



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Superintendência Regional Nordeste

Exercício 2021

04 de fevereiro de 2022.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Auditoria-Geral (AUDGER)
Auditoria-Regional Belo Horizonte (AUDBHZ)

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Unidade Examinada: **Superintendência Regional Nordeste**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Missão

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

Apuração

O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.



RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Foram avaliados os procedimentos adotados pela Superintendência Regional Nordeste (SR IV) no Pregão nº 01/2019 e na contratação decorrente (Contrato nº 03/2020), que tratam da prestação do serviço de vigilância eletrônica no âmbito das unidades do INSS na região Nordeste do Brasil. As análises realizadas se estenderam do planejamento da licitação aos pagamentos realizados até a competência abril de 2021, alcançando a avaliação dos procedimentos adotados em cada fase da contratação.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

Segundo o Ofício SEI Circular nº 4/2021/DGPA-INSS, de 26/01/2021, o serviço de vigilância eletrônica é considerado serviço básico continuado e tem como objetivo garantir a integridade e o funcionamento das unidades do INSS, bem como a prestação do serviço público previdenciário.

No caso da Superintendência Regional Nordeste, o Contrato nº 03/2020 corresponde a uma despesa mensal prevista de R\$ 2.088.090,03, para garantir o serviço de vigilância eletrônica em 559 unidades do INSS, localizadas em mais de 500 municípios da região Nordeste do Brasil. São atendidas pelo referido instrumento contratual todas as unidades da SR IV, com exceção da Gerência Executiva Feira de Santana e suas unidades vinculadas.

Portanto, além da materialidade financeira, o referido contrato apresenta relevância estratégica, já que concentra em uma empresa a responsabilidade pela prestação do serviço de vigilância eletrônica em 22 das 23 Gerências Executivas vinculadas à Superintendência Regional Nordeste.

Tais fatores, ponderados com denúncia encaminhada pela Controladoria-Geral da União (CGU) sobre suposto direcionamento do Pregão nº 01/2019 para favorecimento de licitante, justificaram a realização deste trabalho de auditoria.

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

Os resultados permitiram concluir que o Pregão nº 01/2019 não garantiu a realização de uma contratação que respeitasse princípios basilares das licitações, como a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a ampla concorrência. Neste sentido, foi constatada restrição ao caráter competitivo da contratação, em razão do parcelamento do objeto em apenas dois itens, além de falhas na definição do quantitativo de equipamentos, na avaliação do tipo de solução, na pesquisa de preços



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

e na estimativa dos custos. Ademais, foi evidenciado que o Contrato nº 03/2020, apesar de vigente desde 03/06/2020, não tem sido cumprido em sua integralidade, uma vez que há descumprimento de prazo contratual na instalação dos equipamentos, além de falhas na gestão e fiscalização contratuais.

Diante disso, foram emitidas recomendações para: 1) avaliar a oportunidade e a conveniência de se rescindir o Contrato nº 03/2020, adotando as providências necessárias para nova contratação, se for o caso; 2) realizar levantamento dos serviços efetivamente prestados e adotar as medidas para cobrança de valores pagos indevidamente e aplicação de possíveis sanções por descumprimento contratual; 3) reavaliar as autorizações de prorrogação de prazo de instalação dos equipamentos, tendo em vista o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 57 da Lei 8.666/1993, saneando, se for o caso, os vícios de competência; e, 4) reavaliar a Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, para detalhar a metodologia e os parâmetros a serem adotados para composição dos custos, levando-se em consideração análises referentes à depreciação dos equipamentos, bem como dos itens que compõem os serviços de instalação e de manutenção preventiva e corretiva.



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AL	Alagoas
APS	Agência da Previdência Social
ARP	Ata de Registro de Preços
BA	Bahia
BDI	Benefícios e Despesas Indiretas
CEDOCPREV	Centro de Documentação Previdenciária
CFTV	Circuito Fechado de Televisão
CGEPI	Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário
CGRLOG	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
Comprasnet	Portal de Compras do Governo Federal
Covid	<i>Corona Virus Disease</i>
dB	Decibéis
DGPA	Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração
DIVOFL	Divisão de Orçamento Finanças e Logística
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação
ETP	Estudos Técnicos Preliminares
GCWEB	Sistema de Gestão de Contratos
GEX	Gerência Executiva
GEXSPS	Gerência Executiva São Paulo Sul
GEXSRP	Gerência Executiva São José do Rio Preto
HD	<i>Hard Disk</i>
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IP	<i>Internet Protocol</i>
km	Quilômetro
kVA	Quilovolt-Ampere
MHz	Mega-hertz
MP	Megapixel
PE	Pernambuco



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

PEX	Plano de Expansão da Rede de Atendimento
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SERLLC	Serviço de Logística, Licitações e Contratos
SIASGNet	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SR I	Superintendência Regional Sudeste I
SR IV	Superintendência Regional Nordeste
SRP	Sistema de Registro de Preços
TB	<i>Terabyte</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UF	Unidade Federativa
W	Watts



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES.....	11
1. Falhas no planejamento da licitação.	11
2. Regras restritivas ao caráter competitivo da licitação.	25
3. Descumprimento do prazo contratual de instalação dos equipamentos e inobservância de disposições da Lei nº 8.666/1993 em relação às decisões sobre os pedidos de prorrogação de prazo.	32
4. Falhas de gestão e fiscalização contratual no acompanhamento das instalações e na realização dos procedimentos de pagamento.	33
RECOMENDAÇÕES	37
CONCLUSÃO.....	38
ANEXOS.....	41
I – DETALHAMENTO DO “KIT DE MONITORAMENTO ELETRÔNICA”	41
II – PROPOSTA VENCEDORA DO PREGÃO	42
III – ESTIMATIVA DE CUSTOS ADOTADA COMO REFERÊNCIA NOS ESTUDOS PRELIMINARES (AQUISIÇÃO + INSTALAÇÃO)	43
IV – ESTIMATIVA DE CUSTOS ADOTADA COMO REFERÊNCIA NOS ESTUDOS PRELIMINARES (DISPONIBILIZAÇÃO + INSTALAÇÃO + MANUTENÇÃO)	44
V- CUSTO DE AQUISIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS CONTRATADOS NO PREGÃO Nº 01/2019 CONFORME PESQUISA DE MERCADO 2021	45
VI – COMPARAÇÃO DE PREÇOS (ESTIMATIVO DA CONTRATAÇÃO X PESQUISA DE MERCADO)	46
VII – DETALHAMENTO DO CÁLCULO DA DEPRECIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS	47
VIII- ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA EM RELAÇÃO À MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA	48



INTRODUÇÃO

Trata-se de ação de auditoria que avaliou procedimentos adotados pela Superintendência Regional Nordeste (SR IV) no Pregão nº 01/2019 e na contratação decorrente (Contrato nº 03/2020), que tratam da prestação do serviço de vigilância eletrônica no âmbito das unidades do INSS na região Nordeste do Brasil. As análises realizadas se estenderam do planejamento da licitação aos pagamentos realizados até a competência abril de 2021, alcançando a avaliação dos procedimentos adotados em cada fase da contratação.

No INSS, o serviço de vigilância eletrônica, nos termos do Ofício SEI Circular nº 4/2021/DGPA-INSS, de 26/01/2021, é considerado serviço básico continuado e tem como objetivo garantir a integridade e o funcionamento das unidades do INSS, bem como a prestação do serviço público previdenciário. Conforme informações disponíveis no sistema GCWEB, esse serviço corresponde à quarta maior despesa mensal da Superintendência Regional Nordeste. Do total de R\$ 2.219.262,72, 94,08% (R\$ 2.088.090,03) se referem ao custo mensal previsto para o Contrato nº 03/2020, que, com exceção da Gerência Executiva Feira de Santana e suas unidades vinculadas, contempla todas as unidades do INSS na abrangência da SR IV.

Portanto, além da materialidade financeira, o referido contrato apresenta relevância estratégica, já que concentra em uma empresa a responsabilidade pela prestação do serviço de vigilância eletrônica em 559 unidades do INSS, localizadas em mais de 500 municípios da região Nordeste do Brasil. Tais fatores foram ponderados para que a presente ação de auditoria fosse realizada, visando avaliar a regularidade dos procedimentos adotados pela SR IV e apurar denúncia encaminhada pela Controladoria-Geral da União (CGU) sobre suposto direcionamento do Pregão nº 01/2019 para favorecimento de licitante.

Mediante técnicas de análise documental, indagação escrita e recálculo buscou-se responder as seguintes questões de auditoria:

1. Os procedimentos adotados na etapa de planejamento da contratação indicam direcionamento ou favorecimento à empresa vencedora?

1.1 O Planejamento da contratação ocorreu aderente à IN SEGES/MP nº 05/2017?

1.2 O Termo de Referência apresentou todos os elementos exigíveis nas normas aplicáveis e foi suportado por Estudos Preliminares e de Gerenciamento de Riscos que demonstraram a viabilidade técnica e econômica da solução proposta?

1.3 Os parâmetros utilizados para a estimativa dos custos da contratação foram realizados nos termos da IN SLTI nº 05/2014 e do Decreto nº 7.983/2013, com ampla análise dos preços de mercado e de contratações similares?

1.4 Nos instrumentos convocatórios existem cláusulas restritivas à competitividade do certame?



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

2. A condução do procedimento licitatório favoreceu a empresa vencedora?
3. As atividades de gestão e fiscalização garantem que o serviço está sendo executado conforme contratado e Capítulo V da IN SEGES/MP nº 05/2017?
 - 3.1 A disponibilização dos equipamentos ocorreu dentro do prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data da assinatura do Contrato?
 - 3.2 Os pagamentos estão ocorrendo somente nas unidades em que houve manifestação da fiscalização confirmando a instalação e a efetiva prestação do serviço?

Para realização dos testes, foram examinados processos disponibilizados via SEI e informações extraídas de sistemas como GCWEB, ComprasNet, SIASGNet. Esclarecimentos adicionais foram obtidos junto à unidade auditada e à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração (DGPA) através de Solicitações de Auditoria. Não houve registro de restrições para desenvolvimento dos trabalhos.

Por fim, para compreensão dos resultados que se seguem, importante esclarecer que o Pregão nº 01/2019, realizado em 07/03/2019, definiu como serviço de vigilância eletrônica a oferta do “Kit de Monitoramento Eletrônico”, que contempla a disponibilização, a instalação e a manutenção de equipamentos no quantitativo e características discriminados no Anexo I deste relatório. Assim, o objeto e o custo mensal do Contrato nº 03/2020 está necessariamente vinculado ao fornecimento do “Kit de Monitoramento Eletrônico”.



RESULTADOS DOS EXAMES

1. Falhas no planejamento da licitação.

O planejamento das contratações é um preceito cogente desde a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, sendo que a Instrução Normativa SEGES nº 05, de 26 de maio de 2017, tornou obrigatório um conjunto de procedimentos a serem adotados para garantir que a contratação esteja alinhada com as diretrizes estratégicas do órgão e que os recursos públicos envolvidos sejam utilizados de forma eficiente.

Desse modo, é nessa fase que se identificam as necessidades e se definem as características do objeto da contratação, o que exige a avaliação da demanda para estabelecer a solução adequada, o quantitativo e o valor estimado do procedimento licitatório.

No entanto, o planejamento do Pregão nº 01/2019 apresentou um conjunto de falhas, a saber:

- a. quantidade de equipamentos contratada incompatível com a demanda efetiva;
- b. avaliação equivocada sobre a vantajosidade da solução contratada;
- c. ausência de detalhamento dos preços obtidos para a estimativa de custos adotada como referência na licitação e pesquisa de preços baseada apenas em informações de fornecedores;
- d. avaliação da manutenção da vantajosidade dos preços registrados na Ata nº 01/2019 em desacordo aos critérios estabelecidos na IN SLTI nº 05/2014;
- e. contratação autônoma de equipamentos de segurança eletrônica sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente.

As consequências dessas falhas foram repercutidas no Contrato nº 03/2020, como se detalha a seguir.

1.1 Definição de quantidades sem apresentação de parâmetros técnicos dos imóveis ou correlações específicas, incorrendo em contratação superior à demanda.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento previsto no inciso II do art. 15 da Lei nº 8.666/93 e pode ser adotado somente quando atendida uma ou mais hipóteses do art. 3º do Decreto nº 7.892/2013. O enquadramento da situação ao SRP e os quantitativos licitados devem ser devidamente fundamentados, conforme alerta a Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União (AGU), no PARECER n. 00003/2019/CPLC/PGF/AGU¹:

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/consultoria-juridica/CamaraPermanentedeLicitacoeseContratosAdministrativos>



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

12. A *ausência* da devida fundamentação quanto ao enquadramento da situação concreta ao Sistema de Registro de Preços, inclusive à luz da economicidade, constitui fato grave, conforme entendimento do TCU, como demonstra o precedente assim lançado:

REGISTRO DE PREÇOS. DOU de 26.02.2014, S. 1, p. 72. Ementa: o TCU deu ciência à SES/DF sobre irregularidade caracterizada pela situação de processos licitatórios na modalidade pregão não terem sido precedidos de suficiente motivação para escolha pelo Sistema de Registro de Preço (SRP), de modo a evidenciar se seria de fato a opção mais econômica para a administração, bem como não fora oferecida motivação satisfatória para a determinação dos quantitativos licitados, o que afronta o disposto inc. IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, alterado pelo Decreto nº 7.892/2013 (item 1.7.1.1, TC-012.753/2013-0, Acórdão TCU nº 310/2014- Plenário).

Além disso, a fase de planejamento da contratação deve contemplar a definição da estimativa de quantidades a serem adquiridas, devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos, conforme artigo 24 e Anexo III da IN SEGES nº 05/2017 (vigentes à época em que os procedimentos licitatórios auditados foram realizados) e pronunciamento do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão TCU nº 757/2015 – Plenário.

A utilização de SRP para contratação do serviço de vigilância eletrônica no Pregão nº 01/2019 foi justificada nos Estudos Preliminares pela inexistência de definição exata dos quantitativos que deveriam ser contratados, uma vez que o serviço deveria atender unidades com áreas distintas e o “Kit de Monitoramento Eletrônico” adotado como parâmetro (agrupamento de equipamentos, instalação e manutenção, conforme detalhado no Anexo I deste relatório) estava associado à área da Agência da Previdência Social (APS) tipo PEX IV².

Nesses termos, para imóveis com área não compatível com o layout PEX IV, os equipamentos e respectivos quantitativos contemplados no “Kit de Monitoramento Eletrônico” não estavam correlacionados com a demanda efetiva. Evidência disso é que o citado kit contemplava equipamentos destinados a sala de perícia médica, mas nem todos os imóveis constantes do Anexo I – A do Termo de Referência (objetos do futuro contrato) possuíam este espaço – por exemplo, sede de Gerência Executiva, Centro de Documentação Previdenciária (CEDOCPREV) de diversas GEX, APS de Demandas Judiciais, Unidade de Transportes da GEX Fortaleza e Garagem da GEX Teresina.

Apesar disso, a licitação foi formatada para o fornecimento de 595 “Kits de Monitoramento Eletrônico” sem observar a compatibilidade entre os equipamentos e a demanda. Utilizou-se o kit como unidade de referência para registro de preço na ARP nº 01/2019, o que afastou a possibilidade de contratação avulsa de equipamentos ajustados à demanda específica das unidades do INSS.

Assim, mesmo o SRP permitindo a contratação em quantidade menor que a licitada, na metodologia adotada os ajustes estariam restritos ao número de kits e não ao de equipamentos, o que contraria a própria justificativa utilizada para a adoção do registro de

² Tipologia adotada no Programa de Expansão do Rede de Atendimento, que previa a área de 330 m² para as unidades de atendimento.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

preços no Pregão nº 01/2019, já que, por exemplo, no caso das unidades sem salas de perícia médica, não é possível deixar de contratar os equipamentos relativos ao referido espaço.

A unidade auditada, ao ser questionada sobre as estimativas e a metodologia de contratação utilizadas, justificou que a adoção do kit foi baseada em resultado satisfatório de contrato anterior e que se mostrava viável diante das restrições impostas pelas mudanças de layout das unidades, pela impossibilidade de acesso às plantas de todos os imóveis e pelo reduzido número de pessoal qualificado para fazer o levantamento da demanda nas centenas de unidades onde o serviço de vigilância eletrônica deveria ser prestado. Além disso, apresentou a possibilidade de remanejamento entre unidades como mecanismo para equacionar a incompatibilidade entre o número de equipamentos e as características de algumas unidades:

(...) Caso, em alguma unidade do INSS, o quantitativo de equipamentos do Kit seja insuficiente ou abundante, o Termo de Referência prevê que os equipamentos possam ser remanejados entre as unidades, conforme item 5.3.21 do Termo de Referência. (Trecho extraído da Resposta Técnica à SA nº 35014.007514/2021-54/002)

No entanto, ainda que haja a possibilidade de transferir equipamentos de uma unidade para outra, a compatibilidade entre o total de equipamentos e a demanda total continua sendo condição necessária para garantir que a contratação seja eficiente. No caso do pregão auditado, essa compatibilidade não foi garantida na fase de planejamento e tal falha se refletiu no Contrato nº 03/2020, tendo em vista que foram contratados os 595 kits registrados na Ata nº 01/2019 sem demonstração de avaliação prévia sobre o total de equipamentos que seriam necessários para atender a demanda das unidades no momento de efetivação do contrato.

Diante disso, a equipe de auditoria solicitou que fosse apresentado o planejamento de instalação dos equipamentos, indicando os remanejamentos previstos, realizados e a realizar, com a discriminação da unidade de origem e destino. No entanto, a unidade auditada apresentou resposta insuficiente para atender o questionamento, sem trazer novos elementos em relação aos contidos nos Estudos Preliminares, concluindo que “[...] a equipe de fiscalização, composta por 13 fiscais técnicos, fará os ajustes dos quantitativos para cada unidade, glosando os itens não instalados”.

Outro aspecto questionado ao longo dos trabalhos foi em relação ao número de salas de perícia médica, reabilitação profissional e serviço social das unidades do contrato, tendo em vista que tais espaços requerem equipamentos específicos, tais como botão de pânico e sinalizador áudio visual. Contudo, como a unidade auditada não forneceu esses quantitativos solicitados, confrontou-se o número desses ambientes registrados no Portal COVID³ para as GEX atendidas pelo Contrato nº 03/2020 (1.468) com quantitativo contratado daqueles equipamentos específicos para o ambiente pericial (1.785 unidades para cada item). Como resultado, observou-se que a quantidade de equipamentos disponibilizada é 21,59% superior à demanda identificada no trabalho de auditoria. Não obstante, em sua manifestação após o relatório preliminar, a unidade auditada trouxe o número atualizado de 1.538 salas de perícia

³ Disponível em <https://portalcovid.inss.gov.br/>



médica e serviço social, o que significa que o quantitativo contratado (referente a 1.785 salas) representa um percentual de 16,06% maior que a demanda.

Diante do exposto, a insuficiência de estudos técnicos para comprovação da estimativa de quantidades dos equipamentos, nos termos previstos no artigo 24 e Anexo III da IN SEGES nº 05/2017 (vigentes à época do Planejamento do Pregão nº 01/2019), e a formalização do Contrato nº 03/2020 contemplando os 595 kits registrados na ARP nº 01/2019 sem avaliação prévia quanto às especificidades das unidades, levaram a uma contratação incompatível com a demanda.

1.2 Avaliação equivocada sobre a vantajosidade da solução a ser contratada.

O levantamento de mercado e a justificativa da escolha do tipo de solução a contratar se apresentam como diretrizes específicas na elaboração dos Estudos Preliminares, conforme previam o inciso V do parágrafo primeiro do art. 24 da IN SEGES nº 05/2017 e as alíneas “a” e “b” do subitem 3.5 do Anexo III da referida IN (vigentes à época da formalização do processo auditado).

No Pregão nº 01/2019, a definição pela locação (disponibilização, instalação e manutenção dos equipamentos) se deu sem que fosse realizada a avaliação sobre as outras soluções possíveis. Além disso, a justificativa apresentada no sentido de que a solução então escolhida seria a mais vantajosa em termos operacionais e financeiros não se baseou em estudos comparativos e em evidências. Sob o ponto de vista financeiro, a pesquisa de preços realizada junto a empresas prestadoras do serviço de vigilância foi utilizada para embasar avaliação de vantajosidade, conforme relatado no item 6.3.2 dos Estudos Preliminares:

6.3.2. Em termos financeiros, levando em conta a proposta de menor valor dentre as 3 (três) que foram enviadas, conforme documentos anexos, o preço anual da modalidade de locação, que inclui instalação e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, R\$ 85.234,36 (oitenta e cinco mil duzentos e trinta e quatro reais e trinta e seis centavos), supera o preço da modalidade de aquisição, R\$ 84.217,50 (oitenta e quatro mil duzentos e dezessete reais e cinquenta centavos), em apenas R\$ 1.016,86 (mil e dezesseis reais e oitenta e seis centavos). Considerando que o valor anual do serviço de manutenção preventiva e corretiva da modalidade de locação é R\$ 35.470,32 (trinta e cinco mil quatrocentos e setenta reais e trinta e dois centavos), e que, optando-se pela modalidade de aquisição, ter-se-ia que contratar tal serviço, conforme subitem 6.3.1, o valor anual dessa modalidade chegaria a R\$ 119.687,82 (cento e dezenove mil seiscentos e oitenta e sete reais e oitenta e dois centavos).

No entanto, considerando que o custo de aquisição e instalação dos equipamentos (R\$ 84.217,50) seria computado uma única vez, no momento da compra, está equivocada a conclusão acima transcrita de que, após o primeiro ano de contratação, o custo anual dessa solução seria de R\$ 119.687,82. Tal análise desconsidera que, uma vez adquiridos e instalados os equipamentos, o único custo que poderia subsistir é o de manutenção. Portanto, de acordo com os próprios valores obtidos pela Superintendência Regional Nordeste (SR IV), a partir do segundo ano de contratação, o custo anual da solução de aquisição dos equipamentos seria R\$ 35.470,32 por kit, frente aos R\$ 85.234,36 do custo de locação. Isso significa que ao final



de 30 meses, segundo os parâmetros apresentados nos Estudos Preliminares, a locação de cada kit seria R\$ 40.192,60⁴ mais onerosa que a aquisição, instalação e a manutenção.

Como se estava planejando uma contratação de 595 kits por 30 meses, segundo os valores obtidos pela unidade auditada, ao optar pela locação dos equipamentos, adotou-se, no Pregão nº 01/2019, uma solução R\$ 23.914.597,00 (R\$ 40.192,60 x 595 kits) mais onerosa quando comparada ao custo estimativo de compra, instalação e manutenção dos equipamentos.

Dessa forma, verificou-se que as análises realizadas pela SR IV para definição do objeto da contratação do Pregão nº 01/2019 deixaram de atender previsões do Art. 24 da IN SEGES nº 05/2017, não foram consistentes com as informações inseridas no processo auditado e culminaram na definição de uma solução estimativamente mais onerosa para o INSS em R\$ 23.914.597,00, considerando a avaliação inicial da contratação com o prazo de 30 meses.

1.3 Falhas na Estimativa de Custos e Pesquisa de Preços

O orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição analítica de todos os seus custos unitários é condição obrigatória para a licitação de obras e serviços, conforme prevê o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993. Do mesmo modo, a IN SEGES nº 05/2017, no inciso X de seu art. 30, define a obrigatoriedade de constar no Termo de Referência as estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado.

No que concerne à contratação do serviço de vigilância eletrônica, deve ser observado que o item 9.1 do Anexo VI-A da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 considera como serviços de engenharia a instalação e a manutenção de circuito fechado de TV ou de quaisquer outros meios de vigilância eletrônica. Assim, para esses aspectos, a pesquisa de preços deve seguir, em regra, as disposições do Decreto nº 7.983, de 8 abril de 2013.

O supramencionado Decreto, em seu art. 9º, preconiza que o preço global de referência da licitação deve ser obtido a partir de composições de preços unitários de referência (contendo descrição, quantidades, produtividade, custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução do serviço) e da parcela relativa à Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), que inclui os custos relativos a impostos, administração, risco e lucro.

