Ribeirão Preto
	Dezembro	17 de 69	25%	Piracicaba Ribeirão Preto São João da Boa Vista
35014.***777/2022-14 (SR Sudeste II)	Janeiro	36 de 186	19%	Rio de Janeiro – Norte SR Sudeste II
	Fevereiro	40 de 186	22%	

Fonte: elaboração própria, a partir da análise dos processos no SEI.

Nota: Este Anexo I consolida a análise da incidência de aceitação tácita nas unidades, com aferição de 3 meses de amostra no exercício de 2023, em regra março, julho e dezembro, destacando-se as localidades onde não houve avaliação nas Gerências-Executivas.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

## II. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em resposta à versão preliminar deste Relatório, a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística aprovou e encaminhou, em 17/12/2024, o despacho dos gestores da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, que apresenta, em mesma data, a manifestação quanto ao Relatório Preliminar de Auditoria.

Considerando que não houve manifestação contrária aos achados, ratificam-se os resultados dos exames efetuados.

Quanto às recomendações, a Unidade Auditada se manifestou conforme abaixo:

### **RECOMENDAÇÃO 1. Achados relacionados: 1.1, 1.2, 2, 3.1, 4.1 e 5.2.**

Avaliar a conveniência/possibilidade de instituir controles no sistema GCWeb, de forma a permitir:

a) implantação do novo Instrumento de Medição de Resultado (IMR) em conformidade com a Portaria PRES/INSS nº 1.586, de 24/07/2023

### **Manifestação da unidade auditada**

2.1.1. a) A criação de uma ferramenta automatizada para controle do IMR foi objeto de discussão no âmbito do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria DIROFL/INSS nº 216, de 6 de setembro de 2022, cuja finalidade é a realização de estudo e apresentação de diretrizes técnicas para contratação de serviços de limpeza, conservação e higienização no âmbito do INSS. Contudo, o tema já vinha sendo tratado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria PRES/INSS nº 1.273, de 11 de fevereiro de 2021, e alterações, cuja finalidade é o desenvolvimento, acompanhamento, controle e suporte do sistema GCWEB, tendo sido inclusive priorizado na Ata de Reunião nº 1 (108\*\*\*\*\*). Entretanto, a implementação dessa ferramenta está tecnicamente condicionada a outra, igualmente relevante, entregue em 10/02/2023 por meio do Ofício-Circular Conjunto CGRLOG/DIROFL/INSS nº 4. Esta última foi bloqueada pela DTI em meados de 2023 devido a riscos de segurança identificados na infraestrutura de hospedagem da Amazon Web Services. O desbloqueio ou a criação de uma solução alternativa foi solicitado pela Coordenação de Acompanhamento de Logística em 28/12/2023, conforme Despacho CALOG nº 145\*\*\*\*\*, mas permanece em análise pela DTI desde então. Assim, embora a demanda esteja inserida no escopo do sistema GCWEB, não há previsão de conclusão, uma vez que a questão está sob a governança de outra Diretoria.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

**Análise da equipe de auditoria**

A Unidade Auditada justifica a impossibilidade de iniciar alguma medida e de implementar a recomendação a curto prazo, tendo em vista a governança de outra área técnica, DTI. Contudo, o normativo que motivou a presente recomendação está vigente e não pode ser cumprido pelas equipes de gestão e fiscalização dos contratos de serviço de limpeza e conservação.

Conclui-se pela manutenção da recomendação 1, item “a”.

Avaliar a conveniência/possibilidade de instituir controles no sistema GCWeb, de forma a permitir:

b) adoção de checklist para melhor controle do fiscal administrativo e gestor de contrato e para a supervisão, inclusive para cobertura contratual vencida;

**Manifestação da unidade auditada**

2.1.2. b) Convém registrar, sobre o tema, que o Caderno de Fluxos de Logística, aprovado pela Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 2 de agosto de 2022, descreve pormenorizadamente os procedimento de pagamentos ordinários de serviços continuados com dedicação de mão de obra exclusiva. Na verdade, por ocasião da atualização dos fluxos do referido Caderno - que ainda está em formatação - para adequá-lo mudanças normativas havidas desde agosto de 2022, verificou-se inclusive que a descrição do processo apresentada contempla todos os procedimentos a serem adotados pelos servidores envolvidos na gestão e fiscalização dos contratos para que se constitua o direito do credor. No Caderno de Fluxos de Logística cuidou-se também de apresentar o processo graficamente por meio de um fluxograma, de maneira a facilitar a apropriação da matéria pelos servidores envolvidos.

2.1.2.1. Tendo em vista a constituição de Grupo de Trabalho - GT para a elaboração de um Caderno Técnico específico de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, pela Portaria DIROFL/INSS nº 127, de 18 de setembro de 2024, este documento deverá trazer disposições mais atualizadas sobre o assunto, revogando as da Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 2 de agosto de 2022. Nesse sentido, será recomendado ao GT que avalie a conveniência de incluir no material um modelo de checklist.

2.1.2.2. Em todo caso, é conveniente registrar que em matéria de regulamentação interna dos procedimentos relacionados à contratação pública, tem-se como



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL AUDITORIA-GERAL

premissa que as normas e procedimentos instituídos devem sempre avaliar as alternativas que tornem os processos mais simples e menos burocráticos, evitando-se a profusão de novos documentos e formulários a serem observados pelos servidores que atuam na área.

### **Análise da equipe de auditoria**

Embora a Unidade Auditada se comprometa a recomendar a adoção de checklist com forma de complemento aos novos normativos, planejados pelo mencionado Grupo de Trabalho (GT), a CGRLOG ressalta que os procedimentos instituídos devem objetivar processos mais simples e menos burocrático.

Verifica-se, portanto, que a auditada compreende a presente recomendação como regulamentação, sendo que, de forma diversa, a presente recomendação foi expressa como medida de controle no GCWeb, visando a promover melhorias no processo de trabalho, necessidade esta evidenciada na análise dos processos administrativos e nas respostas de questionário aos fiscais setoriais.

A Unidade Auditada, quanto ao item “a”, justifica sobre a dificuldade para promover melhorias no sistema GCWeb. Na presente recomendação item “b” a CGRLOG sugere o controle fora do âmbito do sistema, controle normativo.

Considerando a discricionariedade da administração pública, cabendo ao gestor, dentro dos limites legais, oferecer controles que julgar suficientes para a eficiência no processo de trabalho, esta Unidade de Auditoria conclui pela alteração do presente item da Recomendação 1 para o seguinte teor:

- Recomendação 3: Estabelecer mecanismo de controle de forma a subsidiar os procedimentos do fiscal administrativo e gestor de contrato, a exemplo de checklist, inclusive para cobertura contratual vencida.

Avaliar a conveniência/possibilidade de instituir controles no sistema GCWeb, de forma a permitir:

c) assegurar que a avaliação tácita se restrinja a casos excepcionais, conforme Ofício SEI Conjunto Circular nº 2 CGRLOG/DIROFL/INSS, de 02.02.2023



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

**Manifestação da unidade auditada**

2.1.3. c) Este tema foi objeto de ação da auditoria em 2022. Em resposta, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos implementou um conjunto de ferramentas com o objetivo de aprimorar o controle e a avaliação dos serviços prestados pelas contratadas ao INSS, nas situações em que houver avaliações tácitas. O uso da solução está detalhado no Ofício-Circular Conjunto CGRLOG/DIROFL/INSS nº 2, de 2 de fevereiro de 2023, o qual reforça que essa avaliação deve ser utilizada apenas em casos excepcionais e apresenta medidas para reduzir sua ocorrência, como a obrigatoriedade de justificação por parte dos Gerentes- Executivos quando tal avaliação for registrada. O documento também descreve o processo para justificar a falta de preenchimento das Fichas e detalha a responsabilidade dos gestores no controle do processo de inspeção de serviços.