Sobre esse tema, o TCU tem se manifestado no sentido de que, na realização das pesquisas de preços, não devem ser consideradas apenas informações repassadas por fornecedores:

Acórdão TCU nº 1.548 / 2018 – Plenário:

9.3. dar ciência ao Ministério da Integração Nacional, com fulcro no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades identificadas no Pregão Eletrônico nº 16/2017:

9.3.1. realização de pesquisa de preços de mercado, para fins de elaboração do orçamento estimativo da contratação, restrita a informações fornecidas por três empresas prestadoras de serviço, desprezando fontes adicionais de informação, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sites especializados e contratos anteriores do

⁴ {(Custo Anual de locação x 2,5 anos) – [(Custo de aquisição e Instalação) + (Custo Anual de manutenção x 2,5 anos)]} = {(R\$ 85.234,36 x 2,5 anos) – [R\$ 84.217,50 + (R\$ 35.470,32 x 2,5 anos)]} = R\$ 213.085,90 – R\$ 172.893,30 = R\$ 40.192,60.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

próprio órgão, o que contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2787/2017-TCU-Plenário e do Acórdão 3684/2014-TCU-Segunda Câmara;

Além disso, a Controladoria-Geral da União (CGU), no relatório nº 201900666⁵, destaca que, para a remuneração pelos equipamentos, deve ser considerada a depreciação operacional, que está baseada na durabilidade dos mesmos. O referido órgão esclarece:

Assim, torna-se necessária a fixação no edital da metodologia de cálculo do insumo equipamento, estabelecendo a respectiva vida útil de forma individualizada e a aplicação do valor residual, parcela não depreciada, vez que a Administração não remunera à contratada pelo valor dos equipamentos e sim a partir dos valores depreciados anualmente. À guisa de informação, o TCU adota em seus editais de serviços terceirizados a vida útil de 8 anos e valor residual de 20%, com base no Manual de Custos Rodoviários do DNIT, volume 1, de 2003, e aplica taxa de manutenção mensal de 0,5% sobre o valor total dos equipamentos. A ausência de depreciação dos equipamentos gera potencial prejuízo ao erário, vez que a cada renovação contratual a Administração remunera à empresa contratada, indevidamente, exceção feita se a vida útil do equipamento for inferior a 01 (um) ano.

Na definição do valor de referência do Pregão nº 01/2019, todavia, não foram observadas essas exigências de elaboração de estimativas detalhadas dos preços com ampla pesquisa de mercado. Também não foram atendidas as disposições do Decreto nº 7.983/2013, no que se refere ao detalhamento do custo unitário do serviço expressando a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários.

Nesse certame, o custo estimativo foi definido a partir de consultas a fornecedores, que se limitaram a apresentar dois orçamentos: um para aquisição (incluindo o custo de instalação dos equipamentos) e outro para locação (contemplando a disponibilização, com a diluição dos custos dos equipamentos em 60 meses, a instalação e a manutenção). Nessas consultas realizadas pela unidade auditada não foram repassadas aos fornecedores especificações dos locais onde o serviço seria prestado e, tampouco, foram indicados os parâmetros de mão de obra, insumos, lucro, despesas administrativas, deslocamentos e prazos que deveriam balizar a composição dos custos dos serviços de instalação e manutenção.

Em virtude disso, como sintetizado nas Tabelas 01 e 02, os orçamentos apresentados para as análises que definiram o custo estimativo da licitação auditada apresentaram diversas inconsistências:

- a. grandes variações entre si, atingido cerca de 1.676 % entre o menor e o maior valor, no caso da parcela de instalação nos orçamentos para locação (Tabela 01);

⁵ Avaliação do Pregão Eletrônico nº 01/2019, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa para contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviço para solução de videomonitoramento com fornecimento, instalação e suporte técnico, com disponibilização de todos os materiais para a execução do serviço, incluindo mão de obra através de um REGISTRO DE PREÇOS, para atender às necessidades do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de Pernambuco – Campus Recife e demais Campis.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- b. no Orçamento 2 para locação (Tabela 01), o custo da parcela de manutenção dos equipamentos em 30 meses⁶, R\$ 88.675,80 (R\$ 2.955,86 x 30), supera o custo da parcela de aquisição cotada pelo mesmo fornecedor na Tabela 02 (R\$ 68.539,89);
- c. em nenhum dos 3 orçamentos para locação (Tabela 01) houve a diluição do custo dos equipamentos em 60 meses, conforme solicitado pelo INSS. Considerando o custo de aquisição dos respectivos fornecedores, a parcela mensal de disponibilização na Tabela 01 deveria ser: R\$ 1.387,83 (R\$ 83.270,00 / 60 meses), no Orçamento 1; R\$ 1.142,33 (R\$ 68.539,89 / 60 meses), no Orçamento 2; e, R\$ 1.753,02 (R\$ 105.181,33 / 60 meses), no Orçamento 3;
- d. nos 3 orçamentos para locação (Tabela 01), não se levou em consideração a depreciação para definir a parcela de disponibilização dos equipamentos, conforme destacado pela Controladoria-Geral da União (CGU) nos relatórios n° 201900666 e n° 201900625⁷ e pelo Acórdão TCU n° 1.650/2020 – Plenário;
- e. conforme a Tabela 01, a parcela de manutenção dos equipamentos é fixa, deixando de discriminar o custo de cada tipo de procedimento realizado (corretivo ou preventivo) para proporcionar o pagamento por resultado, conforme disciplina a alínea “d” do item 2.6 do Anexo V da IN SEGES n° 05/2017.

Tabela 01- Sintetização dos Orçamentos de Locação Obtidos na Fase de Planejamento do Pregão nº 01/2019

Parcela	Orçamento 1	Orçamento 2	Orçamento 3	Varição entre o menor e o maior valor
Disponibilização Mensal	R\$ 7.145,00	R\$ 3.300,05	R\$ 10.517,98	218,72%
Instalação Mensal	R\$ 1.150,00	R\$ 281,47	R\$ 5.000,00	1.676,39%
Manutenção Mensal	R\$ 900,00	R\$ 2.955,86	R\$ 1.500,00	228,43%
Impostos Mensal	R\$ 795,37	R\$ 565,48	R\$ 1.472,06	160,32%
Preço Mensal do Serviço	R\$ 9.990,37	R\$ 7.102,86	R\$ 18.490,04	160,31%
Preço Total Anual	R\$ 119.884,44	R\$ 85.234,32	R\$ 221.880,48	160,31%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

⁶ Prazo previsto para a vigência contratual.

⁷ Auditoria de Análise Preventiva sobre o Pregão Eletrônico nº 05/2019, cujo objeto é o registro de preços para eventual contratação de serviços de vigilância, composto pelos serviços de vigilância ostensiva patrimonial desarmada, pelos serviços de vigilância eletrônica através de CFTV, sistemas de alarme e detecção de fumaça, sistema de pânico audiovisual, portais detectores e detectores manuais de metal, e serviços de monitoramento, acionamento e desacionamento remoto e atendimento das ocorrências dos sistemas de alarme, conforme condições para atendimento das necessidades da Superintendência Regional Sudeste I do INSS no Estado de São Paulo e das unidades vinculadas às demais Gerências Executivas.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Tabela 02- Sintetização dos Orçamentos de Aquisição e Instalação Obtidos na Fase de Planejamento do Pregão nº 01/2019

Parcela	Orçamento 1	Orçamento 2	Orçamento 3	Varição entre o menor e o maior valor
Aquisição	R\$ 83.270,00	R\$ 68.539,89	R\$ 105.181,33	53,56%
Instalação	R\$ 37.600,00	R\$ 15.677,61	R\$ 50.000,00	218,92%
Total	R\$ 120.870,00	R\$ 84.217,50	R\$ 155.181,33	84,26%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Apesar de todas essas inconsistências, conforme registrado no item 6.3.2 dos Estudos Preliminares, o Orçamento 2 da Tabela 1 (valor anual de R\$ 85.234,32) foi adotado integralmente como estimativa de custos para o Pregão nº 01/2019. Para essa definição, não foram identificados no processo documentos que demonstrassem a tentativa de localizar outras licitações com o mesmo objeto para compor a pesquisa de preços ou de se utilizar de parâmetros do painel de preços (fontes de pesquisa preferenciais estabelecidas na IN SLTI nº 05/2014). Sobre esse aspecto, dentre as explicações apresentadas nos Estudos Preliminares, destaca-se o seguinte registro:

(...) o Painel de Preços e as contratações similares não dariam um retorno confiável em termos de estimativa de preços, "... uma vez que cada serviço de mesma natureza, por mais semelhante que seja, não terão as mesmas especificações técnicas dos equipamentos que compõem o kit definido no subitem 5.2.6, assim como as mesmas quantidades de cada componente. (subitem 7.2)

Não obstante, não constam no processo justificativas que fundamentem a necessidade dos equipamentos com as especificações técnicas estabelecidas no Pregão nº 01/2019, as quais teriam inviabilizado, segundo informado pela unidade auditada, a utilização do painel de preços ou de contratações similares para balizar a formação de custos.

Na execução dos trabalhos de auditoria, verificou-se, no próprio INSS, contratações contemporâneas ao planejamento da licitação auditada, que se referiam ao serviço de vigilância eletrônica e que, apesar de não contemplarem equipamentos com as mesmas especificações daqueles listados no Pregão nº 01/2019, atendiam à mesma finalidade da contratação e com preços inferiores. No Quadro nº 01 estão destacados os objetos das referidas contratações.

Quadro 01 – Destaque para os Objetos dos Pregões

Pregão	Objeto
01/2019 Superintendência Regional IV (SR IV)	- Contratação de empresa especializada para disponibilização, instalação e manutenção preventiva e corretiva do sistema de Vigilância Eletrônica – Circuito Fechado de Televisão (CFTV) e Sistema de Alarmes – com fornecimento de todos os equipamentos, a serem executados nas Unidades do INSS, conforme disposto no Termo de Referência.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Pregão	Objeto
01/2018 - Gerência Executiva São Paulo Sul (GEXSPS)	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de instalação e manutenção de dispositivos de vigilância eletrônica com disponibilização de todos os equipamentos, tais como sensores, alarmes, câmeras e demais equipamentos e materiais de infraestrutura especificados no instrumento a serem executados nas dependências da Gerência Executiva São Paulo Sul e demais Unidades de sua abrangência, conforme disposto no Termo de referência.
04/2018 - Gerência Executiva São José do Rio Preto (GEXSRP)	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de instalação e manutenção de dispositivos de vigilância eletrônica com disponibilização de todos os equipamentos, tais como sensores, alarmes, câmeras e demais equipamentos e materiais de infraestrutura especificados no instrumento a serem executados nas dependências da Gerência Executiva do INSS em São José do Rio Preto/SP e demais Unidades de sua abrangência, conforme disposto no Termo de referência.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em informações disponíveis no Portal Comprasnet

Considerando a relevância dos custos dos equipamentos para composição do valor final do serviço contratado, na Tabela 03, evidencia-se a discrepância de valores de disponibilização dos equipamentos entre o Pregão nº 01/2019 (SR IV) e os Pregões nº 01/2018 (GEXSPS) e nº 04/2018 (GEXSRP).

Tabela 03 – Comparação dos Custos de Disponibilização dos Equipamentos nos Pregões

EQUIPAMENTOS	CUSTO MENSAL DE DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS					
	INSS (Preço Estimativo)			Propostas das Licitantes Vencedoras		
	GEXSPS	GEXSRP	SR IV	GEX SPS	GEXSRP	SR IV
POSTOS DE CFTV						
CÂMERA INTERNA	R\$ 3,83	R\$ 4,47	R\$ 139,04	R\$ 1,92	R\$ 4,44	R\$ 90,00
CÂMERA EXTERNA	R\$ 3,83	R\$ 4,47		R\$ 1,92	R\$ 4,44	
CÂMERA ELEVADOR	R\$ 1,99	R\$ 2,29		R\$ 1,80	R\$ 1,92	
CAIXA DE PROTEÇÃO	R\$ 0,55	R\$ 0,73		R\$ 0,26	R\$ 0,68	
GRADE DE PROTEÇÃO	R\$ 0,49	R\$ 0,82		R\$ 0,31	R\$ 0,50	
GRAVADOR DE VÍDEO TIPO I	R\$ 19,88	R\$ 16,10	R\$ 304,40	R\$ 9,90	R\$ 9,46	R\$ 120,00
GRAVADOR DE VÍDEO TIPO II	R\$ 22,86	R\$ 23,22		R\$ 11,15	R\$ 16,15	
HD SURVEILLANCE 4TB	R\$ 12,02	R\$ 14,28	R\$ 6,04	R\$ 8,00	R\$ 12,65	R\$ 45,00
HD SURVEILLANCE 8TB	R\$ 30,15	R\$ 25,67		R\$ 9,51	R\$ 32,00	
PVT 8 CANAIS	R\$ 11,25	R\$ 11,96		R\$ 4,05	R\$ 11,75	
PVT 16 CANAIS	R\$ 19,78	R\$ 21,16		R\$ 6,33	R\$ 18,42	
MONITOR DE VÍDEO	R\$ 10,51	R\$ 10,87	R\$ 60,49	R\$ 9,54	R\$ 11,14	R\$ 60,00
NOBREAK	R\$ 14,28	R\$ 14,28	R\$ 84,67	R\$ 7,60	R\$ 14,28	R\$ 80,00
RACK TIPO I	R\$ 12,99	R\$ 12,59	R\$ 119,67	R\$ 8,10	R\$ 12,59	R\$ 20,00
RACK TIPO II	R\$ 39,68	R\$ 39,29		R\$ 11,30	R\$ 39,29	
RACK TIPO III	R\$ 45,62	R\$ 45,22		R\$ 17,19	R\$ 45,22	
TRANS. REM. IMAGEM – Link Internet	R\$ 79,90	R\$ 79,70		R\$ 29,90	R\$ 79,70	
SWITCH - INTERNET	R\$ 2,82	R\$ 2,83		R\$ 1,20	R\$ 1,17	
CHAVEADOR MONITOR	R\$ 6,55			R\$ 4,10		



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

EQUIPAMENTOS	CUSTO MENSAL DE DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS					
	INSS (Preço Estimativo)			Propostas das Licitantes Vencedoras		
	GEXSPS	GEXSRP	SR IV	GEX SPS	GEXSRP	SR IV
CENTRAL DE ALARME						
CENTRAL DE ALARME TIPO I	R\$ 11,87	R\$ 12,67	R\$ 107,42	R\$ 3,30	R\$ 2,46	R\$ 30,00
CENTRAL DE ALARME TIPO II	R\$ 10,22	R\$ 9,47		R\$ 4,41	R\$ 2,46	
ACESSÓRIOS	R\$ 1,87	R\$ 1,81		R\$ 1,00	R\$ 1,81	
TECLADO CENTRAL TIPO I	R\$ 11,89	R\$ 7,70		R\$ 4,01	R\$ 2,43	
TECLADO CENTRAL TIPO II	R\$ 9,72	R\$ 10,69		R\$ 5,21	R\$ 2,43	
MÓDULO EXPANSOR CENTRAL I	R\$ 7,54	R\$ 4,60		R\$ 3,00	R\$ 3,13	
MÓDULO EXPANSOR CENTRAL II	R\$ 8,49	R\$ 4,60		R\$ 4,49	R\$ 3,13	
MÓDULO GPRS	R\$ 12,17	R\$ 12,17		R\$ 5,50	R\$ 8,65	
SIRENE	R\$ 0,53	R\$ 0,53	R\$ 7,26	R\$ 0,30	R\$ 0,53	R\$ 10,00
SENSOR INFRAVERMELHO	R\$ 0,71	R\$ 1,02	R\$ 7,26	R\$ 0,56	R\$ 0,96	R\$ 10,00
SENSOR EXTERNO	R\$ 4,19	R\$ 5,49		R\$ 2,50	R\$ 10,22	
SENSOR DE QUEBRA DE VIDRO	R\$ 2,46	R\$ 3,02		R\$ 1,00	R\$ 2,23	
MÓDULO ETHERNET	R\$ 9,78			R\$ 5,60		

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em informações disponíveis no Portal Comprasnet e no processo auditado.

Essa discrepância de valores adotados no Pregão nº 01/2019 é observada também quando se compara o custo adotado na estimativa de preços da contratação com os preços atuais dos equipamentos disponíveis na internet, obtidos por pesquisa de mercado realizada pela equipe de auditoria, que se encontra detalhada no Anexo V deste relatório. Segundo essa pesquisa, considerando as especificações dos equipamentos indicadas no Termo de Referência do pregão examinado, o kit de equipamentos poderia ser adquirido, em 2021, por R\$ 17.419,43, enquanto, nos orçamentos obtidos pela unidade auditada (Tabela 02 deste relatório), o custo de aquisição variou de R\$ 68.539,89 a R\$ 105.181,33.

A referida pesquisa demonstrou, ainda, conforme detalhado no Anexo VI deste relatório, que o referencial adotado para balizar as análises e justificativas dos Estudo Preliminares do Pregão nº 01/2019 apresenta custo superior aos praticados no mercado em 2021 para 13 dos 14 equipamentos que compõem o kit contratado. Destaca-se, neste caso, o item botão de pânico 433 MHz, com preço 32 vezes maior no valor referência da licitação.

Embora o certame auditado tenha resultado em uma contratação de valor mensal de R\$ 3.509,40 por kit (Anexo II deste relatório), representando uma redução de 50,59% do valor estimado pelo INSS (R\$ 7.102,86⁸), as falhas na definição de custos estão repercutindo no Contrato nº 03/2020.

⁸ Conforme Anexo III



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Conforme informações da Tabela 04, é possível verificar os impactos da ausência de aplicação de depreciação para definir o custo de disponibilização dos equipamentos ao se comparar o valor mensal contratado desta parcela (R\$ 2.270,00) com o valor mensal de depreciação (R\$ 571,17), obtido a partir do orçamento de aquisição balizador das análises dos Estudos Preliminares⁹. Nesses termos, considerando-se 18 meses de contratação e 595 kits, verifica-se uma diferença em desfavor do INSS de R\$ 18.194.469,30 (R\$ 24.311.700,00 - R\$ 6.117.230,70)¹⁰ apenas em relação à parcela de disponibilização dos equipamentos. Por outro lado, quando se considera os resultados obtidos a partir da pesquisa de preços realizada pela equipe de auditoria, essa diferença passa a ser de R\$ 22.757.036,40 (R\$ 24.311.700,00 – R\$ 1.554.663,60)¹¹.

Tabela 04– Comparação Entre os Parâmetros Adotados pela Unidade Auditada e Pesquisa de Mercado Realizada pela equipe de auditoria

Parcela	Valores Contratados no Pregão nº 01/2019 (Anexo II deste relatório)	Valores depreciados ¹² a partir do Orçamento de Aquisição da fase de planejamento que balizou os Estudos Técnicos Preliminares (Anexo III deste relatório)	Valores depreciados ¹³ a partir da Pesquisa de Mercado Realizada pela equipe de auditoria (Anexo V deste relatório)
Disponibilização mensal de um kit	R\$ 2.270,00	R\$ 571,17	R\$ 145,16
Disponibilização de um kit em 18 meses	R\$ 40.860,00	R\$ 10.281,06	R\$ 2.612,88
Disponibilização de 595 kits em 18 meses	R\$ 24.311.700,00	R\$ 6.117.230,70	R\$ 1.554.663,60

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Diante do exposto, verifica-se que a planilha estimativa de custos apresentada pelo INSS: 1) não contemplou a composição analítica de todos os seus custos unitários, conforme preceitua o Decreto nº 7.983/2013; 2) baseou-se apenas em propostas enviadas por fornecedores, sem levar em conta os demais parâmetros normativos definidos no art. 2º da IN SLTI nº 05/2014; e, 3) contém inconsistências na sua formulação, indicando ausência de uma análise crítica dos preços obtidos. Tais fatores contribuíram para que a licitação estivesse parametrizada com preços acima do valor de mercado, comprometendo a vantajosidade da contratação.

⁹ Anexo III deste relatório.

¹⁰ Conforme Resultados da Tabela 4

¹¹ Conforme Resultados da Tabela 4

¹² Depreciação mensal calculada sobre o valor de aquisição obtido na fase de planejamento do Pregão (R\$ 68.539,89), segundo os critérios do TCU: 8 anos de vida útil e 20% de valor residual. (Detalhes no Anexo VII deste relatório).

¹³ Depreciação mensal calculada sobre o valor de aquisição obtido pela equipe de auditoria (R\$ 17.419,43), segundo os critérios do TCU: 8 anos de vida útil e 20% de valor residual. (Detalhes no Anexo VII deste relatório)



1.4 Procedimentos para avaliar a manutenção da vantajosidade dos preços registrados na Ata nº 01/2019 não atenderam aos critérios estabelecidos na IN SLTI nº 05/2014.

O inciso XI do art. 9º do Decreto nº 7.892/2013 prevê a necessidade de realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade do preço registrado em ata. Além disso, o art. 18 do citado Decreto prevê que, em caso de os preços registrados estarem superiores aos praticados no mercado, os fornecedores devem ser convocados para renegociação e, em caso de insucesso nos ajustes dos preços, a ata de registro de preços deverá ser revogada.

Antes da assinatura do Contrato nº 03/2020, a manutenção da vantajosidade do preço da ARP nº 01/2019 foi ratificada pela área de logística da SR IV, que se ancorou no argumento do impacto da variação do dólar no custo dos equipamentos e em pesquisa de mercado que contemplou orçamento de duas empresas e informações de contratação conduzida por outra unidade do INSS, a Superintendência Regional Sudeste I (SR I).

No entanto, a citada pesquisa de mercado deixou de atender as disposições do art. 2º da IN SLTI nº 05/2014 em relação aos parâmetros utilizados e, principalmente, pela ausência de análise crítica das informações obtidas. Como manifestado pelo TCU no Acórdão TCU nº 2.463/2008 – Plenário, a pesquisa de mercado não é um simples procedimento de formalização processual, ela tem por objetivo orientar a redução e otimização das despesas públicas, com foco na transparência e na efetividade. Portanto, segundo a própria Corte de Contas, o juízo crítico da consistência dos valores levantados é aspecto fundamental (Acórdão TCU nº 1.108/2007 – Plenário).

No processo auditado, apesar de a contratação envolver um desembolso mensal de R\$ 2.088.090,03 (595 kits instalados em mais de 500 municípios), utilizaram-se como parâmetros dois orçamentos de empresas sem registro de contrato com o Poder Público, sem cadastro no SICAF e cujas informações de quantidade de empregados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) não demonstram compatibilidade com a prestação do serviço. A fragilidade de estrutura de uma dessas empresas já poderia ter sido verificada na data do orçamento, uma vez que o titular era beneficiário do auxílio emergencial concedido pelo Governo Federal para garantir renda mínima aos cidadãos mais vulneráveis durante a pandemia da Covid-19 (art. 2º da Lei 13.982/2020). Do mesmo modo, quanto à outra empresa, tal fragilidade veio a se confirmar em 27/10/2020, quando se tornou inapta no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Os orçamentos apresentados por essas empresas demonstraram preço final maior que o registrado na ARP nº 01/2019. No entanto, pelas características destacadas acima, não é possível inferir que esses valores apresentados representavam a realidade do mercado, especialmente, diante das manifestações realizadas pela própria unidade auditada no certame:

O serviço a ser prestado engloba mais de uma centena de municípios por lote, ou seja, a empresa deverá comprovar que dispõe experiência na execução de serviço considerando a logística e mobilização com execução de serviços concomitantes e



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

atendimento célere. É dever da Administração se cercar de garantias mínimas quanto capacidade técnica, financeira e logística para os serviços que visa contratar.

Neste caso exigir este quantitativo guarda razoabilidade com a complexidade do serviço a ser executado diminuindo o risco da administração em contratar empresa sem tal capacidade e que poderia prejudicar o andamento normal das atividades.

(Manifestação do Pregoeiro a um dos pedidos de impugnação ao Edital do Pregão nº 01/2019)

Portanto, era de conhecimento da unidade auditada que, pelas características da contratação, a capacidade do prestador era um aspecto relevante. Mesmo assim, ao avaliar a vantajosidade dos preços registrados, baseou-se em fornecedores que não demonstravam atuação no mercado em condições semelhantes ao serviço que seria contratado.