2.1.3.1. Além da adoção dessas medidas sistêmicas, foi disponibilizado o Guia do Gestor de APS - Logística, aprovado pela Portaria DIROFL/INSS nº 730, de 12 de setembro de 2022 (SEI nº 8887268), o qual traz as definições de gestão da execução do contrato e das espécies de fiscalização existentes, bem como de outros conceitos correlacionados, a fim de proporcionar melhor compreensão acerca da temática, e se aprofunda a respeito do significado de vários contratos de terceirização de serviços, cujas execuções devem ser acompanhadas pelos Gestores de APS, enquanto fiscais setoriais, Despacho 18770088 SEI 35014.107017/2024-06 / pg. 2 detalhando-se quais ações devem ser realizadas, dentre elas o preenchimento mensal da ficha de inspeção. No tocante ao contrato de prestação de serviço de limpeza e conservação, verifica-se enfoque especial quanto à importância da ficha de inspeção na página 16 do Guia.

2.1.3.2. Para reforçar as orientações aos Gerentes-Executivos e Gerentes de APS sobre os conceitos e procedimentos relacionados à área de logística quanto à prestação de serviços terceirizados, realizou-se dois Webinars mediante plataforma Teams, conforme divulgado pelo Ofício SEI Conjunto Circular nº 31/2023/GRLOG/DIROFL/INSS, de 1º de novembro de 2023 (SEI nº 13827405). O primeiro Webinar, em 13 de novembro de 2023, no horário das 10h às 11h, tratou do "Sistema de Gestão de Contratos do INSS - GCWEB - Utilização do sistema GCWEB, sua finalidade, painel inicial, funcionalidade de ocorrências e fichas de inspeção". No dia 14 de novembro de 2023, das 14h às 15h, o tema abordado no segundo Webinar foi a "Fiscalização setorial - ciclo da contratação, do planejamento à gestão; aperfeiçoamento com base na fiscalização; e Guia do Gestor de APS - Logística."

2.1.3.3. Ademais, cabe registrar que a atribuição do Gerente de APS para a fiscalização setorial dos contratos de serviços prestados nas unidades de atendimento está disposta expressamente no art. 311, § 2º, inciso V do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.678, de 29 de abril de 2024. Tal competência não é uma novidade, pois em regimentos anteriores já havia essa previsão.

(...)

3. No tocante aos itens "c" e "e" da Recomendação 1, ressalta-se que a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos já implementou as ferramentas e medidas de controle e gestão pertinentes às recomendações de auditoria antecedentes, com especial atenção à regulamentação e aprimoramento contínuo dos processos, conforme descrito nos Ofícios-Circulares citados e providências informadas. As ações implementadas visaram assegurar maior eficiência e transparência na gestão dos





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

serviços contratados, incluindo a avaliação de desempenho e a interação com os gestores de contratos. Sendo assim, entendemos que os apontamentos feitos pela auditoria já foram devidamente atendidos, proporcionando recursos suficientes a uma gestão adequada das contratações, de modo que qualquer nova recomendação relacionada a essas questões deve ser direcionada diretamente às Superintendências Regionais, que são as instâncias mais adequadas para a implementação de ajustes específicos no âmbito local, inclusive no sentido de reforçar junto às suas unidades a percepção de um controle efetivo de conformidade em relação às normas existentes, reforçada pelo elevado respeito de que se revestem as recomendações formuladas pela Auditoria interna.

### **Análise da equipe de auditoria**

A Unidade Auditada, além de oferecer Webinars e Guia do Gestor de APS - Logística, apresenta, nos subitens 2.1.3 a 2.1.3.3, o controle normativo Ofício-Circular Conjunto CGRLOG/DIROFL/INSS nº 2. Este documento divulga a função de envio de e-mails aos superiores dos fiscais setoriais no GCWeb, com caráter orientativo. Essa medida é importante devido à ampla projeção de beneficiários nas unidades descentralizadas. Todavia, essa ferramenta não possui uma função sistemática de controle relacionada à aceitação tácita, e, portanto, não atende ao proposto na presente recomendação.

Já em seu item 3, a unidade entende que implementou as ferramentas e medidas de controle e gestão pertinentes às recomendações de auditoria antecedentes, com especial atenção à regulamentação e aprimoramento contínuo dos processos. Acrescenta que as implementações visaram assegurar maior eficiência e transparência na gestão dos serviços contratados, incluindo a avaliação de desempenho e a interação com os gestores de contratos, e que esses recursos são suficientes para uma gestão adequada das contratações.

Considerando a discricionariedade da administração pública, cabendo ao gestor, dentro dos limites legais, oferecer controles que julgar suficientes para a eficiência no processo de trabalho, esta unidade de auditoria conclui pela exclusão do presente item da recomendação 1.

Avaliar a conveniência/possibilidade de instituir controles no sistema GCWeb, de forma a permitir:

d) recepção de reclamações do usuário interno dos serviços de limpeza.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

### **Manifestação da unidade auditada**

2.1.4. d) A ferramenta que permite aos usuários interagirem com contratos de prestação de serviços foi instituída em 12/08/2021, com seu uso normatizado pelo Ofício-Circular DGPA/INSS nº 53. O objetivo dessa ferramenta é garantir eficiência na gestão contratual e proporcionar maior agilidade na comunicação entre a área responsável pelo apontamento de situações enfrentadas (fiscais setoriais, como Gerentes de APS e seus substitutos) e os gestores dos contratos e/ou a unidade de Logística, no que tange ao registro de ocorrências de possíveis falhas na execução contratual. Ressalta-se que o acesso é restrito a titulares ou substitutos de cargos/funções, independentemente da área de atuação.

### **Análise da equipe de auditoria**

Embora a Unidade Auditada apresente uma ferramenta no GCWeb de interação entre o fiscal setorial e o gestor de contratos, tal comunicação no processo de fiscalização dos serviços prestados contratados não converge com a presente recomendação "recepção de reclamações do usuário interno dos serviços de limpeza".

Ressalta-se que o achado da auditoria trata do “desconhecimento, entre os servidores (usuários finais), sobre quem é o Fiscal Setorial em sua unidade de trabalho; e indefinição dos canais para reclamações sobre a qualidade dos serviços prestados”. Além disso, na reunião de busca conjunta de soluções, esclareceu-se que o usuário final seria um servidor do INSS, o qual, com a ferramenta sugerida, poderia ser beneficiado com um canal direto de reclamação, trazendo assim melhorias no processo de aferição da qualidade dos serviços prestados.

Conclui-se pela manutenção da Recomendação 1, item “d”.

Avaliar a conveniência/possibilidade de instituir controles no sistema GCWeb, de forma a permitir:

e) assegurar o preenchimento dos dados básicos dos servidores portariados, bem como, disponibilizar a informação do quantitativo de contratos atribuídos por servidor (Fiscais e gestores contratuais).



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

### **Manifestação da unidade auditada**

2.1.5. e) Assim como o item "c" (2.1.3), este tema também foi objeto de ação de auditoria no ano de 2022. Em resposta, visando conferir maior facilidade e agilidade na identificação de contratações cadastradas no sistema GCWEB sem a vinculação de no mínimo um gestor, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos promoveu melhorias na visualização do Painel do sistema (tela inicial), incluindo a exibição da lista de Gestores/Fiscais da unidade e a disponibilização de um relatório que permite extrair a relação de contratos vinculados ao CPF do Gestor/Fiscal. Essa ferramenta está detalhada no Ofício-Circular Conjunto CGRLOG/DIROFL/INSS nº 15, de 22 de agosto de 2022.

(...)

3. No tocante aos itens "c" e "e" da Recomendação 1, ressalta-se que a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos já implementou as ferramentas e medidas de controle e gestão pertinentes às recomendações de auditoria antecedentes, com especial atenção à regulamentação e aprimoramento contínuo dos processos, conforme descrito nos Ofícios-Circulares citados e providências informadas. As ações implementadas visaram assegurar maior eficiência e transparência na gestão dos serviços contratados, incluindo a avaliação de desempenho e a interação com os gestores de contratos. Sendo assim, entendemos que os apontamentos feitos pela auditoria já foram devidamente atendidos, proporcionando recursos suficientes a uma gestão adequada das contratações, de modo que qualquer nova recomendação relacionada a essas questões deve ser direcionada diretamente às Superintendências Regionais, que são as instâncias mais adequadas para a implementação de ajustes específicos no âmbito local, inclusive no sentido de reforçar junto às suas unidades a percepção de um controle efetivo de conformidade em relação às normas existentes, reforçada pelo elevado respeito de que se revestem as recomendações formuladas pela Auditoria interna.