Outro fato que demonstra ausência de avaliação crítica das informações coletadas para a pesquisa de mercado é a não elaboração de demonstrativo de compatibilidade entre as informações e de justificativa para as discrepâncias. Durante os trabalhos de auditoria, comparando a proposta registrada na ARP nº 01/2019 (SR IV) e o parâmetro utilizado como referência pela unidade auditada para avaliação do preço de mercado (proposta apresentada em licitação realizada pela SR I – Pregão nº 05/2019), verificou-se que:

- a) conforme demonstrado na Tabela 05, para os equipamentos com características compatíveis nos dois certames, com exceção da central de alarme, o custo de disponibilização na ARP nº 01/2019 (uma das parcelas que compõe o preço final do serviço de vigilância) é superior aos preços obtidos no Pregão nº 05/2019, chegando a ser até de 33 vezes maior, no caso da sirene;
- b) os custos de manutenção e instalação no preço final da ARP nº 01/2019 não estão segregados por equipamento, enquanto a proposta adotada para fins de avaliação do preço de mercado (Pregão nº 05/2019) discrimina cada parcela por equipamento;
- c) conforme consulta ao sistema SIASGNet, após renegociação, os preços obtidos no Pregão nº 05/2019 foram contratados pela SR I, em média, 31% mais baratos.

Tabela 05 – Comparação de Preços entre a ARP nº 01/2019 e o Pregão nº 05/2019

Equipamento	Custo Disponibilização mensal Proposta Pregão nº 01/2019 (SR IV) – ARP nº 01/2019	Custo Disponibilização mensal Proposta Pregão nº 05/2019 (SR I)	Diferença
Sensor de Presença Passivo	R\$ 10,00	R\$ 0,90	R\$ 9,10
Detector de fumaça óptico	R\$ 10,00	R\$ 1,75	R\$ 8,25
Sirene Piezo 115 dB	R\$ 10,00	R\$ 0,30	R\$ 9,70
Refletor de LED 50 W com sensor de presença acoplado	R\$ 10,00	R\$ 1,66	R\$ 8,34
Central de Alarme mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, módulo GPRS (mínimo 2 chips), módulo PGM	R\$ 23,48	R\$ 30,00	- R\$ 6,52



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Fonte: Produzido pela equipe de auditoria, conforme informações inseridas no processo auditado.

Diante disso, mesmo em relação à comparação com o preço praticado em outra contratação pública, a pesquisa de mercado realizada para avaliar a vantajosidade dos valores registrados na ARP nº 01/2019 se mostrou desprovida de análise crítica e incapaz de garantir a economicidade da contratação, como demonstrado no item 1.3 deste relatório.

1.5 Contratação de serviços de vigilância sem a prestação do serviço de monitoramento.

De acordo com a alínea "a", item 9 do Anexo VI-A da IN SEGES nº 5/2017, é vedada a comercialização autônoma de equipamentos de segurança eletrônica sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente. Não obstante, no Termo de Referência que embasou o Pregão nº 01/2019 o objeto da contratação foi definido sem fazer menção ao serviço de monitoramento:

1.1. Contratação de empresa especializada para disponibilização, instalação e manutenção preventiva e corretiva do sistema de Vigilância Eletrônica – Circuito Fechado de Televisão (CFTV) e Sistema de Alarmes – com fornecimento de todos os equipamentos especificados neste instrumento a serem executados nas Unidades do INSS, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas, estabelecidas neste instrumento.

Da mesma forma, nos demais itens do Termo de Referência não constam detalhamento de informações e procedimentos que demonstrem como seria realizado o monitoramento eletrônico, tendo em vista o planejamento da contratação contemplando apenas a disponibilização, instalação e manutenção dos equipamentos. O Termo de Referência, em seu item 4.3.3.1.11, ao definir as especificações mínimas da central de alarme, limitou-se a prever que esta deveria conter um SIM CARD para emissão de mensagens e eventos:

4.3.3.1.11. Deverá conter um SIM CARD de qualquer operadora para emissão de mensagens e eventos, sem ônus para o INSS, inclusive recarga de crédito, durante todo o período do contrato.

Considerando que o item supratranscrito está tratando apenas da especificação de determinado equipamento e tendo em vista a ausência de mais informações e procedimentos sobre o serviço de monitoramento, a unidade auditada foi questionada em relação à conformidade das previsões do Pregão nº 01/2019 com o disposto na alínea "a", item 9 do Anexo VI-A da IN SEGES nº 5/2017, bem como em relação aos responsáveis pelo recebimento das mensagens em caso de acionamento da central de alarme, e sobre os procedimentos a serem adotados neste caso. Todavia, na resposta não foram apresentados elementos que elucidassem os questionamentos, como pode ser constatado na transcrição a seguir:

A especificação técnica da central de alarme solicitada no termo de referência da contratação deverá possuir conforme item 4.3.3.1.3, módulo Ethernet e módulo GPRS. Esses componentes possibilitam que o sistema de alarmes que foi contratado possa reportar mensagens por meio de SIM CARD e essa função não terá ônus extra para o INSS conforme item 4.3.3.1.11 do termo de referência.

A equipe de engenharia apresentou a proposta das tecnologias do parágrafo anterior, visto que tecnicamente é viável e encontramos essa solução no atual



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

mercado da área de vigilância eletrônica e fabricantes de central de alarme, visando uma contratação que atenda as normas técnicas, e principalmente, aprimorar a segurança dos servidores e segurados que utilizam as instalações da Autarquia.

Na época da contratação, não tinha a diretriz de quem receberia as mensagens, acreditamos que a decisão de quem vai receber as mensagens deverá ser visto pela Administração junto com as Autoridades Competentes e Gestores do INSS, que também deverá orientar na elaboração dos procedimentos a serem adotados.

Diante do exposto, constatou-se que os termos do Contrato nº 03/2020 não asseguram ao INSS a prestação do serviço de monitoramento, uma vez que a contratação do serviço de vigilância eletrônica compreendeu apenas a disponibilização, instalação e manutenção dos equipamentos. Além disso, ultrapassados 12 meses de contratação, a unidade auditada, ao responder Solicitação de Auditoria e ao manifestar-se quanto à versão preliminar do relatório, não conseguiu demonstrar a existência de procedimento estabelecido para atuação em caso de acionamento do sistema de monitoramento.

2. Regras restritivas ao caráter competitivo da licitação.

Um dos princípios basilares da licitação, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, orienta quanto à vedação de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo:

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Nos instrumentos convocatórios que regeram o Pregão nº 01/2019, observou-se que a ausência de justificativas e estudos que sustentassem os parâmetros estabelecidos para a licitação, no que se refere ao parcelamento do objeto e à exigência de escritório na região metropolitana de Recife/PE, comprometeu a concorrência do certame, conforme demonstrado a seguir.

2.1 Parcelamento do objeto em apenas dois itens.

O Pregão eletrônico nº 01/2019 foi concebido para contratar serviços de vigilância eletrônica para 22 Gerências Executivas e a SR IV, totalizando 559 unidades em diferentes municípios da região Nordeste. A licitação contemplou o quantitativo de 595 kits, tendo sido parcelada em apenas dois itens, sendo 295 kits para o item 1, para atender unidades dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, e 300 kits para o item 2, para atender unidades dos estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Em virtude dessa divisão, um mesmo item contempla unidades que distam mais de 1.232 km umas das outras, representando um percurso rodoviário de aproximadamente 17h¹⁴, como é o caso de

¹⁴ Simulação de rota realizada pelo *Google Maps*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Barreirinhas, no Estado do Maranhão, e Guarabira, no Estado da Paraíba. A Figura 02 ilustra como esses lotes estão distribuídos geograficamente.

Figura 02 – Distribuição Geográfica da Divisão de Lotes do Pregão nº 01/2019



Legenda: Item 1 (área verde) e Item 2 (área amarela)

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Conforme previsão contida no art. 23, §1º da Lei nº 8.666/1993, o parcelamento do objeto da licitação em tantas partes quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis é uma medida que se institui como regra, com o objetivo de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade sem perda da economia de escala. Na mesma linha, existem posicionamentos do TCU enfatizando que o parcelamento objetiva propiciar a ampla participação de licitantes que, embora possuam capacidade limitada em relação à totalidade do objeto, possam executá-lo em relação a itens ou unidades autônomas. A jurisprudência da Corte de Contas encontra-se consolidada na Súmula TCU nº 247, transcrita textualmente:

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

Contudo, de acordo com o próprio texto da mencionada Lei de Licitações e da jurisprudência do TCU, também se verifica a existência de excepcionalidade, isto é, a não adoção do parcelamento do objeto. Tal excepcionalidade poderá ocorrer desde que seja demonstrado que o parcelamento é técnica e economicamente inviável ou que haverá perda da economia de escala ou prejuízos quanto ao melhor aproveitamento do mercado e à ampliação da competitividade, conforme pode ser observado no Acórdão TCU nº 1.533/2011 - Plenário, bem



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

como na IN SEGES nº 05/2017, em seu Anexo III, item 3.8 (vigente à época da contratação), reproduzido a seguir:

3.8. Justificativa para o parcelamento ou não da solução:

a) O parcelamento da solução é a regra devendo a licitação ser realizada por item, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação de licitantes, que embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.

b) Definir e documentar o método para avaliar se o objeto é divisível, levando em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcelado caso a contratação nesses moldes assegure, **concomitantemente**:

b.1) ser técnica e economicamente viável;

b.2) que não haverá perda de escala; e

b.3) que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade; (grifo nosso)

Observa-se que, de acordo com o normativo supratranscrito, o objeto deixará de ser divisível se uma das três condições elencadas nos itens b.1, b.2 e b3 do dispositivo destacado não for atendida. Todavia, nos Estudos Preliminares da contratação ora analisada não constam documentos e/ou estudos técnicos que demonstrem, de forma inequívoca, a viabilidade técnica e econômica da contratação em apenas dois lotes. Tampouco há a demonstração de que tal medida ampliaria a competitividade. A ausência dessa documentação foi objeto de alerta por parte da Procuradoria, por meio do Parecer nº 00001/2019/SCAMA/PRFE/INSS/REC/PGF/AGU, de 07/02/2019, nos seguintes termos:

6. De antemão, em que pese se tratar de uma decisão atinente à discricionariedade administrativa, é indispensável que as autoridades responsáveis pela contratação façam constar dos autos justificativa que esclareça a vantagem de a contratação ser desmembrada em apenas dois itens considerando, em especial, a diversidade dos Estados alocados em um mesmo item, bem como a distância entre as unidades a serem atendidas por uma mesma empresa.

7. É indispensável que todas as decisões administrativas relacionadas ao objeto do processo administrativo em questão fiquem devidamente documentadas e que atentem aos princípios administrativos, em especial ao da eficiência e ao da economicidade.

Apesar desse apontamento do órgão jurídico, a SR IV não demonstrou a inviabilidade técnica e econômica ou a perda de competitividade em se ampliar o parcelamento da contratação em mais de dois itens para se garantir maior participação de licitantes. Em despacho datado de 18/02/2019, a análise se restringiu a reiterar as informações do estudo preliminar e a argumentar pela divisão em dois itens, sem agregar resultados de avaliações técnicas que corroborassem as alegações de que o procedimento estava em consonância com a legislação e a jurisprudência do órgão de controle externo.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Conforme os posicionamentos do TCU, sintetizados na Súmula 247 e a obrigação trazida pelo § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93, a inviabilidade de parcelamento da solução tem que estar sustentada na demonstração de prejuízos para a coisa pública e não em argumentos, como os apresentados pela unidade auditada, no sentido de que a grande quantidade de equipamentos em cada item não dificultaria a execução do contrato e de que maior divisão do objeto implicaria em maior risco de se contratar tecnologias e fatores técnicos distintos e dificultaria a gestão e a fiscalização contratual.

Ressalta-se que a Controladoria Geral da União (CGU), ao realizar auditorias em contratações de serviços de vigilância eletrônica no âmbito do INSS, reiterou os termos para cumprimento do art. 23, §1º da Lei nº 8.666/1993 e da Súmula nº 247 do TCU, alertando para o fato de que a centralização das licitações não impossibilita, por exemplo, a adjudicação de itens por Gerência Executiva, conforme trecho do relatório nº 201701659, transcrito abaixo:

Oportuno reiterar que a Advocacia-Geral da União, por meio de sua Procuradoria Federal em Juiz de Fora/MG, em 05/09/2014, por ocasião do exame dessas 2 (duas) licitações, advertiu o gestor sobre a decisão que tinha relação com o cerceamento da competitividade e práticas que resultariam em ilegalidade. No Parecer exarado, o Procurador da AGU ressaltou que se deveria apurar se a forma adotada apresentava-se competitiva, isonômica e que pudesse assegurar que seria obtida a proposta mais vantajosa, tendo alertado ao gestor que a decisão do administrador em não parcelar uma contratação deveria ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que a justificasse tal opção e não somente meras justificações. Restou repisada a recomendação pela divisão da licitação, pelo menos, em grupos por cada Gerência Executiva participante.

Considerando que, nos termos da Súmula nº 247 do TCU, o não parcelamento do objeto só tende a ser admitido pela sua inviabilidade técnica, diante do efetivo prejuízo para o conjunto ou complexo, no empreendimento, ou da efetiva perda de economia de escala, e que, no presente caso, não restou comprovada essa inviabilidade técnica, nem a aludida perda na economia de escala – até porque a referida licitação poderia ser promovida sob a forma centralizada, mas com a adjudicação por grupos/lotes de itens relativos a cada Gerência Executiva participante da licitação –, cumpre-se recomendar a realização de novos processos licitatórios para contratação de serviços relacionados aos objetos contidos nos Pregões Eletrônicos nº 001/2014 e nº 002/2014.

No Pregão nº 01/2019, a divisão do objeto em apenas dois itens, agregando a cada um deles milhares de equipamentos e mais de duas centenas de municípios, impactou na competitividade do certame. De acordo com os itens 10.10.2 e 10.10.4 do Edital do Pregão nº 01/2019, a habilitação dos licitantes estava condicionada à apresentação de: (1) atestado de capacidade técnica comprovando que já havia executado serviços de instalação e manutenção de equipamentos de vigilância eletrônica em pelo menos 50 municípios; e (2) comprovação de execução de serviços de instalação e manutenção de câmeras, gravadores de imagem, centrais de alarmes e sensores de presença, com no mínimo 50% da quantidade licitada em cada Item, conforme reproduzido na Tabela 06:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Tabela 06 – Exigências de Qualificação Técnica no Pregão nº 01/2019

Item 1		
Equipamento	Quantidade total do contrato	Exigência de qualificação
Câmeras IP	4.720 unidades	2.360 unidades
Gravadores de Imagem	295 unidades	147 unidades
Centrais de Alarme	295 unidades	147 unidades
Sensores de Presença	4.720 unidades	2.360 unidades
Item 2		
Equipamento	Quantidade total do contrato	Exigência de qualificação
Câmeras IP	4.800 unidades	2.400 unidades
Gravadores de Imagem	300 unidades	150 unidades
Centrais de Alarme	300 unidades	150 unidades
Sensores de Presença	4.800 unidades	2.400 unidades

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, conforme informações do Termo de Referência e Item 10.10.2. do Edital do Pregão nº 01/2019.

A restrição causada pela influência do parcelamento do objeto em apenas dois itens nos quantitativos exigidos para a comprovação da qualificação técnica foi objeto de 9 das 10 impugnações apresentadas ao Edital do Pregão nº 01/2019. Apesar disso, os parâmetros do Edital e Termo de Referência foram reiterados e o certame realizado conforme definições dos Estudos Preliminares. Como resultado, uma única empresa, que já prestava serviço de vigilância eletrônica, no ano de 2019, em 12 GEX da SR IV, venceu os dois itens do Pregão nº 01/2019 e firmou o Contrato nº 03/2020, passando a atender a Superintendência Regional e 22 de 23 GEX do INSS localizadas na região Nordeste do Brasil.

A partir de informações da própria unidade auditada, conforme destacado na Figura 3, é possível verificar que a contratação do Pregão nº 01/2019, com a divisão em apenas dois itens, não ofereceu ganho com economia de escala, quando comparado com as contratações anteriormente realizadas pelas Gerências Executivas vinculadas à SR IV.

**Figura 3- Comparativo das contratações pela unidade auditada.**

GERÊNCIA	Valor Mensal Kit Atual	Valor mensal Kit anterior
02.301.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA MACEIÓ	R\$ 3.509,40	R\$ 2.517,71
04.325.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA SANTO ANTÔNIO DE JESUS	R\$ 3.509,40	R\$ 2.145,48
04.324.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA JUAZEIRO	R\$ 3.509,40	R\$ 3.006,93
05.301.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA FORTALEZA	R\$ 3.509,40	R\$ 2.846,04
05.321.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA JUAZEIRO DO NORTE	R\$ 3.509,40	R\$ 2.533,94
05.322.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA SOBRAL	R\$ 3.509,40	R\$ 2.122,37
13.321.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA CAMPINA GRANDE	R\$ 3.509,40	R\$ 2.666,28
15.323.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA PETROLINA	R\$ 3.509,40	R\$ 2.517,47
15.322.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA GARANHUNS	R\$ 3.509,40	R\$ 2.603,27
15.321.1 - LOG / GERÊNCIA EXECUTIVA CARUARU	R\$ 3.509,40	R\$ 2.313,55
Preço médio Kit	R\$ 3.509,40	R\$ 2.527,30
Diferença em %	38,86%	

9. Realizando uma análise comparativa com os valores por kit percebe-se uma diferença de 38,86%, que pode ser justificada sob dois aspectos. O primeiro a variação de inflação decorrente do momento do contrato anterior que ocorreu em 2013 e o ano atual, verificando a variação do índice IPCA do período temos uma variação de 34,11%, outro aspecto decorre dos custos dos equipamentos, como se trata de equipamentos eletrônicos seus preços apresentam oscilação conforme variação do dólar, realizando um comparativo entre os valores da moeda americana em 2013 e 2019 chegamos a uma diferença de aproximadamente 65%, tais fatores justificam a variação citada.;

Fonte: Despacho do Serviço de Logística, Licitações e Contratos (SERLLC), inserido no processo auditado.

Diante do exposto, verificou-se que, na justificativa para o parcelamento do objeto adotado no Pregão nº 01/2019, não foi apresentado estudo técnico que demonstrasse sua viabilidade técnica e econômica a ponto de fundamentar a excepcionalização da regra de divisão do objeto para garantir a ampla participação de licitantes, que, mesmo não dispendo de capacidade para execução na totalidade, poderiam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas (Súmula 247 do TCU e item 3.8 do Anexo III da IN SEGES nº 05/2017). O parcelamento do certame em apenas dois itens impactou na competitividade, uma vez que os requisitos de qualificação técnica, por refletirem o tamanho dos dois itens licitados (cerca de 300 kits por item), impossibilitaram a participação de empresas sem capacidade para, simultaneamente, fornecer milhares de equipamentos e atender centenas de municípios.

2.2 Exigência de instalação de escritório na região metropolitana de Recife/PE sem justificativa.

No que diz respeito à exigência de instalação pelos licitantes de escritório em determinado município, a jurisprudência do TCU reitera que essa possibilidade estaria condicionada à justificativa que demonstrasse a imprescindibilidade para garantia da adequada execução do objeto licitado, sob pena de restringir o caráter competitivo do certame, afetar a economicidade do contrato e ferir o princípio da isonomia. Como exemplos jurisprudenciais da Corte de Contas destacam-se Acórdão TCU nº 1.176/2021 - Plenário, Acórdão TCU nº



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

1.416/2009 - Plenário, Acórdão TCU nº 2.274/2020 - Plenário e Acórdão TCU nº 6.463/2011 - Primeira Câmara, do qual transcrevemos o trecho que se segue:

9.2.2. a exigência de que a empresa licitante utilize instalação própria ou localizada em uma cidade específica, salvo quando devidamente justificada a influência que possa ter esse fato na qualidade dos serviços a serem prestados, fere o princípio da isonomia e restringe o caráter competitivo da licitação, em ofensa ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;

Não obstante, verificou-se que esta exigência figurou na documentação do Pregão nº 1/2019 sem justificativa que demonstrasse sua imprescindibilidade para a execução do objeto. Neste sentido, a questão foi tratada no item 4.1.7 dos Estudos Preliminares e reproduzida no item 10.10.6 do Edital, nos seguintes termos:

10.10.6. A Licitante deverá DECLARAR que montará um Escritório de representação na Região Metropolitana de Recife, com pessoal qualificado e em quantidade suficiente para gerir o contrato, para agilizar e facilitar todos os procedimentos dos serviços contratados, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contatos a partir da assinatura do contrato. Caso já disponha de Matriz, Filial ou Escritório no local definido, deverá declarar a instalação/manutenção do escritório;

Durante os trabalhos foi solicitado à unidade auditada a apresentação de estudo justificando os motivos que levaram à exigência de instalação de escritório na região metropolitana de Recife e que demonstrasse a inviabilidade da execução do contrato no caso de instalação do escritório em qualquer outra cidade. Em resposta a unidade informou que *“Esta foi uma sugestão da Administração para maior facilidade de comunicação e reuniões presenciais, devido a grandeza do contrato”*.

Portanto, observa-se que a exigência adotada no Pregão nº 01/2019 não apresentou os elementos para atendimento dos critérios estabelecidos pelo TCU, ou seja, para demonstrar a imprescindibilidade, para a execução do serviço, da manutenção de escritório na região metropolitana do Recife/PE. Não se apresentaram fundamentos para:

- a) comprovar que a localização geográfica da região metropolitana do Recife é a mais estratégica para a instalação de escritório para agilizar e facilitar todos os procedimentos dos serviços contratados;
- b) demonstrar que a instalação do escritório em qualquer outra localidade inviabilizaria a prestação de serviços nos termos estabelecidos para a contratação;
- c) justificar que a atuação a partir de um escritório situado a milhares de quilômetros de distância do local de execução do serviço (um caso extremo é Mucuri/BA, que dista 1.584 Km de Recife/PE¹⁵) é condição imprescindível para que a execução contratual ocorra de acordo com os níveis contratados;
- d) esclarecer quais procedimentos dos serviços contratados seriam facilitados com a instalação do escritório, conforme descrito no item 5.3.24 do Edital, uma vez que o seu item 5.3.23, ao deliberar sobre a atuação do preposto, já definiu procedimentos de sua competência, como: supervisionar a execução do serviço, representar a

¹⁵ Simulação de rota realizada pelo Google Maps



contratada perante o contratante, manter contato com a Fiscalização do Contrato e tomar todas as medidas cabíveis para a solução das falhas detectadas, além de prever que a contratada deveria *fornecer conta de e-mail para comunicação com o Instituto, bem como um programa informatizado de controle de chamados técnicos, sendo de sua responsabilidade a manutenção e acompanhamento desta conta e desse sistema.*

Há que se ressaltar que a natureza do serviço de vigilância eletrônica, na forma do objeto do Pregão nº 01/2019, exige a atuação periódica de pessoal qualificado em cada uma das unidades do INSS instaladas em 559 municípios distintos da região Nordeste. Nesses termos, a localização da unidade responsável pelas atividades administrativas da execução contratual não se mostra decisiva para a prestação de um serviço de forma pulverizada e sem dedicação exclusiva de mão de obra como a materializada no Contrato nº 03/2020.

Outro ponto a se destacar é que, no contexto das empresas que já haviam prestado serviço de vigilância eletrônica no âmbito da SR IV antes do Contrato nº 03/2020, verificou-se, em consultas a fontes governamentais, que somente a licitante vencedora do Pregão nº 01/2019 possuía sede na região metropolitana de Recife. Assim, apenas com a exigência do item nº 10.10.6 do Edital do Pregão nº 01/2019, foi imposto a praticamente todas as empresas que já prestavam serviço de vigilância eletrônica na SR IV a restrição ou ônus de instalar um escritório em outra cidade, caso uma delas vencesse o certame.

Diante do exposto, dada a ausência de justificativa que demonstrasse ser imprescindível a instalação de escritório na região metropolitana de Recife, conclui-se que esta exigência culminou em restrição ao caráter competitivo do certame.

3. Descumprimento do prazo contratual de instalação dos equipamentos e inobservância de disposições da Lei nº 8.666/1993 em relação às decisões sobre os pedidos de prorrogação de prazo.

O item 4.2.1 do Termo de Referência disciplinou que o serviço consistiria na disponibilização de equipamentos (contemplando instalação, manutenção preventiva, corretiva e reposição) e deveria iniciar no prazo máximo de 120 dias, contados da data da assinatura do contrato.

Segundo os §§ 1º e 2º do art. 57 da Lei 8.666/1993, o início da etapa de execução do contrato pode ser prorrogado desde que registrado algum dos motivos apontados no próprio dispositivo e que haja chancela por parte da autoridade competente para celebrar o contrato.

O Contrato nº 03/2020 foi assinado em 02/06/2020, e, portanto, os equipamentos deveriam ter sido instalados em todas as unidades indicadas no Termo de Referência do Pregão nº 01/2019 até 30/09/2020. Contudo, constatou-se que, na referida data, a instalação dos equipamentos tinha sido realizada em apenas 172 das 559 unidades contempladas no contrato, o que correspondia a 30,77 % do total. Quase sete meses depois, em 20/04/2021, a instalação dos equipamentos ainda estava pendente em cerca de 60% das unidades, segundo registro em ata de reunião entre o INSS e a contratada. Além disso, mesmo em algumas



unidades em que a contratada informou ter instalado os equipamentos, a fiscalização contratual detectou descumprimento quanto a especificações ou ao quantitativo de equipamentos.

As consequências da pandemia da Covid-19 foram utilizadas como justificativa pela empresa contratada para o descumprimento contratual e para as solicitações de dilação de prazo (Ofício nº 198, de 19/09/2020 e Ofício nº 18/2021, de 24/02/2021), que foram acatadas pelo gestor do contrato e pela chefia do Serviço de Logística, Licitações e Contratos da Superintendência Regional Nordeste (no caso do segundo pedido), sem registro de avaliação do Superintendente Regional (autoridade responsável pela assinatura do Contrato nº 03/2020). Nessas avaliações para dilatar o prazo de instalação dos equipamentos, não há registro que tenha sido levado em consideração o fato de que o Contrato nº 03/2020 foi assinado quando a pandemia da Covid-19 já era realidade.

Até o momento em que os trabalhos de auditoria foram concluídos, nenhuma sanção administrativa prevista no item 6.3 do Termo de Referência tinha sido aplicada pelo descumprimento do prazo de instalação dos equipamentos ou pela inexecução parcial das obrigações assumidas na contratação.

Apesar disso, já há evidências de que a ausência de instalação dos equipamentos tem refletido em problemas para a segurança das unidades. No caso da GEX Recife, o Chefe do Serviço de Engenharia e Patrimônio Imobiliário comunicou, através de ofício datado de 25/05/2021, a ocorrência de invasões, depredações e ameaças de novas incursões nos prédios da referida GEX, que ainda não contavam com a prestação do serviço objeto do Contrato nº 03/2020. Na GEX Vitória da Conquista foi registrado, em 26/05/2021, tentativa de invasão na APS Poções, enquanto na GEX João Pessoa foi registrada, em 31/05/2021, a ocorrência de arrombamentos na APS João Pessoa - Tambauzinho e na APS João Pessoa - Centro.

Dessa forma, considerando que um dos objetivos da contratação é o de garantir integridade do patrimônio do INSS, verificou-se que o descumprimento dos termos avençados no Contrato nº 03/2020, no que se refere à instalação dos equipamentos e ao início de execução dos serviços está implicando prejuízo material para unidades decorrentes de invasões e depredações. Além disso, observou-se que as dilatações concedidas pela unidade auditada deixaram de cumprir o disposto no § 2º do art. 57 da Lei 8.666/93 pela ausência de manifestação prévia da autoridade competente para celebrar o contrato.

4. Falhas de gestão e fiscalização contratual no acompanhamento das instalações e na realização dos procedimentos de pagamento.

O inciso III do art. 58 da Lei 8.666/93 estabelece o poder-dever da Administração de fiscalizar a execução dos contratos, sendo que os pagamentos estão condicionados à comprovação de execução do serviço nas condições avençadas. A IN SEGES nº 05/2017 define em seu art. 39 que a gestão e a fiscalização contratual devem atuar para garantir que os resultados da contratação sejam atingidos:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

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

A designação dos gestores e fiscais para o Contrato nº 03/2020 se deu quase cinco meses após a assinatura desse instrumento, o que comprometeu o acompanhamento do início da execução contratual e tem exigido um conjunto de medidas para sanear as falhas de avaliação das instalações dos equipamentos e de pagamentos realizados.

Em virtude das disposições do Ofício SEI Circular nº 11/DGPA/INSS/INSS, de 25/03/2020, e sob a justificativa das limitações trazidas pela pandemia da Covid-19, as chefias do SERLLC / SR IV e da Divisão de Orçamento Finanças e Logística (DIVOFL) / SR IV, assim como a gestão contratual, promoveram pagamentos (competências julho/2020 a janeiro/2021) se baseando apenas nas informações de início da execução do serviço e notas fiscais apresentadas pela contratada.

Contudo, nessas avaliações, deixou-se de atender à exigência do item 9 do citado Ofício SEI Circular quanto ao relatório circunstanciado emitido pela contratada. Somente em 20/04/2021, conforme registrado em ata de reunião entre o INSS e a contratada, foi exigida a apresentação de ordens de serviço, acompanhadas por relatório da empresa e com ateste da execução por servidor devidamente identificado.

No caso do Contrato nº 03/2020, ainda há a particularidade de que a execução dos serviços estava se iniciando, ou seja, não havia confirmação anterior de que os equipamentos já haviam sido instalados e estavam funcionando de acordo com as previsões contratuais antes dos impedimentos trazidos pelas medidas de prevenção ao novo coronavírus. Além do mais, o próprio Termo de Referência, nos itens 5.2.2 a 5.2.3, exige que a instalação dos equipamentos seja certificada por um relatório detalhando o que foi instalado e configurado para permitir a realização de testes de aceitação de campo pelos fiscais.

O supramencionado relatório de detalhamento da instalação, ainda que sem a possibilidade de avaliação *in loco* pelos fiscais em virtude das restrições trazidas pela pandemia da Covid-19, não foi apresentado pela contratada nos meses iniciais de execução contratual para subsidiar os pagamentos.

As consequências dessa fragilidade da análise adotada para os pagamentos do serviço estão sendo evidenciadas nos relatórios das vistorias que já foram realizadas pelos fiscais técnicos do contrato. Há registros de inúmeras ocorrências de irregularidades na instalação dos equipamentos, com casos que vão desde a falta de um ou mais equipamentos que compõem o kit contratado, à falta ou inadequação de materiais que compõem a infraestrutura, além de registros de que os equipamentos instalados não estavam funcionando e/ou possuíam especificações técnicas inferiores ao contratado.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Algumas dessas situações identificadas, como no caso das GEX Fortaleza, Juazeiro do Norte, Santo Antônio de Jesus, Imperatriz, Caruaru e Campina Grande, levaram à proporcionalização do pagamento mensal de acordo com os serviços prestados. Durante os trabalhos, a unidade auditada foi questionada sobre a fundamentação para efetivar o pagamento para unidades nas quais a instalação dos equipamentos estava incompleta. Em resposta, informou, dentre outras alegações que *“(...) como o serviço vem sendo prestado (proporcionalmente), a não compensação financeira (também de forma proporcional) poderia ensejar eventuais implicações legais/contratuais no que concerne ao enriquecimento ilícito administrativo.”*

Ressalta-se ainda o caso da GEX Mossoró, que, apesar do relatório de fiscalização informar que, nas 19 unidades vinculadas, a instalação dos equipamentos não atendia às previsões do Termo de Referência, o pagamento estava sendo realizado de forma integral desde julho de 2020.

Cabe destacar que os relatórios de avaliação da fiscalização das GEX Garanhuns (de 09/11/2020) e Maceió (de 24/11/2020) apresentaram falhas por não discriminar as unidades avaliadas, os equipamentos vistoriados e os testes realizados.

Outra inconsistência observada nos procedimentos adotados para os pagamentos decorrentes do Contrato nº 03/2020 diz respeito ao descumprimento do item 6.2 do Termo de Referência, que trata do Instrumento de Medição de Resultados (IMR). Não há registros do preenchimento/utilização dos formulários de IMR pela fiscalização contratual, conforme modelo previsto no Anexo V-B da IN nº 05/2017. Nas análises que precederam as autorizações de pagamento até o mês de abril/2021, não há menção à aplicação do IMR para aferir a qualidade da prestação do serviço e eventuais adequações de pagamento. Ao ser instada, a unidade auditada não apresentou elementos que comprovassem a execução do procedimento.

Por fim, destaca-se que, apesar dos inúmeros registros de descumprimento contratual, não se identificou qualquer providência da gestão contratual no intuito de aplicar as sanções contratuais cabíveis. Segundo o Caderno de Logística “Sanções Administrativas em Licitações e Contratos 2”¹⁶:

Após a Administração Pública firmar o contrato cabe ao gestor/fiscal a incumbência de garantir que as condições estabelecidas no edital e na proposta vencedora sejam cumpridas durante toda a execução do contrato, para que os objetivos da licitação sejam materialmente concretizados.

Diante de indícios da existência de uma infração, esses agentes têm o dever de agir para identificar a ilicitude, oferecendo subsídios para a aplicação da sanção equivalente, sempre em cotejo com a análise do grau de reprovabilidade do comportamento, devendo haver, para tanto, a instauração de um processo administrativo específico, instruído com absoluta imparcialidade. (Caderno de Logística “Sanções Administrativas em Licitações e Contratos 2”, p. 30-31)

¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Diante do exposto, é possível concluir que o acompanhamento da execução do Contrato nº 03/2020 está deixando de cumprir as previsões do Termo de Referência e as definições para a gestão e fiscalização contratual contidas na IN SEGES nº 05/2017, o que está impactando negativamente na regularidade dos pagamentos realizados e na qualidade dos serviços prestados.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RECOMENDAÇÕES

À Superintendência Regional Nordeste:

Recomendação 1: Avaliar a oportunidade e a conveniência de se rescindir o Contrato nº 03/2020, adotando as providências necessárias para nova contratação, se for o caso;

Achados nºs 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 2.1 e 2.2.

Recomendação 2: Realizar levantamento dos serviços efetivamente prestados e adotar as medidas para cobrança de valores pagos indevidamente e aplicação de possíveis sanções por descumprimento contratual;

Achados nºs 3 e 4.

Recomendação 3: Reavaliar as autorizações de prorrogação de prazo de instalação dos equipamentos, tendo em vista o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 57 da Lei 8.666/1993, saneando, se for o caso, os vícios de competência;

Achados nºs 3 e 4

À Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração:

Recomendação 4: Reavaliar a Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, para detalhar a metodologia e os parâmetros a serem adotados para composição dos custos, levando-se em consideração análises referentes à depreciação dos equipamentos, bem como dos itens que compõem os serviços de instalação e de manutenção preventiva e corretiva.

Achados nºs 1.2 e 1.3



CONCLUSÃO

O presente trabalho permitiu avaliar os procedimentos adotados pela Superintendência Regional Nordeste (SR IV) no Pregão nº 01/2019 e na contratação decorrente (Contrato nº 03/2020), que tratam da prestação do serviço de vigilância eletrônica no âmbito das unidades do INSS na região Nordeste do Brasil. As análises realizadas se estenderam do planejamento da licitação aos pagamentos realizados até a competência abril de 2021, alcançando a avaliação dos procedimentos adotados em cada fase da contratação.

Por meio dos exames realizados, verificaram-se as seguintes falhas:

- a) a definição de quantidades de equipamentos necessários à prestação do serviço de vigilância eletrônica não respeitou parâmetros técnicos de todos os imóveis e não apresentou correlação específica, levando a uma contratação em quantidade superior à demanda;
- b) não foram avaliadas todas as soluções possíveis para atendimento da demanda e a conclusão que justificou a opção pela locação dos equipamentos (aquisição, instalação e manutenção) não foi consistente com os próprios valores orçados pela unidade auditada, repercutindo em uma contratação menos vantajosa;
- c) pesquisa de preços e estimativas de custos realizadas em desacordo com a legislação, ocasionando uma contratação com valor superior ao praticado no mercado;
- d) procedimentos para avaliar a manutenção da vantajosidade dos preços registrados na Ata nº 01/2019 não atenderam aos critérios estabelecidos na IN SLTI nº 05/2014;
- e) a contratação de serviços de vigilância não assegurou a prestação do serviço de monitoramento;
- f) parcelamento do objeto em apenas dois itens, incorrendo em restrição ao caráter competitivo da contratação;
- g) exigência de instalação de escritório na região metropolitana de Recife/PE sem justificativa;
- h) descumprimento do prazo contratual de instalação dos equipamentos e inobservância da Lei nº 8.666/93 em relação às decisões sobre os pedidos de prorrogação de prazo;
- i) falhas de gestão e fiscalização contratual no acompanhamento das instalações e nos procedimentos de pagamento.

Diante desses aspectos, observa-se que o Pregão nº 01/2019 não garantiu a realização de uma contratação que respeitasse princípios basilares das licitações, como a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a ampla concorrência. Os problemas identificados impactaram diretamente na escolha de solução menos vantajosa do ponto de vista econômico e na restrição do objeto licitado a apenas dois itens, que contemplaram milhares de equipamentos e centenas de municípios. Essa divisão do objeto, além de não atender ao estabelecido na IN SEGES nº 05/2017 e na Súmula TCU nº 247, não proporcionou redução de preço com o ganho de escala. Ademais, provocou a concentração da responsabilidade pela



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

execução contratual em uma única empresa, que não está prestando o serviço nos termos contratuais estabelecidos.

Após mais de um ano da assinatura do Contrato nº 03/2020, o serviço de vigilância eletrônica não foi iniciado em diversas unidades, apesar dos termos contratuais terem estabelecido inicialmente prazo de 120 para a instalação dos equipamentos. Até abril de 2021, a instalação dos equipamentos tinha sido realizada em apenas 40% das unidades objeto do referido contrato. Nesse universo, conforme apontado em relatórios de fiscalização, há instalações incompletas, inoperantes e incompatíveis com as definições do Termo de Referência.

Segundo registros nos processos auditados, há ocorrências de invasão, depredação e arrombamentos de imóveis do INSS nas GEX Recife, João Pessoa e Vitória da Conquista. Tais situações indicam que o objetivo da contratação não está sendo alcançado, conforme a previsão do Termo de Referência no sentido de *garantir a integridade de todo acervo patrimonial da Instituição contra a ação de terceiros, não permitindo a sua depredação, violação e invasão [...]*.

Apesar disso, observou-se a anuência da unidade auditada aos pedidos de prorrogação do prazo de instalação, bem como a realização de pagamentos até janeiro de 2021 (quando as rotinas de fiscalização começaram a ser efetivamente implementadas) sem exigência mínima de comprovação da prestação dos serviços (as ordens de serviços passaram a ser solicitadas a partir de abril/2021). Tampouco, foram adotadas providências no sentido de se aplicar sanções contratuais cabíveis pela inexecução ou execução parcial dos serviços.

Ademais, apurou-se que o Contrato nº 03/2020 repercute as falhas identificadas na fase de planejamento do Pregão nº 01/2019. Se comparados o valor total pago pela disponibilização dos equipamentos no período contratual de 18 meses com o valor de aquisição desses equipamentos, conforme pesquisa de preços realizada pela equipe de auditoria, avalia-se uma diferença em desfavor do INSS em torno de R\$ 22.757.036,40 somente com a parcela de disponibilização.

Ressalta-se que as falhas identificadas no planejamento da contratação, sobretudo pelos elementos que restringiram a competitividade, direcionaram a licitação para um grupo de empresas com capacidade para manter escritório em Recife/PE e, simultaneamente, fornecer e instalar milhares de equipamentos em centenas de municípios. Esses fatos, aliados à repercussão das falhas de planejamento evidenciadas na execução do Contrato nº 03/2020, favoreceram a licitante vencedora.

Nesse contexto, foram emitidas recomendações para: 1) avaliar a oportunidade e a conveniência de se rescindir o Contrato nº 03/2020, adotando as providências necessárias para nova contratação, se for o caso; 2) realizar levantamento dos serviços efetivamente prestados e adotar as medidas para cobrança de valores pagos indevidamente e aplicação de possíveis sanções por descumprimento contratual; 3) reavaliar as autorizações de prorrogação de prazo de instalação dos equipamentos, tendo em vista o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 57 da Lei 8.666/1993, saneando, se for o caso, os vícios de competência; e, 4) reavaliar a Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, para detalhar a metodologia e os parâmetros a serem adotados para composição dos custos, levando-se em consideração



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

análises referentes à depreciação dos equipamentos, bem como dos itens que compõem os serviços de instalação e de manutenção preventiva e corretiva.



ANEXOS

I – DETALHAMENTO DO “KIT DE MONITORAMENTO ELETRÔNICA”

Item	Kit de equipamentos	Quantidade
1.1	Câmera fixa IP/PoE 1.3 MP (Day&Night)	16
1.2	NVR - Network Vídeo Recorder Poe 16 Portas IP	1
1.3	Monitor LED 23”	1
1.4	Rack 19” 12U’s	1
1.5	Nobreak 1.8kVA	1
1.6	Disco Rígido 4TB	2
1.7	Central de Alarme mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, módulo GPRS (mínimo 2 chips), Saída PGM, etc.	1
1.8	Sensor de Presença Passivo	16
1.9	Detector de fumaça óptico	16
1.10	Sirene Piezo 115dB	2
1.11	Botão de Pânico 433MHz	3
1.12	Receptor 4 canais	1
1.13	Sinalizar audiovisual (gabinete médico)	3
1.14	Refletor de LED 50W com sensor de presença acoplado	2
ITEM	INSTALAÇÃO DA INFRAESTRUTURA	QTD
2	Custo de Instalação da Infraestrutura	1
ITEM	MANUTENÇÃO PREVENTIVA/CORRETIVA	QTD
3	Custo de Manutenção Preventiva/Corretiva	1

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações do Termo de Referência do Pregão nº 01/2019



II – PROPOSTA VENCEDORA DO PREGÃO

PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

VALORES PARA LOCAÇÃO, INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO				
ITEM	KIT DE EQUIPAMENTOS	QTD	VALOR UNITÁRIO MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
1.1	Câmera fixa IP/PoE 1.3 MP (Day&Night)	16	R\$ 90,00	R\$ 1.440,00
1.2	NVR - Network Video Recorder Poe 16 Portas IP	1	R\$ 120,00	R\$ 120,00
1.3	Monitor LED 23"	1	R\$ 60,00	R\$ 60,00
1.4	Rack 19" 12U's	1	R\$ 20,00	R\$ 20,00
1.5	Nobreak 1.8kVA	1	R\$ 80,00	R\$ 80,00
1.6	Disco Rígido 4TB	2	R\$ 45,00	R\$ 90,00
1.7	Central de Alarme mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, módulo GPRS (mínimo 2 chips), Saída PGM, etc.	1	R\$ 30,00	R\$ 30,00
1.8	Sensor de Presença Passivo	16	R\$ 10,00	R\$ 160,00
1.9	Detector de fumaça óptico	16	R\$ 10,00	R\$ 160,00
1.10	Sirene Piezo 115dB	2	R\$ 10,00	R\$ 20,00
1.11	Botão de Pânico 433MHz	3	R\$ 10,00	R\$ 30,00
1.12	Receptor 4 canais	1	R\$ 10,00	R\$ 10,00
1.13	Sinalizar áudio-visual (gabinete médico)	3	R\$ 10,00	R\$ 30,00
1.14	Refletor de LED 50W com sensor de presença acoplado	2	R\$ 10,00	R\$ 20,00
SUBTOTAL (1)				R\$ 2.270,00

ITEM	INSTALAÇÃO DA INFRAESTRUTURA	QTD	VALOR UNITÁRIO MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
2	Custo de Instalação da Infraestrutura	1	R\$ 160,0000	R\$ 160,00
SUBTOTAL (2)				R\$ 160,00

ITEM	MANUTENÇÃO PREVENTIVA/CORRETIVA	QTD	VALOR UNITÁRIO MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
3	Custo de Manutenção Preventiva/Corretiva	1	R\$ 800,0000	R\$ 800,00
SUBTOTAL (3)				R\$ 800,00

SUBTOTAL (1 + 2 + 3)				R\$ 3.230,00
TRIBUTOS (ISSQN + PIS + CONFINS) (4)				R\$ 279,40

VALOR MENSAL DO SERVIÇO (1 + 2 + 3 + 4) (5)				R\$ 3.509,40
VALOR UNITÁRIO DO SERVIÇO (5 X 30)				R\$ 105.281,85

Fonte: Proposta vencedora do Pregão nº 01/2019



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

III – ESTIMATIVA DE CUSTOS ADOTADA COMO REFERÊNCIA NOS ESTUDOS PRELIMINARES (AQUISIÇÃO + INSTALAÇÃO)

PLANILHA DE COTAÇÃO DE PREÇOS
COMPRA E INSTALAÇÃO

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

VALOR ESTIMATIVO PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÃO				
ITEM	KIT DE EQUIPAMENTOS	QUANT	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS				
1				
1.1	Câmera fixa IP/PoE 1.3 MP (Day&Night)	16	2593,80	41.500,80
1.2	NVR - Network Video Recorder Poe 16 Portas IP	1	4255,02	4.255,02
1.3	Monitor LED 23"	1	1940,40	1.940,40
1.4	Rack 19" 12U's	1	1081,04	1.081,04
1.5	No-break 1.8kVA	1	4114,42	4.114,42
1.6	Disco Rígido 4TB	2	980,72	1.961,44
1.7	Central de Alarme mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, módulo GPRS (mínimo 2 chips), Saida PGM, etc.	1	1851,30	1.851,30
1.8	Sensor de Presença Passivo	16	152,26	2.436,19
1.9	Detector de fumaça óptico	16	371,14	5.938,24
1.10	Sirene Piezo 115dB	2	170,28	340,56
1.11	Botão de Pânico 433MHz	3	639,54	1.918,62
1.12	Receptor 4 canais	1	97,02	97,02
1.13	Sinalizar áudio-visual (gabinete médico)	3	162,36	487,08
1.14	Refletor de LED 50W com sensor de presença acoplado	2	308,88	617,76
SUB TOTAL (1)				68.539,89
ITEM	INSTALAÇÃO DA INFRAESTRUTURA	QUANT	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
2	CUSTO DE INSTALAÇÃO DA INFRAESTRUTURA	1	15677,61	15.677,61
SUB TOTAL (2)				15.677,61
VALOR TOTAL				84.217,50

OBS: No custo de instalação estão incluídos consumíveis de instalação além de cabos elétricos, cabos de rede, cabo branco, terminais cat 5/6, rj45, parafusos, canaletas, tomadas, disjuntores, eletrodutos e etc.