### **Análise da equipe de auditoria**

Embora a Unidade Auditada apresente melhorias em função de ação de auditoria no ano de 2022, restou evidenciado nos exames junto ao GCWeb que há casos em que, (i) não foi identificada a indicação do documento SEI da Portaria de nomeação do gestor; (ii) o nome de servidora indicada na Portaria de nomeação não foi identificado no sistema em questão; e (iii) o servidor não consta no respectivo documento SEI mencionado no GCWeb. Diante das inconsistências acima apontadas, uma eventual extração do relatório mencionado pode não refletir dados consistentes para se determinar quais contratos estão a cargo de cada servidor



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

ou possibilitar acompanhamento por órgão de controle. Além disso, uma extração de relatório exclusiva por número CPF, sem opção de número de matrícula ou nome completo do servidor, limita a possibilidade de localização dos contratos atribuídos.

Destaca-se que, na reunião de busca conjunta de soluções, foi esclarecida a necessidade de bloquear o avanço no cadastro quando os dados são inconsistentes, o que seria mitigado com a ferramenta sugerida.

Já em seu item 3, a unidade entende que implementou as ferramentas e medidas de controle e gestão pertinentes às recomendações de auditoria antecedentes, com especial atenção à regulamentação e aprimoramento contínuo dos processos. Acrescenta que as implementações visaram assegurar maior eficiência e transparência na gestão dos serviços contratados, incluindo a avaliação de desempenho e a interação com os gestores de contratos, e que esses recursos são suficientes para uma gestão adequada das contratações.

Diferentemente do item “c”, que teve as mesmas justificativas e para o qual a recomendação se configurou como ferramenta de controle preventivo, o presente item “e” apresenta evidências de inconsistências que necessitam de medidas corretivas.

Conclui-se pela manutenção da recomendação 1, item “e”.

Avaliar a conveniência/possibilidade de instituir controles no sistema GCWeb, de forma a permitir:

f) condicionar o avanço na emissão de AP para o sistema OFCWeb à existência de indicativo de documento SEI dos termos de recebimento provisório ou definitivo, ou outro relatório equivalente do ateste da despesa.

### **Manifestação da unidade auditada**

2.1.6. f) Entendemos que a discussão deste tema requer o envolvimento da CGOFC, uma vez que uma das diretrizes dessa Coordenação-Geral é a de não condicionar o pagamento das faturas a qualquer regra de negócio de sistemas. Isso porque, além de configurar uma punição prévia à empresa contratada, sem previsão em qualquer ato normativo, tal prática poderia sujeitar o órgão ao pagamento de juros e multas desnecessários.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

**Análise da equipe de auditoria**

Ressalta-se que o achado da presente recomendação é “emissão de Autorização de Pagamento (AP) sem os devidos atestes formalizados pelo fiscal administrativo ou gestor de contrato”, o qual evidencia que o fluxo no processo de trabalho não demonstrou em tempo hábil se o serviço contratado foi executado na íntegra ou se os documentos obrigatórios foram apresentados.

O controle sugerido não se configura como uma punição prévia à empresa contratada, principalmente porque não visa impedir o pagamento à terceirizada. Trata-se apenas de registrar no processo administrativo SEI o cumprimento da atribuição confiada ao gestor de contrato e aos fiscais, que é atestar se a documentação foi devidamente apresentada e se o serviço foi executado integralmente, mesmo que fique consignado que, em momento posterior, para evitar a estagnação do processo de pagamento, a documentação será revisada ou o valor pago a maior será glosado.