Fonte: Orçamento inserido no processo auditado.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

IV – ESTIMATIVA DE CUSTOS ADOTADA COMO REFERÊNCIA NOS ESTUDOS PRELIMINARES (DISPONIBILIZAÇÃO + INSTALAÇÃO + MANUTENÇÃO)

PLANILHA DE COTAÇÃO DE PREÇOS
LOCAÇÃO E INSTALAÇÃO

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

VALOR ESTIMATIVO PARA LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÃO				
ITEM	KIT DE EQUIPAMENTOS	QUANT	VALOR UNITÁRIO MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
1	DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS			
1.1	Câmera fixa IP/PoE 1.3 MP (Day&Night)	16	139,04	2.224,63
1.2	NVR - Network Video Recorder Poe 16 Portas IP	1	304,40	304,40
1.3	Monitor LED 23"	1	60,49	60,49
1.4	Rack 19" 12U's	1	118,67	118,67
1.5	Nobreak 1,8kVA	1	84,67	84,67
1.6	Disco Rígido 4TB	2	6,04	12,09
1.7	Central de Alarme mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, módulo GPRS (mínimo 2 chips), Saída PGM, etc.	1	107,42	107,42
1.8	Sensor de Presença Passivo	16	7,26	116,12
1.9	Detector de fumaça óptico	16	7,26	116,12
1.10	Sirene Piezo 115dB	2	7,26	14,52
1.11	Botão de Pânico 433MHz	3	15,84	47,52
1.12	Receptor 4 canais	1	5,26	5,26
1.13	Sinalizar áudio-visual (gabinete médico)	3	4,85	14,56
1.14	Refletor de LED 50W com sensor de presença acoplado	2	36,29	72,58
SUB TOTAL (1)				3.300,05
ITEM	INSTALAÇÃO DA INFRAESTRUTURA	QUANT KIT	VALOR UNITÁRIO MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
2	CUSTO DE INSTALAÇÃO DA INFRAESTRUTURA		1	281,47
SUB TOTAL (2)				281,47
ITEM	MANUTENÇÃO PREVENTIVA / CORRETIVA	QUANT KIT	VALOR UNITÁRIO MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
3	CUSTO DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA		1	2.955,86
SUB TOTAL (3)				2.955,86
SUB TOTAL (1+2+3)				6.537,38
TRIBUTOS (ISSQN+PIS+COFINS) (4)				565,48
VALOR TOTAL – MENSAL (1+2+3+4)				7.102,86
VALOR TOTAL – ANUAL				85.234,36

Fonte: Orçamento inserido no processo auditado

**V- CUSTO DE AQUISIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS CONTRATADOS NO PREGÃO Nº 01/2019 CONFORME PESQUISA DE MERCADO 2021**

Equipamento	Quantitativo contratado	Pesquisa de Mercado feita pela auditoria para aquisição dos equipamentos (média de quatro orçamentos)	
		Custo unitário	Custo total
Câmera fixa IP/PoeE 1.3 MP (Day & Nigth)	16	R\$ 330,49	R\$ 5287,84
NVR - Network Vídeo Recorder Poe 16 Portas IP	1	R\$ 2.104,94	R\$ 2.104,94
Monitor LED 23"	1	R\$ 772,49	R\$ 772,49
Rack 19' 12 U's	1	R\$ 462,00	R\$ 462,00
Nobreak 1,8 kVA	1	R\$ 1.370,48	R\$ 1.370,48
Disco Rígido 4TB	2	R\$ 1.394,93	R\$ 2.789,86
Central de Alarme Mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, módulo GPRS (mínimo 2 chips), Saída PGM, etc.	1	R\$ 1.057,69	R\$ 1.057,69
Sensor de Presença Passivo	16	R\$ 115,96	R\$ 1.855,36
Detector de Fumaça Ótico	16	R\$ 59,13	R\$ 946,08
Sirene Piezo 115 dB	2	R\$ 35,85	R\$ 71,70
Botão de Pânico 433 MHz	3	R\$ 19,85	R\$ 59,55
Receptor 4 canais	1	R\$ 92,09	R\$ 92,09
Sinalizador audiovisual (gabinete médico)	3	R\$ 60,49	R\$ 181,47
Refletor de LED 50W com sensor de presença acoplado	2	R\$ 183,94	R\$ 367,88
Totais	66	R\$ 8.060,33	R\$ 17.419,43

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nas informações do Termo de Referência e pesquisa de mercado realizada pela própria equipe entre janeiro e março de 2021.

**VI – COMPARAÇÃO DE PREÇOS (ESTIMATIVO DA CONTRATAÇÃO X PESQUISA DE MERCADO)**

Equipamento	Pesquisa de preço INSS (orçamento de menor valor)			Pesquisa de Mercado - auditoria (média de quatro orçamentos)
	Custo Aquisição	Custo Disponibilização Mensal	Custo Disponibilização (30 Meses)	Custo Aquisição
Câmera fixa IP/PoeE 1.3 MP (Day & Nigth)	R\$ 2.593,80	R\$ 139,04	R\$ 4.171,20	R\$ 330,49
NVR - Network Video Recorder Poe 16 Portas IP	R\$ 4.255,02	R\$ 304,40	R\$ 9.132,00	R\$ 2.104,94
Monitor LED 23"	R\$ 1.940,40	R\$ 60,49	R\$ 1.814,70	R\$ 772,49
Rack 19' 12 U's	R\$ 1.081,04	R\$ 119,67	R\$ 3.590,10	R\$ 462,00
Nobreak 1,8 kVA	R\$ 4.114,42	R\$ 84,67	R\$ 2.540,10	R\$ 1.370,48
Disco Rígido 4TB	R\$ 980,72	R\$ 6,04	R\$ 181,20	R\$ 1.394,93
Central de Alarme Mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, módulo GPRS (mínimo 2 chips), Saída PGM, etc.	R\$ 1.851,30	R\$ 107,42	R\$ 3.222,60	R\$ 1.057,69
Sensor de Presença Passivo	R\$ 152,26	R\$ 7,26	R\$ 217,80	R\$ 115,96
Detector de Fumaça Ótico	R\$ 371,14	R\$ 7,26	R\$ 217,80	R\$ 59,13
Sirene Piezo 115 dB	R\$ 170,28	R\$ 7,26	R\$ 217,80	R\$ 35,85
Botão de Pânico 433 MHz	R\$ 639,54	R\$ 15,84	R\$ 475,20	R\$ 19,85
Receptor 4 canais	R\$ 97,02	R\$ 5,26	R\$ 158,80	R\$ 92,09
Sinalizador audiovisual (gabinete médico)	R\$ 162,36	R\$ 4,85	R\$ 145,50	R\$ 60,49
Refletor de LED 50W com sensor de presença acoplado	R\$ 308,88	R\$ 36,29	R\$ 1.088,70	R\$ 183,94

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em informações no processo auditado e pesquisas a fornecedores.



VII – DETALHAMENTO DO CÁLCULO DA DEPRECIAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS

- a) Cálculo da depreciação dos equipamentos sobre os valores cotados pela equipe de auditoria (Anexo VI deste relatório)

Parcela	Valor
A. Valor de Aquisição	R\$ 17.419,43
B. Valor Residual (20% de A)	R\$ 3.483,89
C. Depreciação Total (A - B)	R\$ 13.935,54
D. Vida útil	8 anos
E. Depreciação Anual (C / D)	R\$ 1.741,94
F. Depreciação Mensal (E / 12)	R\$ 145,16

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nas informações da pesquisa de mercado realizada por esta equipe (Anexo V deste relatório)

- b) Cálculo da depreciação dos equipamentos sobre o orçamento adotado pela unidade auditada para as análises dos Estudos Preliminares (Anexo III deste relatório)

Parcela	Valor
A. Valor de Aquisição	R\$ 68.539,89
B. Valor Residual (20% de A)	R\$ 13.707,98
C. Depreciação Total (A - B)	R\$ 54.831,91
D. Vida útil	8 anos
E. Depreciação Anual (C / D)	R\$ 6.853,99
F. Depreciação Mensal (E / 12)	R\$ 571,17

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nas informações do planejamento da contratação (Anexo III deste relatório)

Obs: Parâmetros de valor residual e vida útil adotados conforme destacado pela CGU no Relatório nº 201900666 como os utilizados pelo TCU a partir do Manual de Custos Rodoviários do DNIT, volume 1, de 2003.



VIII- ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA EM RELAÇÃO À MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

A) Análise das manifestações decorrentes da Recomendação nº 4, direcionada à DGPA

A.1) Manifestação da CGEPI – Despacho SEI nº 5555804

1. Trata-se de recomendação dirigida à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração - DGPA, presente na versão preliminar do relatório de auditoria (SEI nº [5146418](#)) que avaliou os procedimentos adotados pela Superintendência Regional Nordeste (SR-IV) no Pregão Nº 01/2019 e na respectiva contratação para a prestação de serviços de vigilância eletrônica no âmbito das unidades do INSS da Região Nordeste (Contrato Nº 03/2020), encaminhado à DGPA pelo Ofício SEI Circular nº 7/2021/CGAGIN/CGAGIN/AUDGER-INSS (SEI nº [5149043](#)).
2. Como desdobramentos dos trabalhos, o Relatório de Auditoria trouxe, além das recomendações destinadas à equipe descentralizada da SR-IV, referentes à contratação, gestão e fiscalização do contrato supracitado, uma recomendação específica à DGPA, referente ao produto decorrente dos esforços do Instituto na elaboração e adoção de medidas de racionalização e suporte à prevenção e combate à fraude previdenciária, qual seja, a PORTARIA PRES/INSS Nº 1.332, DE 23 DE JULHO DE 2021, conforme abaixo transcrito:

Recomendação

4)

*Reavaliar a Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, para detalhar a metodologia e os parâmetros a serem adotados para composição dos custos, levando-se em consideração análises referentes à **depreciação** dos equipamentos, bem como dos itens que compõem os serviços de **instalação** e de **manutenção** preventiva e corretiva.*

Achados nos 1.2 e 1.3.

3. Observa-se ainda que a apresentação do Relatório Preliminar pela Auditoria ocorreu na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, conforme Registro de Reunião 5371562, em que consta, inclusive, entendimentos preliminares sobre a matéria da Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário, diante da recomendação supracitada.
4. Inicialmente, cabe relacionar o contexto da elaboração e edição da PORTARIA PRES/INSS Nº 1.332, DE 23 DE JULHO DE 2021, em que se destaca que as áreas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ao longo dos últimos exercícios, tem realizado estudos voltados a proporcionar melhorias na gestão e aplicação dos recursos orçamentários, humanos e materiais, de forma a aumentar sua eficiência e permitir a manutenção da disponibilidade dos serviços a que se destina a finalidade do INSS, tendo em vista, além do acentuado déficit operacional, o cenário orçamentário restritivo que o Setor Público tem experimentado, especialmente nos últimos anos.
5. Além dos desafios que se relacionam à supracitada necessidade de racionalização de gastos de funcionamento, têm-se acentuado no âmbito do INSS o dispêndio de recursos públicos sob a ótica de fraude previdenciária, pois a Autarquia é historicamente alvo de ações de quadrilhas voltadas à execução de fraudes em benefício previdenciários, causando prejuízos diretos de ordens significativas ao Fundo Geral da Previdência Social - FRGPS, além de um importante dispêndio operacional na busca para se atenuar e eliminar tais ações, o que consequentemente impacta na produtividade e disponibilidade dos serviços que configuram a finalidade da Autarquia, afetando, desta forma, consideravelmente a imagem do Instituto frente à sociedade, gerando assim descrédito ao processo da Previdência Social.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

6. Diante deste contexto, em atendimento às decisões estratégicas do Instituto e entendimentos das áreas demandantes e de negócio, as áreas técnicas da Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração, especialmente a Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário - CGEPI e a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRLOG, assim como da Diretoria da Tecnologia da Informação - DTI, atrelados às suas respectivas competências, atuaram nos subsídios de edição de proposta de normatização que culminou na **PORTARIA Nº 1.332, DE 23 DE JULHO DE 2021**, que teve como objetivo estabelecer diretrizes que promovessem a uniformização nos procedimentos, a busca da economicidade na aplicação dos recursos vislumbrando cada vez mais eficiência quando da execução de despesas operacionais relacionadas às contratações dos serviços de vigilância (ostensiva e eletrônica) pelo INSS, de forma ainda a permitir a disponibilidade de meios para implementação de mecanismos que possam auxiliar não somente na proteção patrimonial, como também no combate à fraude previdenciária, com o ideal, em síntese, de:
 - a) conceituar os elementos que comporão a estratégia de segurança das unidades do INSS;
 - b) estabelecer o escopo e pressupostos de aplicação dos serviços de vigilância no âmbito do INSS;
 - c) destaques a normas e legislações específicas necessárias na aplicação da contratação dos serviços de vigilância;
 - d) internalizar a incidência de violência regionalizada, de forma a oferecer grau de proteção adequado à realidade das edificações;
 - e) prever o emprego das características técnicas mínimas para os equipamentos integrantes do sistema de vigilância eletrônica, conforme a efetiva necessidade de atingimento dos pressupostos de aplicação dos serviços de vigilância;
 - f) orientar quanto à infraestrutura e disposição de periféricos quando das instalações que suportarão sistemas de vigilância eletrônica, sempre visando a eficiência e a economicidade, assim como buscando atingir aos pressupostos de aplicação do serviço; e
 - g) prever a adoção das políticas de armazenamento e backup das imagens gravadas pelo sistema de vigilância eletrônica, de forma a preservar sua integridade e prolongar sua disponibilidade para atendimentos dos objetivos propostos para o sistema de vigilância.
7. Oportunamente, destaca-se a complexidade no desenvolvimento de produto desta natureza, que envolve a atuação de diversas áreas de negócio do Instituto, considerando a congruência na definição das premissas que devem embasar o estabelecimento de parâmetros para tais contratações, tanto no âmbito do Instituto, quanto da própria Administração Pública Federal em que, de forma geral, não se verificou, quando dos estudos para a elaboração da proposição normativa, demais normativos que dispusessem de elementos e/ou modelos tal qual o proposto pela equipe técnica.
8. Neste aspecto, ressaltamos que previamente à edição da PORTARIA Nº 1.332, DE 23 DE JULHO DE 2021, os mais diferentes modos de contratação dos serviços de vigilância no âmbito do INSS não contribuíam, necessariamente, para o combate à fraude previdenciária, que reconhecidamente, inclusive por órgãos de controle, causam **prejuízo bilionário**^[1] aos cofres públicos, ao ponto em que, face ao valor despendido nos contratos de vigilância eletrônica frente ao retorno trazido quando do escopo restrito de proteção patrimonial, colocou-se por diversas vezes em dúvida, em discussões e análise realizadas no passado, a necessidade e vantajosidade desta contratação ao Instituto.
9. Observa-se que esta área entende que a definição de quaisquer parâmetros e modelos orientados devem sempre ser pautados na administração de riscos e com extrema cautela, sob pena de direcionar equivocadamente as áreas técnicas locais e regionais à escolha de uma solução que possa, não necessariamente, ser a mais vantajosa, diante das realidades locais e peculiaridades administrativas, econômicas, sociais, geográficas e culturais de cada Superintendência Regional do INSS, e assim não



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

atender aos **princípios da finalidade, do interesse público, da eficiência e da economicidade nas contratações.**

10. Pontua-se que o INSS dispõe de mais de 1800 unidades operacionais nas mais diversas localidades do País (de dimensão continental), como já ressaltado com características próprias, sendo que as normas expedidas pela Governo Federal sobre contratação pública, especialmente as mais recentes, trazem detalhada rotina e metodologia para prospecção de contratação.
11. Neste diapasão, destaca-se quanto ao contido na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital, em que é previsto que:

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

...

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

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

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

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;

12. Assim, têm-se que o objetivo da Instrução Normativa supracitada é de que os Estudos Preliminares (fase de planejamento da contratação) sejam os balizadores na escolha da **melhor solução de mercado**, corroborando, assim, a premissa adotada quando da elaboração da Portaria PRES/INSS nº 1.332/2021, quanto a não imposição de medidas que contraponham esse propósito.
13. Diante do exposto, observa-se ainda que a **fase de planejamento da contratação**, na forma descrita, tem razão de estar definida como um dos momentos mais relevantes do processo licitatório, em que deve ser avaliado todas as condicionantes do mesmo com o fito de melhor atender ao interesse público, qual seja, obter-se a contratação mais vantajosa, sobretudo ao analisar o custo-benefício das situações propostas, **a partir do efetivo levantamento do mercado e realidade local**, sem prejuízo, inclusive da demonstração de ausência de restrição à competitividade e manutenção da isonomia.
14. No que se refere a parte da recomendação relacionada ao estabelecimento de metodologia de custos, enaltece-se, inicialmente, que, sem prejuízo, quando couber, da aplicação do Decreto nº 7.983/2013, a Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, dispondo **de forma densa e minuciosa** acerca do fluxo de realização de pesquisas de preço para contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal com especificação das etapas de **formalização, critérios, parâmetros, metodologia, e orientações gerais** sobre a matéria.
15. Ademais, a Instrução Normativa nº 73/2020, dispõe em seu art. 4º:

*Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, **deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos**, quando for o caso. (grifo nosso)*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

16. Verifica-se, assim, que a realização da pesquisa de preços dependerá sempre da forma como foi prospectada a solução de atendimento da contratação na fase de Estudos Técnicos Preliminares, observando-se as condições específicas e peculiaridades de cada caso concreto, ou seja, a realização definição da forma da pesquisa de preços perpassa pela definição da solução na fase do ETP.
17. Não menos importante, há de se mencionar a publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, amplamente conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos, que inova diversos aspectos de contratação (modo de disputa, critérios de julgamentos, etc.) até então regidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estando a Administração Pública, no presente momento, sob a coexistência de dois regimes jurídicos aplicáveis às licitações e contratos administrativos, elevando a complexidade e cautela no estabelecimento de diretrizes que não conflitem com o disciplinado por estas e as demais mudanças em normas infralegais decorrentes desta, assim como ressalta-se que a nova Lei traz novas formas de prospecção de contratações que podem vir a ser mais vantajosas para o objeto pretendido, tendo em vista que a Lei nº 8.666/1993 vigora em até 2 (dois) anos após a edição da Lei nº 14.133/2021.
18. Deste modo, retoma-se ao escopo que delineou os limites de atuação quando da elaboração dos subsídios da Portaria PRES/INSS nº 1.332/2021, ao que concerne principalmente a prestação de serviços de vigilância eletrônica, onde buscou-se não estabelecer definições estanques que impedissem ou limitassem a observância de mudanças normativas e de mercado que poderiam impactar negativamente no desenvolvimento dos artefatos do processo licitatório, podendo ocasionar, inclusive, prejuízos na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.
19. Assim, verifica-se que as diretrizes contidas na PRES/INSS nº 1.332/2021 buscam disseminar os parâmetros estratégicos a serem observados pelas equipes descentralizadas quanto ao tema, contendo especificações mínimas necessárias a serem consideradas quando da produção dos instrumentos do processo licitatório, assim como diretrizes acerca da contratação de serviços de vigilância no âmbito do INSS.
20. Desta feita, extrai-se que o normativo objetiva, por sua natureza, um caráter temporal mas não determinado, de forma que as diretrizes não chegaram ao nível das prospecções da fase de ETP, sob o risco de não acompanharem, por exemplo, a evolução da tecnologia disponível nos equipamentos ou mesmo de soluções específicas de mercado local, ou ainda de se tornar tão genérica a ponto de refletir as próprias disciplinas já existentes sobre matérias específicas, como a de pesquisa de preços (Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020), podendo tornar-se, assim, obsoleta com um curto passar de tempo, bem como que não pudesse absorver adequadamente alterações normativas que venham a ocorrer e, eventualmente, a melhor solução de mercado para a pretensa contratação.
21. A adoção destas premissas se dão, à vista disso, em função da já destacada capilaridade do INSS em suas mais de 1800 unidades operacionais, sejam elas administrativas ou aquelas que cuidam da atividade-fim do Instituto distribuídas em todo o território brasileiro, de forma que essa extensão impõe características regionais próprias ao mercado que oferta estes serviços e que, definições excessivamente particulares no âmbito da Portaria, que não considerassem essas peculiaridades regionais, poderiam prejudicar a participação isonômica quando do processo licitatório.
22. Com base no exposto, verifica-se que não foi escopo da Portaria a definição se os equipamentos a serem utilizados seriam adquiridos, locados ou teriam outra forma de disponibilização, motivo este de não haver menção quanto ao disposto na Recomendação da Auditoria relativa a eventual depreciação e/ou manutenção dos equipamentos, situações estas que, entende-se, são vinculadas à própria modelagem a ser escolhida e à solução melhor projetada na fase de realização dos Estudos Técnicos Preliminares, considerando as condições de caso concreto, conforme prevê a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, e a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020.
23. Assim, esta área técnica, sobretudo a partir do supra exposto, em especial quanto aos riscos negativos e à complexidade apontada, ainda que não se mantenha o entendimento de que as atividades referentes a "*composição dos custos, levando-se em consideração análises referentes à depreciação dos equipamentos, bem como dos itens que compõem os serviços de instalação e de manutenção preventiva e corretiva*" devam estar presentes no referido normativo, propõe-se em atuar na abertura de frente



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

de estudos que visem, conforme entendimento da Auditoria, contribuir no planejamento das contratações futuras, não somente quanto aos aspectos apontados na recomendação como também mediante verificações que não tenham sido objeto da recomendação e objetivem o aperfeiçoamento do dispositivo, mediante subsídios que possam ensejar na alteração da Portaria PRES/INSS nº 1.332/2021, sobretudo considerando, conforme a temática de atuação, a participação de todas as áreas que atuaram na elaboração de subsídios da proposição normativa inicial e estão vinculados regimentalmente ao tema, como a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos e a Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação - DTI.

24. Há necessariamente de se destacar que, no interim da realização dos estudos, há previsão específica na Portaria PRES/INSS nº 1.332/2021, *in verbis*, conforme a área de atuação, quanto à necessária elucidação de **quaisquer dúvidas que possam surgir pelas áreas contratantes do INSS**, acerca das contratações inerentes a serviço de vigilância, o que contempla em consequência quanto ao recomendado pela Auditoria Geral, **não trazendo prejuízo, portanto, para a fase de estudos de alteração da Portaria, observando ainda que quaisquer casos omissos serão decididos, conforme a matéria, pela Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração - DGPA e/ou pela Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação.**

Art. 12. A aplicação dos dispositivos desta Portaria que dependam das condições próprias de cada contratação deverá ser objeto de análise e definição na etapa de planejamento da contratação, a qual caracteriza a necessidade e descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base aos artefatos da contratação, nos termos das normas vigentes que regem a matéria.

Parágrafo único. As dúvidas de aplicação dos dispositivos desta Portaria serão dirimidas pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, pela Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário ou pela Coordenação-Geral de Infraestrutura e Operações, de acordo com a área de atuação, e, caso seja necessária eventual deliberação a respeito de matéria com efeito de caráter geral, deverão ser submetidas à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração ou à Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação, **que também decidirão sobre os casos omissos.** (grifo nosso)

25. Diante do exposto, restitua-se o presente à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração, em atendimento ao disposto no **item 4** do despacho DGPA [555587](#), de forma a subsidiar a resposta à Auditoria Geral, estando esta área, nos limites de sua atuação, à disposição para iniciar estudos voltados a avaliar a viabilidade e eventualmente a forma da inclusão dos aspectos levantados pela Auditoria na PORTARIA PRES/INSS Nº 1.332, DE 23 DE JULHO DE 2021, caso o entendimento da Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração seja o de acolher a Recomendação nº 4 do Relatório de Auditoria SEI nº [5146418](#), sem prejuízo, dos apontamentos realizados ao longo desta manifestação.

A.2) Manifestação da DGPA – Despacho SEI nº 5570840

1. Trata-se de encaminhamento de manifestação acerca do Relatório Preliminar de Auditoria de acordo com as tratativas realizadas na Reunião de Busca Conjunta de Soluções (Registro em Ata - SEI nº [5371562](#)).
2. Quanto à "Recomendação 4: Reavaliar a Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, para detalhar a metodologia e os parâmetros a serem adotados para composição dos custos, levando-se em consideração análises referentes à depreciação dos equipamentos, bem como dos itens que compõem os serviços de instalação e de manutenção preventiva e corretiva.", relacionada no citado Relatório Preliminar de Auditoria e direcionada a esta Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração – DGPA, a Coordenação-Geral de Engenharia e Patrimônio Imobiliário – CGEPI, área técnica competente para tratar da matéria no âmbito desta Diretoria, apresentou a análise da Recomendação relacionada



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

(Despacho CGEPI-SEI nº [5555804](#)) e levantou pontos que, a princípio, desde já atenderiam os termos da citada Recomendação.

3. Dessa forma, essa DGPA apresenta a manifestação contida no Despacho CGEPI-SEI nº [5555804](#) para apreciação.
4. Diante do exposto, encaminhe-se à Coordenação-Geral de Auditoria em Gestão Interna – CGAGIN para conhecimento e prosseguimento.

Análise da equipe de auditoria (manifestações quanto à recomendação nº 4)

A recomendação nº 4, para reavaliação da Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, foi dirigida à DGPA, haja vista sua competência para uniformizar procedimentos referentes à matéria de licitações e contratos no âmbito do INSS.

Incumbida de manifestar-se tecnicamente pela DGPA, a CGEPI apresentou o contexto de elaboração e edição da referida Portaria, elencou seus objetivos, destacou a complexidade no desenvolvimento de produto desta natureza no âmbito do INSS e da Administração Pública Federal, bem como enfatizou que as diretrizes contidas na PT PRES/INSS nº 1.332/2021 buscam disseminar os parâmetros estratégicos a serem observados pelas equipes descentralizadas quanto ao tema, contendo especificações mínimas necessárias a serem consideradas quando da produção dos instrumentos do processo licitatório. A unidade ressaltou ainda que *“as diretrizes não chegaram ao nível das prospecções da fase de ETP, sob o risco de não acompanharem, por exemplo, a evolução da tecnologia disponível nos equipamentos ou mesmo de soluções específicas de mercado local”*.

Dessa forma, embora a CGEPI tenha expressado entendimento pela desnecessidade de que o detalhamento da composição dos custos contido na recomendação da auditoria esteja presente na PT PRES/INSS nº 1.332/2021, a unidade se propôs a atuar em frente de estudos objetivando a contribuir para o aprimoramento do normativo.

Em relação às ponderações da CGEPI cabe ressaltar que os próprios apontamentos do relatório, como por exemplo o fato de os custos com a parcela de manutenção superarem os custos de aquisição dos equipamentos, demonstram a necessidade de maior detalhamento na composição dos custos para nortear o trabalho das unidades descentralizadas, fornecendo-lhes parâmetros mais claros para subsidiar os Estudos Preliminares. Ademais, as dificuldades para se cumprir os requisitos para pesquisa de preço definidos pelo TCU em jurisprudências já destacadas pela auditoria na presente análise, tal como os o Acórdãos TCU nº 1.108/2007 - Plenário, nº 3.408/2014 - Segunda Câmara e nº 1.875/2021 - Plenário, além do próprio Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, reafirmam o teor da recomendação nº 4 do presente relatório.

Por fim, cabe destacar ainda que nos itens 64 e 65 do despacho SEI nº 5831832, por meio do qual a SR IV se manifestou acerca dos achados nº 1.3 e 1.4 do relatório preliminar, a unidade enfatizou a necessidade de normativos que *“(...) propiciem maior segurança aos servidores*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

incumbidos do planejamento das contratações, especialmente na fase de orçamentação”, o que reforça o teor da recomendação.

Diante do exposto, considerando que os procedimentos de formação de custos são fundamentais para que a contratação seja realizada de forma econômica e vantajosa e que a própria unidade auditada registrou a importância de parâmetros institucionais para auxiliar no planejamento da contratação do serviço de vigilância eletrônica, conclui-se pela manutenção da recomendação.

B) Análises das manifestações da SR IV por achado

Por meio do Despacho SERLLC – SR-IV, SEI nº 5831832, de 15.12.2021, a Superintendência Regional Nordeste (SR IV) apresentou sua manifestação a respeito do relatório preliminar da auditoria, que avaliou os procedimentos adotados no Pregão nº 01/2019 e respectivo Contrato nº 03/2020.

Nessa manifestação, a SR IV, além de um posicionamento introdutório registrando sua total discordância com as conclusões apresentadas pela auditoria em relação aos aspectos de planejamento da licitação, discorreu sobre cada achado do relatório preliminar e, por fim, sugeriu uma alteração no texto da Recomendação nº 1. Como são os achados que dão suporte às recomendações alçadas no trabalho de auditoria, apresentaremos o posicionamento da equipe de auditoria em relação aos apontamentos da SR IV por achado para, em seguida, adentrarmos nas medidas recomendadas.

B.1) Achado 1.1 - Definição de quantidades sem apresentação de parâmetros técnicos dos imóveis ou correlações específicas, incorrendo em contratação superior à demanda.

Manifestação da Unidade Auditada

11. Apesar de a quantidade de kits e a relação de municípios terem sido previamente definidos e já enviados à equipe de engenharia, e sabendo que a Superintendência Regional Nordeste possui hoje uma quantidade de 244 APS tipo PEX, 271 APS não PEX, 01 Almoxarifado, 03 prédios desocupados, 05 CEDOC, 01 Depósito e 31 Edifícios entre Gerência e outros, totalizando 556 unidades (ENGWEB, 2021), alguns imóveis possuem dimensões maiores que outros. A título de exemplo, as Gerências-Executivas abaixo relacionadas, além de algumas APS, por terem vários pavimentos, receberam uma quantidade de equipamentos maior do que o número que integra um único kit:

GEX Barreiras – 01 kit adicional

GEX Maceió – 02 kits adicionais

GEX Itabuna – 01 kit adicional

GEX Juazeiro – 02 kits adicionais

GEX Salvador – 01 kit adicional



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

APS Brotas – 02 kits adicionais

APS Salvador – 01 kit adicional

GEX Santo Antônio de Jesus – 01 kit adicional

APS Vitória da Conquista – 01 kit adicional

GEX Fortaleza – 02 kits adicionais

APS Aldeota – 01 kit adicional

APS Fortaleza Sul – 01 kit adicional

APS Aracati – 01 kit adicional

APS Maracanaú – 01 kit adicional

APS Russas – 01 kit adicional

GEX Juazeiro do Norte – 01 kit adicional

APS Crato – 01 kit adicional

GEX Sobral – 01 Kit adicional

GEX Imperatriz – 01 kit adicional

APS Caxias – 01 Kit adicional

GEX Campina Grande – 01 Kit adicional

GEX João Pessoa – 01 Kit adicional

GEX Caruaru – 01 Kit adicional

GEX Garanhuns – 01 kit adicional

GEX Petrolina – 01 kit adicional

GEX Recife – 03 kits adicionais

Prédio da Superintendência – 01 kit adicional

GEX Teresina – 01 kit adicional

GEX Mossoró – 01 kit adicional

GEX Natal – 01 kit adicional



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

12. Nos imóveis que não possuem as unidades de Perícia Médica e Serviço Social, os itens de alarme de pânico não foram ou não serão inclusos nos pagamentos. Se necessário, haja vista a dinâmica inerente ao momento vivido pela Autarquia (instalações de APS especializadas em benefícios por incapacidade, aposentadorias, remoções, perícias itinerantes etc.), estes itens terão seus custos glosados ou remanejados para outras unidades que possuem esse tipo de serviço.
13. Vale ressaltar que hoje existe um total de 1538 salas de perícia médica e assistentes sociais. O total de itens de alarme cotados foi de 1785, diferença que será glosada sem prejuízo à instituição.
14. Por fim, cumpre ainda destacar que existem inúmeros imóveis do INSS com dimensões bem maiores que o padrão “PEX Tipo IV”, e todo o custo de implantação da infraestrutura tem valor único para os diversos imóveis, o que revela vantagem econômica para a Administração. Pela Fonte da SGPIWEB, temos mais de 20% de imóveis com área superior a 800,00 m².
15. Ademais, há que se ter em consideração o tempo necessário e a dificuldade adicional para avaliar com exatidão, ainda na fase de planejamento da licitação, o quantitativo adequado de equipamento e a correspondente modelagem do serviço para atender cada unidade situada em prédio fora do layout padrão. Em que pese possa ser o recomendável em um cenário ideal, contando-se com um quadro suficiente de pessoal e com tempo bastante para o planejamento, não raras vezes se demonstra absolutamente inviável na conjuntura da realidade que se impõe. Por ocasião dos procedimentos iniciais da contratação, convém levar em consideração que se tinha, de um lado, a urgência em contratar o serviço de vigilância eletrônica com vistas a reduzir os custos com vigilância patrimonial e adequar as despesas correntes às severas restrições orçamentárias então vigentes, e, de outro, um quadro de pessoal cada vez mais enxuto, decorrente da aposentadoria de mais de 30% dos servidores da casa, grande parte destes oriundos das área-meio do Instituto - 48,95% na área de Logística, de 2018 a 2021, segundo dados do Serviço de Gestão de Pessoas -, aliada à ausência de novos concursos para reposição da mão de obra. Somem-se a isso e as dificuldades práticas envolvidas na fase piloto e ainda experimental de centralização das contratações, no âmbito da Superintendência Nordeste, e à complexidade técnica desta contratação em especial.
16. É, portanto, forçoso reconhecer que, em vista de tais circunstâncias, a contratação de kits padronizados, por atender suficientemente à maioria das unidades, com pequenas adequações, em que pese poder ter representado um dimensionamento a maior – passível de glosa, como dito anteriormente - em relação a algum item, se apresentou inegavelmente como a solução mais apropriada problema existente, consideradas as limitações relatadas.

Manifestação da equipe de auditoria (Achado 1.1)

Conforme apresentado no relatório preliminar de auditoria, ao adotar como parâmetro de projeto o “Kit de Monitoramento Eletrônico” (agrupamento de equipamentos, instalação e manutenção) associados à área da APS tipo PEX IV, imóveis com área não compatível com o layout PEX IV tiveram equipamentos e respectivos quantitativos não correlacionados com a demanda estimada. Assim, mesmo o SRP permitindo a contratação em quantidade menor que a licitada, na metodologia adotada os ajustes estariam restritos ao número de kits e não ao de equipamentos, o que contraria a própria justificativa utilizada para a adoção do registro de preços no Pregão nº 01/2019, já que, por exemplo, no caso das unidades sem salas de perícia médica, não seria possível deixar de contratar os equipamentos relativos ao referido espaço.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Apesar disso a licitação foi formatada para a aquisição dos 595 kits sem observar a compatibilidade entre equipamentos e demanda, utilizando-se do kit como unidade de referência para registro de preços, afastando a possibilidade de contratação avulsa de equipamentos.

A unidade auditada alega dificuldade de avaliação com exatidão, ainda na fase de planejamento da licitação, do quantitativo adequado de equipamento e a correspondente modelagem do serviço para atender cada unidade fora do layout padrão em face da escassez de mão de obra devido à redução do quadro de servidores, da urgência em contratar o serviço de vigilância eletrônica com vistas a reduzir os custos com vigilância patrimonial e da adequação das despesas correntes às severas restrições orçamentárias. Conclui que a contratação de kits padronizados, por atender suficientemente à maioria das unidades, com pequenas adequações, em que pese poder ter representado um dimensionamento a maior – passível de glosa, em relação a algum item, se apresentou como sendo a solução mais apropriada.

Contudo, o que se verifica é que a contratação do total de kits fez com que a unidade auditada deixasse de utilizar as prerrogativas da SRP para garantir a adequação do quantitativo contratado à demanda. Uma vez efetivado o contrato em quantitativo integral, os ajustes devem ser efetivados por meio de termos aditivos de acréscimo e decréscimos, na medida de suas necessidades, conforme prevê o artigo 65 da lei 8.666/93. No entanto, tais alterações não podem decorrer de falta de planejamento e/ou falhas no projeto básico ou termo de referência. Ou seja, a alteração contratual será possível à evidência da sucessão de circunstâncias novas e que tenha alterado as necessidades da administração (Acórdão TCU nº 6.841/2011 - Primeira Câmara).

Em sua manifestação a unidade auditada informa que a quantidade de kits e a relação de imóveis foram previamente definidos e enviados à equipe de engenharia, evidenciando que a solução adotada para a contratação decorreu de decisão administrativa e não de estudos técnicos da equipe de planejamento da contratação. Ao apresentar dados das unidades do contrato, replicados na Tabela A.1 abaixo, demonstrou que 56,12% da contratação foi baseada em estimativa por correlações, sem o levantamento da real necessidade de quantidades a serem contratadas.

Tabela A.1: Dados apresentados pela Unidade Auditada

UNIDADES	QUANTIDAD	%
PEX	244	43,88
NÃO PEX	271	56,12
ALMOXARIFADO	1	
PRÉDIOS DESOCUPADOS	3	
CEDOC	5	



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

UNIDADES	QUANTIDADE	%
DEPÓSITO	1	
EDIFÍCIOS (Gerências e outros)	31	
TOTAL	556	100,00

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base nas informações apresentadas da SR IV

Por outro lado, a unidade auditada também informou que a SR IV possui atualmente 1.538 salas de perícia médica e de assistentes sociais, diferentemente dos 1.785 informados nos Estudos Preliminares, evidenciando uma contratação a maior, da ordem de 16,06%, para os equipamentos 11 e 13 do Kit de equipamentos, respectivamente, botão de pânico e sinalizador audiovisual, demonstrando que dados factíveis de levantamento e implementação à época do planejamento, deixaram de ser considerados para a estimativa das quantidades, sob a argumentação de que as diferenças serão glosadas sem prejuízo à instituição.

Entretanto, no Acórdão TCU nº 1.847/2005 - Plenário, o TCU assevera a importância do Projeto Básico como forma de representar uma projeção detalhada do futuro contrato, com elementos suficientes para caracterizar a obra ou serviço executado:

15. Na realidade, o projeto básico de um certame licitatório, nos moldes preconizados na Lei de Licitações, não é exigência meramente formal, para que se proceda a licitações de obras, nos termos do inciso I do § 2º do art. 7º da mesma lei. A meu ver, a minúcia do inciso IX do art. 6º do Estatuto Licitatório revela a importância do tema para uma contratação, no sentido de que o projeto básico deve representar uma projeção detalhada do futuro contrato, com elementos suficientes para caracterizar a obra ou serviço a ser executado e informações relevantes sobre a viabilidade e a conveniência técnica e econômica do empreendimento examinado.

16. Com efeito, vícios de imprecisão no projeto básico de uma licitação podem ensejar não apenas violação aos princípios da isonomia e da obtenção da melhor proposta, mas também distorções no planejamento físico e financeiro inicialmente previsto, com alterações contratuais supervenientes, que, em muitos casos, apenas aumentam a necessidade de aporte de recursos orçamentários e retardam a conclusão dos serviços.

(Acórdão TCU nº 1847/2005 Plenário - Voto do Ministro Relator)

A unidade auditada também argumenta que existem inúmeros imóveis do INSS com dimensões bem maiores que o padrão “PEX Tipo IV”, e todo o custo de implantação da infraestrutura tem valor único para os diversos imóveis, o que revela vantagem econômica para a Administração. Tal informação não encontra sustentação, haja vista que o custo de implantação da infraestrutura foi parametrizado pela suposta quantidade de kits admitida em cada unidade, ou seja, representaria um custo proporcional à cada unidade.

Diante do exposto, verifica-se que a unidade auditada, em sua manifestação, não trouxe elementos que descaracterizassem as falhas no planejamento apontadas pela auditoria no relatório preliminar.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Por fim, ressalta-se que as informações prestadas pela unidade auditada referentes ao quantitativo de salas de perícia médica e serviço social foram atualizadas na redação final do relatório.

B.2) Achado 1.2 - Avaliação equivocada sobre a vantajosidade da solução a ser contratada

Manifestação da Unidade Auditada

17. Preliminarmente, destaca-se que as vantagens e as justificativas para a utilização de tecnologia digital utilizando protocolo IP/PoE e protocolo H.264 estão apresentadas no termo de referência, itens 4.3.1.1 e 4.3.1.6, que assim dispuseram:

4.3.1.1. O Sistema de CFTV a ser implantado deverá ser totalmente digital, desde a captação até o sistema de gravação, não devendo haver nenhum componente analógico no sistema, trazendo vantagens como possibilidade de utilização de câmeras de alta resolução, Power Over Ethernet (PoE), entradas e saídas digitais transportados via rede IP em um único cabo UTP, ganhando-se com isso flexibilidade e escalabilidade total.

[...]

4.3.1.6. Todas as câmeras deverão implementar transmissão de vídeo com compressão mínima H.264, obtendo-se com isso economia de banda de rede, bem como espaço em disco rígido durante a gravação dos eventos.

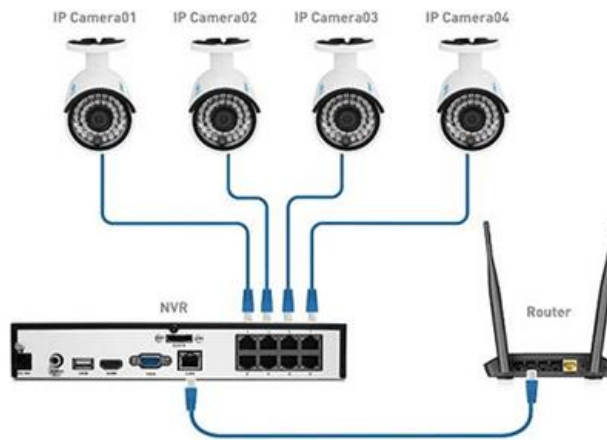
18. Procurou-se oferecer os melhores equipamentos, mais modernos, que possuem tecnologia IP/PoE (a mais utilizada no mercado). Esses equipamentos fazem com que os dados sejam capturados com melhor resolução. Ao contrário das câmeras analógicas, os aparelhos digitais não sofrem com oscilações magnéticas, entregando uma imagem nítida e sem ruídos. Inclusive, a tecnologia PoE evita que o aparelho esteja ligado à rede elétrica, mas sim ao NVR PoE (e este, ao nobreak), garantindo tempo de gravação na falta de energia.

19. Além disso, as câmeras com tecnologia IP possuem o recurso conhecido como PoE (power over ethernet), que transmite dados e alimentação pelo cabo de rede (UTP), facilitando a instalação em pontos mais distantes ou complexos. O sistema é mais simples em sua configuração e instalação conforme comparativos nas figuras 1 (Sistema IP/PoE) e 2 (Sistema Analógico).

FIGURA 1. CFTV SISTEMA IP/POE.

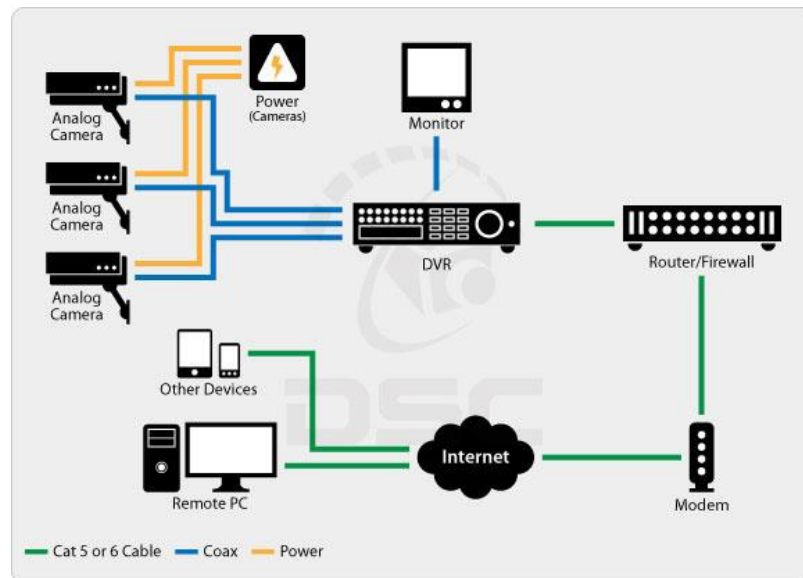


INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL



Fonte: Reolink (2021).

FIGURA 2. CFTV SISTEMA ANALÓGICO.



Fonte: Discount Security Cameras (2021).

20. As imagens de um [CFTV IP/Poe](#) são geradas em pixels e gravadas em formato digital. Além disso, não há perigo de as imagens serem perdidas durante a transmissão, o que é muito comum em câmeras analógicas. Entendido isto, permite-se compreender um pouco melhor que uma câmera IP é um equipamento que se diferencia na sua forma de enviar o vídeo. Mas essa transmissão 100% digital traz ainda outras vantagens. Uma, em especial, consiste em não haver limitação de resolução, como acontecia no sistema analógico.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

21. Nesse sentido, o CFTV IP agregou uma qualidade de imagem muito superior, sem interferências ou perdas de qualidade na transmissão, o que importa sobremaneira levando-se em consideração que as imagens de vídeo não raras vezes são solicitadas por órgãos de controle e de investigação visando à identificação dos possíveis agentes em esquemas de fraudes previdenciárias e crimes patrimoniais.
22. A propósito, importa ainda ressaltar que hoje o mundo vive em constante evolução de tecnologia, e o Brasil procura sempre avançar para o melhor, como é o caso da Tecnologia 5G, que hoje é o que mais se fala na mídia. Uma tecnologia cujo custo deverá ser elevado por ocasião de sua implementação, mas, com sua popularidade, deverá ser progressivamente reduzido. Outro exemplo são os aparelhos de ar condicionados do tipo INVERTER, que vêm caindo de preço e ficando cada vez mais acessíveis à população.
23. Por exemplo: Um Split inverter ARTCOOL em 2018 , tinha preço inicial de R\$ 3.169,00, conforme site: <https://www.techtudo.com.br/noticias/2018/12/ar-condicionado-wi-fi-da-samsung-vs-lg-compare-preco-e-ficha-tecnica.ghtml>; Hoje o mesmo aparelho fica em torno de R\$ 2.700, 15% mais barato, conforme pesquisa realizada link's abaixo:
- https://www.americanas.com.br/produto/53430000?epar=bp_pl_00_go_aa_todas_geral_gmv&opn=YSMESP&WT.srch=1&gclid=CjwKCAiA78aNBhAIEiwA7B76p3sXbrFNnNa4csQmUuvkEkDBhSDgRWQ3kCij29x95fjRem4TLQqIvhoCrYQAQAvD_BwE&voltage=220V%2F220
- https://www.dufrio.com.br/ar-condicionado-split-lg-dual-inverter-voice-artcool-12000-btus-quente-frio-s4-w12jarpa-220v.html?utm_source=google&utm_medium=shopping&apwc=Y2FuYWxJbnRIZ3JhY2FvPTQ0N3xwcm9kdXRvPTE3ODI=&gclid=CjwKCAiA78aNBhAIEiwA7B76p7LcRv3PUc-1qHkGZtLF5fUQqdwQmOIGLUXLPEp2j30xMD11Sy6kzRoCM8IQAvD_BwE
24. Já em relação ao suposto equívoco da Administração na comparação dos custos de locação com aqueles relacionados à aquisição, salienta-se inicialmente que o INSS não possuía nenhum normativo técnico com parâmetros para elaboração de projetos para sistema de vigilância eletrônica, e não se tinha conhecimento na época de nenhum caderno técnico para auxiliar na elaboração de tais projetos.
25. Como os preços do modelo de kit adotado não foram encontrados na época pela equipe responsável, optou-se por elaborar uma planilha para cotação de aquisição e outra para locação do sistema, comparando-as com vistas a eleger a opção mais vantajosa para a Administração.
26. Sabe-se, todavia, que é indevida uma comparação direta, item a item, sem observar que o contexto em que se insere cada solução e que as respectivas consequências à gestão são elementos fundamentais para a escolha da melhor opção.
27. O custo da aquisição não se encerraria na mera compra, cujo exame de eficiência não se traduz apenas na redução do preço, mas, também, na preocupação de que outros custos incorreriam após a aquisição, para que os equipamentos funcionassem ou se mantivessem durante sua vida útil.
28. Não há que se pensar apenas no preço de determinado bem ou serviço como fator determinante de uma decisão, ou apenas os custos diretos desta operação. A aquisição levaria esta Superintendência a incorrer em outros gastos, que não estariam diretamente relacionados com o preço dos equipamentos.
29. Conforme plenamente justificado nos Estudos Preliminares e no Termo de Referência, o melhor modelo de contratação para a solução pretendida foi obtido a partir de uma perspectiva relacionada aos custos totais da contratação de kits



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

30. Um dos mais novos conceitos trabalhados pela doutrina é o que se entende por Ciclo de Vida de um serviço, que enfoca desde a sua necessidade, a estratégia e o projeto do serviço, até a sua regular extinção.
31. Esse modelo, desenvolvido por Bill Kirwin, do Gartner Group, é o Total Cost of Ownership (Custo Total de Propriedade), que também leva em conta os custos diretos e indiretos por períodos. O foco não está no rateio, mas no custo total da aquisição de um produto ou serviço, incluindo hardware, software, treinamento, taxas, manutenções, imposto, adaptação dos sistemas legados etc. O seu aspecto mais interessante é o de permitir a avaliação do investimento total de uma solução comparando-o com outras soluções também pelo seu custo total. E, como já afirmado linhas acima, o custo da aquisição não se encerraria na mera compra.
32. De fato, não se pode omitir que tal estudo técnico, aprofundado e voltado a fixar precisamente o Custo Total de Propriedade, não foi realizado à época do planejamento da licitação. Tampouco se tem notícia de algum órgão que o tenha feito em condições similares. Mas há a constatação de que a esmagadora maioria dos órgãos e entidades, ante todos os desdobramentos de uma aquisição, optam pela contratação de serviços nos moldes do certame da SR IV (embora com características técnicas distintas), mediante comodato do equipamento, e não sua aquisição.
33. Para fixar o Custo Total de Propriedade, uma barreira enfrentada pela Administração Pública, sobretudo pelo INSS, é a complexa cadeia de custos, que são baseados em atividades diversas, exigindo um profundo conhecimento do objeto para quantificar pormenorizadamente os recursos que seriam empenhados no gerenciamento dos bens. Para tanto, a Administração precisaria possuir os processos estritamente mapeados e a alocação de custos muito apurada, o que não é tarefa fácil para um corpo técnico extremamente reduzido, com conhecimentos abrangentes o bastante para instruir a contratação dos variados serviços necessários a dar suporte ao funcionamento institucional - e, por via de consequência, ao atingimento de suas finalidades precípuas -, embora desprovido do grau de especialidade necessário para destrinchar todos os custos e processos envolvidos em cada um desses serviços
34. De toda sorte, deve ser levada em conta a contratação da solução de um modo global — considerando os custos com instalação, manutenções, gravação de imagens, deslocamento para falso disparos, remanejamentos de equipamentos, monitoramento eletrônico dos eventos da central de alarme, eventuais reposições em caso de furto ou roubo de equipamentos etc —, e não apenas o valor dos itens unitários isoladamente considerados. Existem ainda os custos com os deslocamentos em uma área geográfica que possui uma média geral de distância — entre as gerências e suas unidades vinculadas — próxima de 265,26 km, considerando ida e volta, conforme Tabela 1. A necessidade de deslocamentos ainda acresce ao contrato custos com pernoite da equipe técnica.