Por outro lado, é importante considerar que o servidor público é responsável por buscar a otimização dos recursos públicos. Inibir a mitigação de risco sobre essa responsabilidade pode resultar em pagamentos indevidos e expor o INSS à responsabilidade subsidiária ou solidária, ressalvadas as abstenções de penalidades à contratada.

Quanto à inexistência de previsão em ato normativo, a Portaria DIROFL/INSS nº 730, de 12 de setembro de 2022, mencionada pela Unidade Auditada em seu subitem 2.1.3.1, prevê, no seu Diagrama de Processo de Gestão de Contratos (Pagamento de Serviços Continuados com dedicação de Mão de Obra Exclusiva), a existência do termo de recebimento definitivo no SEI como condicionante para emissão de AP. Este normativo converge com a IN/SEGES/MPDG nº 5, de 25/05/2017 e a Lei nº 14.133/2021.

Verifica-se, portanto, que a presente recomendação objetivou mero dispositivo sistêmico no GCWeb.

Contudo, não ficou consignado pela Unidade Auditada a possibilidade de promover a melhoria recomendada, porém, entende que a discussão deste tema requer o envolvimento da CGOFC, uma vez que uma das diretrizes dessa Coordenação-Geral é a de não condicionar o pagamento das faturas a qualquer regra de negócio de sistemas.

Nesse sentido, conclui-se pela manutenção da Recomendação 1, item “f”. Na fase de monitoramento, a Unidade Auditada pode promover interação com a CGOFC para subsidiá-la em sua discricionariedade dentro dos limites legais, ponderando entre a assunção de riscos e a otimização dos recursos. Assim, busca-se oferecer controles que sejam considerados suficientes para a eficiência no processo de trabalho.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

**RECOMENDAÇÃO 2. Achados relacionados: 1.1, 3.2, 4.2, 4.3 e 5.2.**

Avaliar a viabilidade e conveniência de estabelecer diretrizes definidoras de:

a) tempo mínimo antes de vencimento do contrato para o gestor dar início ao planejamento de nova licitação.

**Manifestação da unidade auditada**

2.2.1 Quanto à alínea "a" da recomendação transcrita, ao que se extrai dos achados relacionados, especialmente o 3.2, não se entende que ausência de estipulação de um prazo mínimo de antecedência para que o gestor dê início aos procedimentos para uma nova contratação seja a causa determinante da descontinuidade dos contratos/serviços verificada.

2.2.1.1 Considera-se que as ferramentas de acompanhamento dos contratos já disponíveis no GCWEB e os procedimentos relacionados à elaboração do Plano de Contratações Anual, de que trata o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que exige a previsão e a elaboração de um calendário das contratações já no ano anterior à sua realização, são instrumentos suficientes para evitar o desconhecimento dos gestores sobre a iminência do prazo de expiração dos contratos.

2.2.1.2 Por outro lado, a experiência aponta que o quantitativo bastante reduzido de servidores atuantes na área licitações e contratos em comparação com a quantidade de serviços demandados, aliado à centralização das contratações nas Superintendências Regionais, que trouxe novos desafios decorrentes de contratações significativamente mais vultosas e, por consequência, mais complexas e disputadas pelo mercado, parecem representar desafios maiores aos gestores para assegurar a continuidade de todos os contratos.

2.2.1.3 Apesar da divergência apontada, se mantida a recomendação conforme originalmente proposta pela Auditoria, requer-se o prazo de 30 (trinta) dias para emissão de expediente determinando um prazo mínimo de antecedência para dar início às novas contratações.





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

**Análise da equipe de auditoria**

Consideram-se os apontamentos da Unidade Auditada de que as ferramentas de acompanhamento dos contratos já disponíveis no GCWEB e a elaboração do Plano Anual de Contratações (PCA) são instrumentos suficientes para evitar o desconhecimento dos gestores sobre a iminência do prazo de expiração dos contratos.

A CGRLOG, por outro lado, justifica a situação com base no número reduzido de servidores atuantes na área de licitações e contratos, em comparação com a quantidade de serviços demandados. Além disso, justifica que a centralização das contratações nas Superintendências Regionais trouxe novos desafios devido ao aumento significativo no volume das contratações.