Tabela 1 – Distância média entre as Agências da Previdência Social (APS) e Gerências.

Total de Unidades com distância maior que 150 KM	196,00		
Média Lote 1 (Km)	143,49		
Média Lote 2 (Km)	121,77		
Média Geral (1+2) (Km)	132,63	265,26	ida e volta

*Caso as distâncias fossem retiradas da capital dos estados, a média seria ainda maior.

35. Além disso, a manutenção preventiva conforme Termo de Referência (TR) é realizada mensalmente, de modo a garantir maior segurança nos equipamentos e serviços prestados. No entanto, essa periodicidade não estava presente em nenhuma normativa na época da contratação. Essa manutenção impede falhas inesperadas, principalmente nos sensores de incêndio, que precisam de testes constantemente.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

36. Nesse sentido, segundo a avaliação desta Superintendência, em termos operacionais, a modalidade de aquisição demandaria um custo muito grande à Administração, uma vez que os equipamentos que seriam adquiridos ensejariam despesas adicionais com manutenção, monitoramento eletrônico, atendimento a falsos disparos, reposição quando danificados, furtados ou roubados, gerenciamento do patrimônio etc. Ademais, esses equipamentos seriam cadastrados em sistema de controle de material permanente e, ao final de um período, devido às recorrentes inovações tecnológicas, certamente seriam excluídos do mesmo sistema após o regular procedimento de desfazimento, Ou seja, além dos custos de aquisição, uso e manutenção, haveria também os custos de descarte/alienação, que devem ser igualmente considerados.
37. É sempre oportuno reiterar a cenário dramático de escassez de pessoal vivenciado pelo Instituto, incluindo a própria Auditoria, que perdeu quase 50% de sua mão de obra no curto lapso de tempo dos últimos 4 anos. A evidência cabal da gravidade da situação, se não bastarem os dados contidos no relatório da DGP ([5893839](#)), pode ser facilmente verificada na área de benefício, onde, a despeito de todos os esforços envidados para a transferência de servidores da área meio, das inovações tecnológicas, incluindo automação, implementadas através do programa de gestão do Gerenciamento de Tarefas, o tempo médio de concessão dos requerimentos permanece bastante acima do considerado aceitável, dando ensejo uma judicialização sem precedentes com o intuito tão somente de determinar ao INSS que os analise. É intuitivo que, diante desta conjuntura, a realidade impõe a inafastável necessidade de otimização na utilização da mão de obra disponível, tornando inaceitável e escandalosamente antieconômica a sua utilização para atividades que podem ser perfeitamente inseridas no escopo de um serviço terceirizado, como é o caso da instalação, gestão, substituição e desfazimento dos equipamentos de vigilância eletrônica.

Manifestação da equipe de auditoria

Apesar das explicações apresentadas em relação ao tipo de tecnologia adotada, observa-se que o que está registrado no achado de auditoria se refere à avaliação da solução adotada quanto à modalidade da contratação (aquisição ou locação, por exemplo) e não quanto à tecnologia escolhida para os equipamentos.

Em sua manifestação, a SR IV reconhece que não fez estudo técnico aprofundado para definir pela modelagem de contratação que envolveu a disponibilização, instalação e manutenção dos equipamentos, sob a justificativa das dificuldades operacionais enfrentadas.

Além disso, a referida unidade apontou que a opção pela aquisição dos equipamentos implicaria custos com manutenção, gravações de imagens, deslocamentos para falsos disparos, remanejamento de equipamentos, monitoramento eletrônico dos eventos da central de alarme, eventuais reposições em caso de furto ou roubo de equipamentos.

No entanto, ao contrário do alegado, conforme trecho dos Estudos Preliminares já citado no relatório, os parâmetros de manutenção e instalação dos equipamentos estavam disponíveis e foram utilizados no planejamento da licitação para comparação das soluções de aquisição e locação dos equipamentos:

6.3.2. Em termos financeiros, levando em conta a proposta de menor valor dentre as 3 (três) que foram enviadas, conforme documentos anexos, o preço anual da modalidade de locação, que inclui instalação e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, R\$ 85.234,36 (oitenta e cinco mil duzentos e trinta e quatro reais



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

e trinta e seis centavos), supera o preço da modalidade de aquisição, R\$ 84.217,50 (oitenta e quatro mil duzentos e dezessete reais e cinquenta centavos), em apenas R\$ 1.016,86 (mil e dezesseis reais e oitenta e seis centavos). Considerando que o valor anual do serviço de manutenção preventiva e corretiva da modalidade de locação é R\$ 35.470,32 (trinta e cinco mil quatrocentos e setenta reais e trinta e dois centavos), e que, optando-se pela modalidade de aquisição, ter-se-ia que contratar tal serviço, conforme subitem 6.3.1, o valor anual dessa modalidade chegaria a R\$ 119.687,82 (cento e dezenove mil seiscentos e oitenta e sete reais e oitenta e dois centavos).

Nesses termos, o fato identificado nos exames foi o equívoco em relação à repercussão temporal da análise feita em relação aos custos. A conclusão pela vantajosidade econômica da solução de disponibilização, instalação e manutenção dos equipamentos frente a de aquisição, instalação e manutenção considerou o custo do primeiro ano de contratação também nos períodos seguintes. Se no primeiro ano a opção pela aquisição atingiria o custo estimado de R\$ 119.687,82 por kit, a partir do segundo ano incidiria apenas o custo de manutenção (R\$ 35.470,32). Por outro lado, a solução adotada (disponibilização, instalação e manutenção) implicaria custo estimado anual fixo de R\$ 85.234,36 por kit. Como demonstrado na Tabela A.2, ao final de 30 meses (prazo previsto inicialmente para vigência do contrato), essa diferença atinge R\$ 40.192,60 por kit em favor da alternativa descartada.

Tabela A.2 – Comparação de Custos

Período Contratual	Disponibilização + Instalação + Manutenção (A)	Aquisição + Instalação + Manutenção (B)	Diferença (A) – (B)
1 a 12 meses	R\$ 85.234,36	R\$ 119.687,82	- R\$ 34.453,46
12 a 24 meses	R\$ 85.234,36	R\$ 35.470,32	R\$ 49.764,04
25 a 30 meses	R\$ 42.617,18	R\$ 17.735,16	R\$ 24.882,02
Total	R\$ 244.585,90	R\$ 172.893,30	R\$ 40.192,60

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Em relação à justificativa apresentada pela SR IV, importa destacar que não há que se falar em ponderação de custo com monitoramento, atendimento a falsos disparos e gerenciamento do patrimônio, uma vez que tais aspectos não estão contemplados no serviço planejado e contratado através do Pregão nº 01/2019. A alegação de custo com administrativo para gestão e desfazimento de equipamentos ou substituição não está acompanhada de dados ou elementos que permitam análise comparativa objetiva. A diferença de R\$ 40.192,60 por kit resulta em R\$ 23.914,597,00 para 595 kits contratados.

B.3) Achado 1.3 - Falhas na Estimativa de Custos e Pesquisa de Preços

Manifestação da Unidade Auditada

38. A modalidade de pesquisa de preços escolhida no planejamento da contratação do serviço em questão está de acordo com o art. 2º, IV, da Instrução Normativa nº 5, de 27/06/2014, em vigor na época da



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

elaboração dos Estudos Preliminares da Contratação — cumpriram-se todas as exigências dos §§ 1º (não foi utilizado o parâmetro de forma combinada), 2º (foi escolhido o menor preço) e 4º (a análise crítica levou à escolha da “proposta” de menor preço). Obedeceu-se igualmente ao art. 3º, na medida em que a pesquisa foi solicitada por meio de mensagem eletrônica formalmente registrada nos autos. Sendo conveniente registrar - já que não foi objeto de análise do relatório - os 28 e-mails (SEI [0577359](#), fls. 23 e 30/31, e SEI [0577367](#), fls. 51 a 77) juntados aos autos, enviados a diversas empresas do ramo atuantes na região, que deixam patente os esforços envidados pela área técnica com vistas a ampliar o quanto possível o espectro de amostras dos custos relacionados a contratação, dos quais apenas 3 foram respondidos.

39. Apesar das diretrizes contidas na Instrução Normativa nº 5, de 27/06/2014, vigente à época, as dificuldades encontradas pelos técnicos buscando a obtenção de preços e metodologias confiáveis para a estimativa de custos das variadas contratações necessárias ao atendimento das diversas e cambiáveis necessidades institucionais esbarram em incontáveis obstáculos que somente a realidade prática evidencia, mas que não podem ser ignoradas pelos órgãos de controle, sob pena de grave injustiça e consequente engessamento da atividade administrativa, que, em última análise, vale lembrar, não é um fim em si mesmo, senão busca criar as condições necessárias para a materialização do interesse público.
40. Em relação ao § 1º do art. 2º da Instrução Normativa nº 5/2014, o relatório tenta impor a combinação dos parâmetros estabelecidos no art. 5º como a única opção a ser empregada, quando não o é. Inclusive as Instruções Normativas nos 73, de 05/08/2020, que revogou a IN nº 5/2014, e 65, de 07/07/2021, mantêm essa faculdade em seus respectivos Arts. 5º.
41. Quanto à ausência de detalhamento dos preços, tais como diluição do custo dos equipamentos em 30 (trinta) meses e depreciação, na modalidade de pesquisa de preços escolhida, pressupôs-se que as empresas que enviaram orçamentos obviamente tinham considerado esses detalhes no levantamento dos custos a que se submetiam.

Sobre esses aspectos, havia justificativa bastante nos Estudos Preliminares da Contratação:

- 4.1.1. A presente contratação far-se-á por meio de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, considerando que os serviços são caracterizados como comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais do mercado (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, § 1º do art. 2º do Decreto nº 5.450/2005 e art. 14 da IN nº 05/2017/SEGES/MP), e, por não haver definição exata dos quantitativos a serem demandados, uma vez que há diversas unidades administrativas e de atendimento cujas áreas diferem da área das Agências da Previdência Social tipo PEX IV, usada como referência para definição do Kit de Monitoramento Eletrônico que será contratado, será efetuada por Sistema de Registro de Preços (inciso IV do art. 3º do Decreto nº 7.892/2013).

[...]

- 7.1. Atualmente, para realização da pesquisa de preço, utiliza-se (sic) as informações contidas no Caderno de Logística - Pesquisa de Preço. Esse caderno fornece um guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº 05/2014/SLTI/MPOG, alterada pela Instrução Normativa nº 03/2017/SEGES/MP, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preço para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, através dos seguintes parâmetros:

1. Painel de Preços disponível no endereço eletrônico;
2. Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3. Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
4. Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

[...]

- 7.1.2. A norma estabelece a preferência pelo uso do Painel de Preços e pelas pesquisas em contratações similares de outros entes públicos, ao mesmo tempo que determina que o gestor deverá optar pela forma que melhor atenda ao objeto a ser contratado e à realidade local.
- 7.2. Para o serviço de vigilância eletrônica que se pretende contratar, o Painel de Preços e as contratações similares não darão um retorno confiável em termos de estimativa de preço, uma vez que cada serviço de mesma natureza, por mais semelhante que seja, não terão as mesmas especificações técnicas dos equipamentos que compõe o kit definido no subitem 5.2.6, assim como as mesmas quantidades de cada componente.
- 7.3. Conforme previsto no Manual de Engenharia e Patrimônio Imobiliário, na elaboração do preço mensal, deverão ser utilizados os preceitos estabelecidos na Instrução Normativa nº 05/2017/SLTI/MP, com as alterações efetuadas e orientações do TCU. Como o serviço de vigilância eletrônica é considerado um serviço comum de engenharia, seria o Decreto nº 7.983/2013, que deveria estabelecer as regras e os critérios para elaboração do orçamento de referência de serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, já que seu art. 3º assim determina:

“Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.”

- 7.4. O Sinapi, no entanto, foi criado para Construção Civil e não prevê todos os insumo e composição para os serviços de vigilância eletrônica.
- 7.5. Em face de todo o exposto, lançando mão da prerrogativa de optar pela forma que melhor atenda ao objeto a ser contratado, recorreu-se a pesquisas com fornecedores, solicitadas e recebidas formalmente através de mensagens eletrônicas, fls. 22/33v, que foram e-mails enviados a fornecedores potencialmente interessados em participar do certame, na qual houve apenas o retorno de 3 (três) empresas.
- 7.6. De posse das propostas comerciais de 3 (três) empresas do ramo, utilizou-se o “menor dos valores” como metodologia para obtenção de preço unitário de referência do kit de vigilância eletrônica, incluindo instalação e manutenção preventiva e corretiva, a ser utilizado na pretensa contratação.
- 7.7. Na elaboração das PLANILHAS ESTIMATIVAS TEÓRICAS DE CUSTOS DOS SERVIÇOS, fls. 34/35, em termos de tributos, por se tratar de certame de alcance a vários municípios e na impossibilidade de se prever o domicílio da futura contratada, arbitrou-se pela alíquota máxima de 5% (cinco por cento) do ISSQN, praticada para o tipo de serviço objeto do contrato, de acordo com o art. 3º da Lei Complementar nº 116/2003, uma vez que este não se enquadra nas exceções previstas. Para os tributos federais, PIS/COFINS, utilizou-se a alíquota de 3,65% (três vírgula sessenta e cinco por cento), definida para empresas que optam pela tributação por lucro presumido.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

43. No mais, em relação aos preços comparados (entre os Pregões 01/2018 e 04/2018, da SR I, e o certame da SR IV), verifica-se que tais valores correspondem a tecnologias diferentes, conforme Tabela 2, Tabela 3, Tabela 4 e Tabela 5.

Tabela 2 – Comparação das especificações das câmeras presentes nos pregões 01/2018 e 04/2018 da SR I e da SR IV.

PREGÕES 01/2018 e 04/2018		SR IV	
CÂMERAS ANALÓGICAS		CÂMERAS IP PoE	
Sensor	CMOS 1.0 Megapixel	Sensor	CMOS 1/3 – 1.3 Megapixel
Resolução real	HD 720p	Resolução real	HD 960p
Pixels Efetivos	1280(H) x 720(V)	Pixels Efetivos	
Iluminação Mínima	0 lux (IR on)	Iluminação Mínima	
Índice de Proteção	IP 66	Índice de Proteção	IP 66
Lente	Varifocal 2,8~12mm	Lente	3.6mm
Alcance IR	30 m	Alcance IR	20m
Ethernet	Não possui	Ethernet	10/100 Mbps
Compensação de Luz de Fundo (BLC)	Automático	Compensação de Luz de Fundo (BLC)	Automático
Protocolos Mínimos	Não possui informação	Protocolos Mínimos	TCP/IP, HTTP, FTP, DHCP;
Day & Night	ICR	Day & Night	Automático
Compressão de Vídeo	Não possui	Compressão de Vídeo	H.264
Saída de Vídeo	BNC	Saída de Vídeo	RJ45
Entrada de Alimentação	P4	Entrada de Alimentação	PoE
Alimentação	12 Vcc	Alimentação	PoE



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Tabela 3 – Comparação das especificações dos gravadores presentes nos pregões 01/2018 e 04/2018 da SR I e da SR IV.

PREGÕES 01/2018 e 04/2018		SR IV	
GRAVADOR STAND ALONE TIPO II (16 canais)		GRAVADOR NVR IP PoE	
Recursos	Gravação, Reprodução e Acesso Remoto	Recursos	Gravação, Reprodução e Acesso Remoto
Função Pentaplex	Ao vivo, Gravação, Busca, Backup e Acesso Remoto	Função Pentaplex	Ao vivo, Gravação, Busca, Backup e Acesso Remoto
Dispositivo de Controle	Mouse	Dispositivo de Controle	Mouse
Compressão de Vídeo	H.264	Compressão de Vídeo	H.264
Entrada de vídeo	16 canais BNC, 75 ohms	Entrada de vídeo	16 canais RJ45 PoE
Padrão de Vídeo	NTSC/PAL	Padrão de Vídeo	NTSC/PAL
Saída de Vídeo	VGA e HDMI	Saída de Vídeo	VGA e HDMI
Resolução de Gravação e Reprodução	HD 720p	Resolução de Gravação e Reprodução	HD 960p
Velocidade de Gravação	Mínimo de 25 fps por canal em 720p	Velocidade de Gravação	Mínimo de 15 fps por canal em 960p
Rede	1 porta RJ45 10M/100M	Rede	1 porta RJ45 10M/100/1000M
Entrada USB	2 portas USB 2.0	Entrada USB	1 portas USB 2.0 01 porta USB 3.0
Armazenamento	1 HD SATA de 8TB ou 2 HDs SATA de 4TB	Armazenamento	1 HD SATA de 8TB ou 2 HDs SATA de 4TB
Software de monitoramento	CMS	Software de monitoramento	Embarcado via browser
Padrão Onvif	Sem informação	Padrão Onvif	Possui

Tabela 4 – Comparação das especificações dos nobreaks presentes nos pregões 01/2018 e 04/2018 da SR I e da SR IV.

PREGÕES 01/2018 e 04/2018	SR IV
NOBREAK	NOBREAK
Potência de 1.2 kVA	Potência de 1.8 kVA



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Tabela 5 – Comparação das especificações das centrais de alarme presentes nos pregões 01/2018 e 04/2018 da SR I e da SR IV.

PREGÕES 01/2018 e 04/2018	SR IV
CENTRAL DE ALARMES TIPO I	CENTRAL DE ALARME
Características mínimas:	Características mínimas:
Possuir no mínimo 16 zonas de alarme na placa	Possuir no mínimo 18 zonas de alarme na placa

44. Pode-se verificar de uma forma geral que, tecnicamente, alguns itens são diferentes, insuscetíveis a comparações lineares, sendo os equipamentos adotados no pregão da SR IV invariavelmente superiores do ponto de vista técnico.

45. Abaixo, seguem comparações (realizadas por técnicos desta Regional) entre outros pregões e o certame da SR IV a fim de demonstrar a compatibilidade dos preços contratados com aqueles praticados no mercado.

Análise 1

46. Para avaliação dos preços vigentes na SR IV, foram realizadas comparações com três pregões distintos: Pregão 05/2019, da SR I (Tabela 6), e Pregões 04/2018 e 05/2018, da SR II (Tabela 7).

Tabela 6 - Instalação de circuito fechado de TV e sistema de alarme. Pregão 05/2019 - Grupo/Polo III, vencido pela empresa Essencial Sistema de Segurança.

DISPONIBILIZAÇÃO DO EQUIPAMENTO	QUANT	VALOR UNITÁRIO EQUIPAMENTO / ACESSÓRIOS (R\$)	VALOR UNITÁRIO INSTALAÇÃO-MATERIAL E MÃ.-DE-OBRA (R\$)	VALOR UNITÁRIO MANUTENÇÃO (R\$)	CUSTO UNITÁRIO TOTAL MENSAL (R\$)	CUSTO TOTAL PARA O KIT (R\$)
CUSTO DA DISPONIBILIDADE DE EQUIPAMENTOS						
Câmera fixa IP/PoE (Day&Night)	16,00	8,85	10,43	139,64	158,92	2.542,72
NVR - Network Video Recorder Poe 16 Pontas IP	1,00	60,44	7,72	775,90	844,06	844,06
Monitor LED 23"	1,00				0,00	0,00
Rack 19" 12U's	1,00				0,00	0,00
Nobreak 1.8kVA	1,00				0,00	0,00
Disco Rígido 4TB	2,00				0,00	0,00
Central de Alarme mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, GPRS (mínimo 2 chips), Saída PGM, Função Pânico, etc.	1,00	23,48	8,73	255,03	287,24	287,24
Sensor de Presença Passivo	16,00	0,90	8,42	113,03	122,35	1.957,60
Detector de fumaça óptico	16,00	1,75	8,40	111,89	122,04	1.952,64
Sirene Piezo 115dB	2,00	0,30	8,40	94,74	103,44	206,88
Botão de Pânico	3,00	0,94	8,35	95,97	105,26	315,78
Receptor 4 canais	1,00				0,00	0,00
Sinalizador áudio-visual (gabinete médico)	3,00				0,00	0,00
Refletor de LED 50W com sensor de presença acoplado	2,00	1,66	8,35	107,89	117,90	235,80
				TOTAL		8.342,72

* Alguns itens estão em branco por estarem agrupados por item na planilha original



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Tabela 7 - Instalação de circuito fechado de TV e sistema de alarme para a SR II. Pregão 04/2018 e 05/2018, vencido pela Empresa Nexus Vigilância.