Pelo exposto, a CGRLOG considera viável a implementação do controle normativo. Essa medida, uma vez implementada, corrobora o objetivo da recomendação, especialmente diante das dificuldades apresentadas.

Conclui-se pela manutenção da Recomendação 2, item “a”.

Avaliar a viabilidade e conveniência de estabelecer diretrizes definidoras de:

b) alçadas e rotinas de supervisão e acompanhamento dos procedimentos de fiscalização e gestão contratual.

**Manifestação da unidade auditada**

2.2.2 Quanto à recomendação contida na alínea “b”, além das disposições definidoras de competências e responsabilidades contidas no próprio Regimento Interno, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.678, de 2024, o Caderno Técnico específico de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, em elaboração, deverá prever fluxos e procedimentos dirigidos ao fortalecimento da supervisão e acompanhamento dos procedimentos de fiscalização e gestão contratual.

2.2.2.1 Portando, considerando que o atendimento da recomendação tratada ocorrerá por meio da edição do Caderno, cuja elaboração consiste em um trabalho mais meticuloso e, conseqüentemente, demorado, requer-se o prazo inicial de 120 (cento e vinte) dias.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

### Análise da equipe de auditoria

A Unidade Auditada informa que está em fase de elaboração do Caderno Técnico específico de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, no qual será possível atender à recomendação. Além disso, solicita um prazo de 120 dias para a implementação.

Conclui-se pela manutenção da Recomendação 2, item “b”.

Dessa forma, considerando a alteração da Recomendação 1, item “b” e exclusão do item “c”, bem como a ratificação das demais, **apresenta-se abaixo as recomendações mantidas**, que serão registradas no sistema e-CGU, com os devidos prazos de implementação contados a partir da publicação do presente Relatório de Avaliação. Contudo, permitem-se futuras manifestações pelas áreas auditadas na fase de monitoramento, conforme as disposições estabelecidas na Portaria PRES/INSS nº 1.594, de 14 de agosto de 2023 e no Anexo II (Deliberação CCCI nº 02/2023) da Portaria CGU nº 3.805, de 21 de novembro de 2023.

À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística – DIROFL:

#### **RECOMENDAÇÃO 1. Achados relacionados: 1.1, 1.2, 2, 3.1, 4.1 e 5.2.**

Avaliar a conveniência/possibilidade de instituir controles no sistema GCWeb, de forma a permitir:

- a) implantação do novo Instrumento de Medição de Resultado (IMR) em conformidade com a Portaria PRES/INSS nº 1.586, de 24/07/2023;
- b) recepção de reclamações do usuário interno dos serviços de limpeza;
- c) assegurar o preenchimento dos dados básicos dos servidores portariados, bem como, disponibilizar a informação do quantitativo de contratos atribuídos por servidor (Fiscais e gestores contratuais); e



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA-GERAL

d) condicionar o avanço na emissão de AP para o sistema OFCWeb à existência de indicativo de documento SEI dos termos de recebimento provisório ou definitivo, ou outro relatório equivalente do ateste da despesa.

Achados relacionados: 1.1, 1.2, 2, 3.1, 4.1 e 5.2.

Prazo: 90 dias.

**RECOMENDAÇÃO 2. Achados relacionados: 1.1, 3.2, 4.2, 4.3 e 5.2.**

Avaliar a viabilidade e conveniência de estabelecer diretrizes definidoras de:

- a) tempo mínimo antes de vencimento do contrato para o gestor dar início ao planejamento de nova licitação; e
- b) alçadas e rotinas de supervisão e acompanhamento dos procedimentos de fiscalização e gestão contratual.

Prazo: 120 dias.

**RECOMENDAÇÃO 3. Achado relacionado: 4.2**

Estabelecer mecanismo de controle de forma a subsidiar os procedimentos do fiscal administrativo e gestor de contrato, a exemplo de checklist, inclusive para cobertura contratual vencida.

Prazo: 90 dias.



**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL

**AUDITORIA-GERAL**

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

**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**  
AUDITORIA-GERAL