ITEM	DISPONIBILIZAÇÃO DO EQUIPAMENTO	QUANT	VALOR UNITÁRIO EQUIPAMENTO (R\$)	VALOR UNITÁRIO - ACESSÓRIOS (R\$)	VALOR UNITÁRIO INSTALAÇÃO (R\$)	CUSTO UNITÁRIO MANUTENÇÃO (R\$)	VALOR UNITÁRIO DENAIS COMPONENTES (R\$)	VALOR TRIBUTOS - R\$	CUSTO TOTAL PARA O KIT PADRÃO SR IV (R\$)
1	CUSTO DA DISPONIBILIDADE DE EQUIPAMENTOS								
1.1	Câmera fixa IP	16,00	7,89	1,13	14,51	97,71	26,56	13,89	2.588,64
1.2	Sistema de Gravação 16 canais (Gravador, HD 2T, NO BREAK, MONITOR 18,5")	1,00	27,61	32,04	10,62	548,05	135,41	71,37	825,10
1.3	Monitor LED 23"	1,00							0,00
1.4	Rack 19" 12U's	1,00							0,00
1.5	No-break 1,8kVA	1,00							0,00
1.6	Disco Rígido 4TB	2,00							0,00
1.7	Central de Alarme mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, GPRS (mínimo 2 chips), Saída PGM, Função Pânico, etc. (SR II 24 zonas)	1,00	5,69	18,55	12,17	179,44	47,27	24,91	288,03
1.8	Sensor de Presença Passivo	16,00	0,92	0,00	11,70	79,16	20,10	10,59	1.959,52
1.9	Detector de fumaça óptico	16,00	1,78	0,00	11,70	78,16	20,07	10,57	1.956,48
1.10	Sirene Piezo 115dB	2,00	0,29	0,00	11,70	62,70	16,35	8,62	199,32
1.11	Bolbo de Pânico	3,00	0,24	0,68	11,70	65,14	16,59	8,74	303,27
1.12	Receptor 4 canais	1,00							0,00
1.13	Simulador áudio-visual (gabinete médico)	3,00							0,00
1.14	Refletor de LED 50W com sensor de presença acoplado	2,00	1,66		11,70	73,60	19,04	10,03	232,06
					TOTAL				8.352,42

47. É possível observar que, para efeito de comparação, não é recomendada a utilização de parâmetros únicos, e sim a composição total dos serviços. Este comparativo deve ser feito de modo global e não de itens individuais.
48. Os sistemas de vigilância eletrônica adotados no Pregão 05/2019, da SR I, e nos Pregões 04/2018 e 05/2018, da SR II, são similares ao contratado pela SR IV. Porém, a existência de itens da planilha da SR IV com preços eventualmente superiores aos constantes das licitações comparadas não é algo estranho em um certame com objeto complexo, com diversos elementos compo (equipamentos e serviços variados) o preço final.
49. É esperado que, em qualquer certame, a empresa vencedora não detenha os menores valores para todos os itens de custo. A empresa licitante, ao compor os seus preços, pode trabalhar cada custo com margens variáveis, contendo eventualmente custos extras incorporados em função da diluição de algum item que onere prestação do serviço e não tenha sido contemplado no modelo de composição adotado pelo certame, de forma que a retirada ou a redução forçada de um ou outro item da planilha poderiam afetar o seu efetivo interesse em ser contratada e o equilíbrio da proposta como um todo.
50. Como explanado anteriormente, apenas ao longo de um período considerável de observação, testagem, erros e estudos de experiências em contratos anteriores, a Administração passa a dispor da expertise necessária à construção de memória de cálculo detalhada contendo a maioria dos custos que envolvem determinado serviço. Isto se verifica, a título de exemplo, nos serviços de limpeza e conservação, onde a experiência acumulada propiciou um minucioso detalhamento das características e custos da contratação, consolidado na própria Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017.
51. Para melhor visualização, a equipe técnica desta SR elaborou também uma planilha global comparativa — apresentada na Tabela 8, na qual se demonstra o valor total por kit. Dessa maneira, é possível observar que os preços das licitações mencionadas estão superiores ao da SR IV.
52. Apesar disso, é sempre oportuno esclarecer que estas comparações se prestam tão somente a ter alguma referência acerca da aderência dos preços praticado ao mercado, embora se trate de serviços com características tão variadas e díspares que a rigor não seriam passíveis de comparação. A título de exemplo, convém apontar que a especificação do serviço objeto do pregão eletrônico nº 05/2019, da SR-I, inclui os serviços de monitoramento, acionamento e desacionamento remoto e atendimento das ocorrências dos sistemas de alarmes, que, por sua vez não está previsto no pregão da SR-IV.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

53. Exatamente por este motivo, inclusive, como já explanado anteriormente, não foram utilizadas as fontes relacionadas nos primeiros incisos do artigo 2º da IN SLTI/MPOG nº 5/2014.

Tabela 8 - Avaliação comparativa do valor total dos serviços de vigilância eletrônica por pregão.

Pregões	VALORES PROPORCIONAIS A UM KIT (R\$)	EMPRESA CONTRATADA
PREGÃO 05/2019 – SR I – POLO III	8.342,72	ESSENCIAL SISTEMA DE SEGURANÇA
PREGÕES 04/2018 e 05/2018 – SR II	8.352,42	NEXUS VIGILÂNCIA
PREGÃO 01/2019 SR IV	3.509,40	ATIVA SYSTEM

Análise 2

54. Comparou-se o valor do kit de vigilância eletrônica do contrato da SR IV com os decorrentes do Pregão 28/2018, da Universidade Federal da Bahia (UFBA), que possui especificações semelhantes ao objeto do certame desta Superintendência (Tabela 9).

Tabela 9 - Instalação de circuito fechado de TV e sistema de alarme para a UFBA.

KIT DE EQUIPAMENTOS	QTD	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
Câmera de vídeo IP	16	380,00	6.080,00
Servidor de Gravação	1	1.050,00	1.050,00
Monitor LED 23"	1		
Rack 19" 12U's	1		
Nobreak 3VA	1	340,00	340,00
Disco Rígido 4TB	2		
Central de Alarme IP	1	185,00	185,00
Sensor de Presença	16	22,00	352,00
Detector de fumaça óptico	16		
Sirene para alarme	2	2,00	4,00
Botão de Pânico	3	20,00	60,00
Receptor 4 canais	1		
Sinalizar audíovisual	3		
Refletor de LED 50W com sensor de presença acoplado	2		
Total			8.071,00

55. É possível observar, mais uma vez, que o valor do kit está superior ao da SR IV em mais de 100%.

56. Esse comparativo também foi realizado com o pregão 08/2021 - item 3 da Receita Federal no Ceará. A empresa vencedora foi a Amatec Soluções em Segurança. No processo de licitação junto à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal, as especificações das câmeras são do tipo analógica, portanto, o sistema de CFTV empregado é tecnologicamente inferior ao do utilizado na SR IV do INSS.

57. Mesmo assim, comparando os preços referentes aos equipamentos presentes no pregão da SR IV e da Receita Federal, observa-se que a parcela dos equipamentos referente ao pregão da SR IV está em preço inferior ao praticado pela Receita Federal, com valores de R\$ 1910,00 e R\$2250,00 respectivamente, conforme apresentado na Tabela 10. Vale salientar que os equipamentos marcados em cinza não estão



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

presentes simultaneamente nos dois pregões e que o item DVR teve o valor acrescido do Balun, equipamento necessário para o seu funcionamento.

Tabela 10. Avaliação comparativa entre os preços do pregão 01/2019 da SRIV com o 08/2021 da Receita Federal.

INSS - SRIV		Receita Federal do Ceará				
CERTAME: PE 01/2019		CERTAME: PE 08/2021				
EMPRESA: ATIVA SYSTEM		EMPRESA: AMATEC				
VALORES PARA LOCAÇÃO, INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO		VALORES				
ITEM	KIT DE EQUIPAMENTOS	QTD	VALOR UNITÁRIO MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)	VALOR UNITÁRIO MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
1.1	Câmera Rta (i)PoE 1.3 MP (Day/Night)	16	R\$ 90,00	R\$ 1.440,00	R\$ 70,00	R\$ 1.120,00
1.2	NVR - Network Video Recorder Poe 16 Portas IP	1	R\$ 120,00	R\$ 120,00	R\$ 110,00	R\$ 110,00
1.3	Monitor LED 23"	1	R\$ 60,00	R\$ 60,00	R\$ 50,00	R\$ 50,00
1.4	Rack 19" 12U's	1				
1.5	Notbreal 1.8kVA	1	R\$ 80,00	R\$ 80,00	R\$ 30,00	R\$ 30,00
1.6	Disco Rígido 4TB	2				
1.7	Central de Alarme	1	R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 280,00	R\$ 280,00
1.8	Sensor de Presença Passivo	16	R\$ 10,00	R\$ 160,00	R\$ 40,00	R\$ 640,00
1.9	Detector de Fumaça Óptico	16				
1.10	Sirene Pico 115dB	2	R\$10,00	R\$ 20,00	R\$ 10,00	R\$ 20,00
1.11	Botão de Pânico 433MHz	3				
1.12	Receptor 4 canais	1				
1.13	Amplificador audiodigital (gabinete médico)	3				
1.14	Refletor de LED 30W com sensor de presença acoplado	2				
SUBTOTAL				R\$ 1.910,00		R\$ 2.250,00

Análise 3

58. Fizeram-se comparações com a cotação atual de mercado realizada pela Superintendência Regional Sudeste II (Processo SEI n. 35014.178547/2021-88). Nelas, pôde-se observar que o preço global resultante do pregão 01/2019, da SR IV, está abaixo do apresentado nas propostas obtidas na fase de orçamentação estimativa da contratação, considerando a formação do kit de vigilância eletrônica da SR IV, com o qual possui similaridade.

59. No mencionado processo, as citadas “propostas” foram apresentadas por várias empresas da área de vigilância eletrônica para os polos do Espírito Santo (Anexo 1), Rio de Janeiro (Anexo 2) e Minas Gerais (Anexo 3), tendo como objetivo a formação de preço estimado para o novo pregão, a ser realizado.

60. O menor valor apresentando para a formação do kit de vigilância eletrônica foi de R\$ 12.240,62 (Anexos 1, 2 e 3). Nos valores apresentados para os equipamentos da SR II já estão incluídos os custos de locação, manutenção preventiva e corretiva e infraestrutura.

Análise 4

61. O CadTerc fora criado com a finalidade de orientar as contratações de vigilância eletrônica para órgãos da administração pública do Estado de São Paulo, no qual são apresentadas a estrutura de custos desses serviços, as memórias de cálculo e as referências técnicas para suporte à elaboração dos respectivos projetos.

62. Esse estudo não foi adotado para contratação de vigilância eletrônica pela SR IV, pois, no período em que o serviço foi aqui licitado e contratado, não se tinha conhecimento dessa metodologia, tampouco havia, como ainda não há, orientação no âmbito das áreas técnicas do INSS que recomendem a sua utilização.

63. De qualquer modo, conveio analisá-lo nesta oportunidade. Assim, para fins de comparação entre o Pregão da SR IV e a metodologia adotada pelo CadTerc, foi



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

realizada uma simulação dos equipamentos e serviços oferecidos no contrato desta Regional (disponíveis nos Anexos 4 a 10). Nesse cenário, o custo estimado de cada kit seria de R\$ 3.063,06, conforme apresentado na Tabela 11.

Tabela 11 - Instalação de circuito fechado de TV e sistema de alarme, conforme simulação pelo CadTerc.

VALOR ESTIMATIVO PARA CADA KIT		
ITEM	DISPONIBILIZAÇÃO DO EQUIPAMENTO	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
1.1	CUSTO DA DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS	326,61
1.2	CUSTO DA MÃO DE OBRA DE INSTALAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS	90,10
SUB TOTAL		416,71
BDI DA DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS		68,59
BDI DA MÃO DE OBRA DE INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS		29,23
TOTAL (1)		510,53
ITEM	CUSTO DA INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
2	CUSTO TOTAL DE IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA	484,36
BDI DA INSTALAÇÃO		135,62
TOTAL (2)		619,98
ITEM	MANUTENÇÃO PREVENTIVA / CORRETIVA	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
3.1	CUSTO DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA	843,09
3.2	CUSTO DE MANUTENÇÃO CORRETIVA	270,52
SUB TOTAL		1113,60
BDI DA MANUTENÇÃO		311,81
TOTAL (3)		1425,41
ITEM	CUSTO DESLOCAMENTO SEM REPOSIÇÃO DE PEÇAS	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
4.1	CUSTO DE DESLOCAMENTO SEM REPOSIÇÃO DE PEÇAS	339,60
BDI DESLOCAMENTO SEM REPOSIÇÃO DE PEÇAS		95,09
TOTAL (4)		434,68
ITEM	CUSTO DESLOCAMENTO DE GRAVAÇÕES DE IMAGENS	VALOR TOTAL MENSAL (R\$)
5.1	CUSTO DE DESLOCAMENTO DE GRAVAÇÃO DE IMAGENS	56,60
BDI DESLOCAMENTO SEM REPOSIÇÃO DE PEÇAS		15,85
TOTAL (5)		72,45
VALOR TOTAL UNITÁRIO DO KIT – MENSAL (1+2+3+4+5)		R\$ 3.063,06

64. Diante do exposto, verifica-se que, a depender da metodologia adotada, os valores aplicados pela SR IV estão condizentes com as referências apresentadas ao longo deste documento. Dessa forma, observa-se a necessidade de uma normativa que sirva como paradigma, buscando orientar a Instituição na adoção de metodologias que garantam a aquisição de equipamentos e serviços a preços justos e propiciem maior segurança aos servidores incumbidos do planejamento das contratações, especialmente na fase de orçamentação.
65. Atualmente, está em vigor a Portaria Nº 1.332/2021, que estabelece diretrizes para elaboração de artefatos referente às contratações de vigilância ostensiva e eletrônica pelo INSS, contudo, não existem orientações em relação a metodologia para preços de mercado, a fim de trazer para os profissionais envolvidos um parâmetro mais eficiente de comparação, onde se possa afirmar, com segurança, se os valores pretendidos na futura contratação estão acima, abaixo ou em patamares compatíveis com o objeto/serviço contratado.
66. Assim, utilizando-se os 4 cenários detalhados no presente trabalho, fica evidenciado que, a depender da metodologia de comparação de preços utilizada, é possível se observar uma variação, para mais ou para menos, tomando por base o preço do vigente no contrato 03/2020 da SR-IV, sem contudo ficar evidenciado, peremptoriamente, que houve sobrepreço na contratação.
67. Vale salientar, que as comparações apresentadas nesse documento englobam equipamentos e serviços de forma conjunta, observando suas especificações, objetivando trazer maior clareza e transparência aos questionamentos levantados.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

68. Posto isso, sob qualquer ponto de vista de análise técnica, cumpre reconhecer que as comparações realizadas pela equipe de auditoria merecem reparos e ponderações.

Manifestação da equipe de auditoria (Achado 1.3)

O relatório de auditoria evidenciou que na definição do valor de referência do Pregão nº 01/2019 não foram observadas exigências de elaboração de estimativas detalhadas dos preços com ampla pesquisa de mercado, além de não serem atendidas as disposições do Decreto nº 7.983/2013. Que o custo estimativo foi definido a partir de consultas a fornecedores, que se limitaram a apresentar dois orçamentos: um para aquisição (incluindo o custo de instalação dos equipamentos) e outro para locação (contemplando a disponibilização, com a diluição dos custos dos equipamentos em 60 meses, a instalação e a manutenção). Nessas consultas realizadas não foram repassadas aos fornecedores especificações dos locais onde o serviço seria prestado e, tampouco, foram indicados os parâmetros de mão de obra, insumos, lucro, despesas administrativas, deslocamentos e prazos que deveriam balizar a composição dos custos dos serviços de instalação e manutenção, incorrendo na apresentação de orçamentos que definiram o custo estimativo da licitação, com diversas inconsistências.

Em sua manifestação, a unidade auditada informa que a modalidade de pesquisa de preços escolhida no planejamento da contratação do serviço em questão está de acordo com o art. 2º, IV, da Instrução Normativa nº 5, de 27/06/2014, em vigor na época da elaboração dos Estudos Preliminares da Contratação, e que foram cumpridas todas as exigências dos §§ 1º (não foi utilizado o parâmetro de forma combinada), 2º (foi escolhido o menor preço) e 4º (a análise crítica levou à escolha da “proposta” de menor preço). No entanto, a mesma não comprovou ter efetuado a análise crítica dos preços coletados junto aos fornecedores, bem como não esclareceu o não atendimento às orientações do Decreto nº 7.983, de 8 abril de 2013, quanto à necessidade de obtenção dos custos de obras e serviços de engenharia por meio de composição de custos nas quais fosse apresentado o detalhamento do custo unitário do serviço com a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida, conforme transcrito abaixo:

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

[...]

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos art. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

Com o intuito de demonstrar a compatibilidade dos preços contratados com aqueles praticados no mercado, a unidade auditada apresentou 4 análises, listadas a seguir:

Análise 1: Para avaliação dos preços vigentes na SR IV, foram realizadas comparações com três pregões distintos: Pregão 05/2019, da SR I, e Pregões 04/2018 e 05/2018, da SR II.

Análise 2: Comparou-se o valor do kit de vigilância eletrônica do contrato da SR IV com os decorrentes do Pregão 28/2018, da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e do Pregão nº 08/2021, da Receita Federal do Ceará.

Análise 3: Comparações com a cotação atual de mercado realizada pela Superintendência Regional Sudeste II (Processo SEI n. 35014.178547/2021-88).

Análise 4: Utilização do CadTerc, criado com a finalidade de orientar as contratações de vigilância eletrônica para órgãos da administração pública do Estado de São Paulo, no qual são apresentadas a estrutura de custos desses serviços, as memórias de cálculo e as referências técnicas para suporte à elaboração dos respectivos projetos.

Considerando a Análise 4 como a metodologia de orçamentação que mais se aproxima das definições do Decreto nº 7.983/2013 para os serviços de vigilância eletrônica, sem adentrar nos parâmetros técnicos adotados, verifica-se que o custo obtido para o kit de monitoramento eletrônico a partir de composições dos serviços (R\$ 3.036,03) representou um desconto de 56,88% sobre o preço adotado pelo INSS para licitação (R\$ 7.102,86) e um desconto de 12,72% sobre o valor apresentado pela proposta vencedora (R\$ 3.509,40), como demonstrado na Tabela A.3 abaixo:

TABELA A.3: Descontos verificados sob a metodologia CadTerc

REFERÊNCIA	VALORES PROPORCIONAIS A UM KIT (R\$)	DESCONTO (%)
SR IV (Pregão 01/2019) - INSS	7.102,86	56,88%
SR IV (Pregão 01/2019) - Proposta Vencedora	3.509,40	12,72%
SR IV (Pregão 01/2010) - Ref. CadTerc	3.063,03	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas informações apresentadas da SR IV

Com relação às Análises 1, 2 e 3, ainda que a unidade auditada tenha informado de forma geral que, tecnicamente, alguns itens são diferentes, insuscetíveis de comparações lineares e que os equipamentos adotados no pregão da SR IV invariavelmente seriam superiores do ponto de vista técnico, para o Pregão 05/2019, da SR I, e os Pregões 04/2018 e 05/2018, da SR II, objeto da Análise 1, a unidade auditada admitiu a similaridade dos sistemas de vigilância



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

eletrônica adotados àquele contratado pela SR V. Pelos dados apresentados, replicados na Tabela A.4 abaixo, pode ser evidenciada a discrepância dos custos de disponibilização adotados no Pregão 01/2019 e ausência de análise crítica, conforme apontado no relatório preliminar.

TABELA A.4: Comparativo dos custos de disponibilização

EQUIPAMENTO	QUANT.	§ UNITÁRIO (Equipamento)			
		SR I (Pregão 5/2019) - Grupo/Pol o III	SR II (Pregão 04/2018 e 05/2018)	SR IV (Pregão 01/2019) - INSS	SR IV (Pregão 01/2019) - Contratada
Câmera Fixa IP/POE (Day/Night)	16	8,85	7,89	139,04	90,00
NVR – Network Recorder Poe 16 Portas IP	1	60,44	27,61	304,40	120,00
Monitor Led 23”	1				
Rack 19” 12U’s	1				
Nobreak 1.8 KVA	1				
Disco Rígido 4TB	2				
Central de Alarme mínimo 18 zonas, com bateria inclusa, módulo ethernet, GPRS (mínimo 2 chips), saída PGM, Função Pânico, etc.	1	23,48	5,69	107,42	30,00
Sensor de Presença Passivo	16	0,90	0,92	7,26	10,00
Detector de Fumaça Óptico	16	1,75	1,78	7,26	10,00
Sirene Piezzo 115 db	2	0,30	0,29	7,26	10,00
Botão de Pânico	3	0,94	0,24	15,84	10,00
Receptor 4 canais	1				
Sinalizador Áudio Visual (gabinete médico)	3				
Refletor LED 50W com sensor de presença acoplado	2	1,66	1,66	36,29	10,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

É dever da Administração Pública avaliar de forma crítica a pesquisa de preços realizada junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores coletados, conforme já manifestado pelo TCU nos Acórdãos TCU nº 1108/2007 - Plenário e nº 3.408/2014 - Segunda Câmara, transcritos abaixo:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado. (Acórdão TCU nº 1.108/2007 - Plenário)

Ausência de avaliação crítica de valores obtidos em pesquisa de preço que apresentam grande disparidade em relação aos demais, comprometendo a estimativa do preço de referência, o que afronta o princípio da eficiência (...). (Acórdão TCU nº 3.408/2014 - Segunda Câmara)

Por outro lado, as pesquisas de preços devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, dando preferência a preços obtidos de outros certames conforme Acórdãos TCU nº 1.875/2021 - Plenário e nº 299/2011 - Plenário:

9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseados em uma “cesta de preços”, devendo-se dar preferência para preços públicos oriundos de outros certames.

9.5.2 a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais. (Acórdão TCU nº 1.875/2021 Plenário)

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados. (Acórdão TCU nº 299/2011 TCU – Plenário)

Sobre eventual superestimativa de preços de fornecedores nas consultas realizadas para composição do orçamento estimativo das contratações, verifica-se que no Pregão nº 01/2019 houve a apresentação de proposta de licitante, cujo lance na fase de disputa do pregão para o Item 1 (R\$ 3.233,34) foi 2,08 vezes menor que o seu próprio orçamento fornecido na pesquisa de preços (R\$ 9.990,37).

Mesmo nas contratações de obras e serviços de engenharia, onde deve ser observada a metodologia estabelecida no Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013, esses aspectos apontados pelo TCU devem ser observados para assegurar o estabelecimento de parâmetros para uma contratação que atenda às necessidades públicas e seja vantajosa. Importante ressaltar que o TCU, no Acórdão TCU nº 2.829/2015 - Plenário, reconhece que não há, por si só, vantajosidade para a administração quando o valor do lance é inferior ao estimado se a pesquisa de preços não tiver sido realizada de acordo com os parâmetros legais que se aplicam à contratação pretendida:

[...] o argumento de que o valor do melhor lance estaria abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciado que a



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014, fato que não foi analisado pela unidade instrutiva neste processo. (Acórdão TCU nº 2829/2015 – Plenário)

Nesse sentido, as justificativas trazidas pela SR IV não afastaram as constatações do relatório preliminar quanto às falhas na formação de custos do Pregão nº 01/201 em relação ao Decreto nº 7.983/2013, bem como da ausência de avaliação crítica dos preços obtidos junto a fornecedores.

B.4) Achado 1.4 - Procedimentos para avaliar a manutenção da vantajosidade dos preços registrados na Ata nº 01/2019 não atenderam aos critérios estabelecidos na IN SLTI nº 05/2014.

Manifestação da Unidade Auditada

69. Item respondido, no âmbito da manifestação anterior.

Manifestação da equipe de auditoria:

Consta da análise do item anterior.

B.5) Achado 1.5 - Contratação de serviços de vigilância sem a prestação do serviço de monitoramento

Manifestação da Unidade Auditada

70. Primeiramente, é fundamental retomar a redação da alínea “a” do item 9 do Anexo VI-A da IN n. 5/2017, para, sobre ela, apresentar a correta interpretação.

71. Para a Auditoria, de acordo com o dispositivo mencionado, “*é vedada a comercialização autônoma de equipamentos de segurança eletrônica sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente*”. Essa regra não pode ser interpretada em sua literalidade, seja porque não cabe àquela Instrução Normativa proibir atos comerciais que afetam a iniciativa privada, seja porque tal proibição, ainda que se desse por meio de lei, violaria o princípio constitucional da livre iniciativa.

72. A regra citada deve ser interpretada dentro do contexto em que se insere, à luz do sistema de normas a que se submete o tema.

73. A Instrução Normativa em comento trouxe a possibilidade de contratação de serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico, revogando a IN SLTI/MPOG nº 02/2008 e revisando a orientação por ela adotada em seu artigo 51-B, inciso I. Isso porque a Polícia Federal, que regulamenta a vigilância privada, permite que o monitoramento eletrônico seja realizado por empresas de vigilância patrimonial.

74. Nos termos do Parecer 559/2012 – DELSP/CGCSP4:

[...] as atividades descritas pelo consulente (comercialização de equipamentos, confecção de uniformes), salvo o monitoramento eletrônico (melhor examinado abaixo), não constituem decorrência da atividade de segurança privada, tratando-se de comércio alheio à prestação dos serviços de segurança privada.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

(...) No que se refere ao monitoramento eletrônico, esta CGCSP já tem entendimento firmado no sentido de que empresas de segurança privada podem prestar serviços de monitoramento eletrônico (decorrência de vigilância patrimonial ou de transporte de valores), sendo vedada, no entanto, a comercialização autônoma de equipamentos de segurança eletrônica sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente.

75. Nesse mesmo sentido, dispõe o Parecer nº 835/2012 – DELP/CGCSP:

“No entanto, e já observado o item ‘b’ da presente consulta, esta CGCSP tem entendido reiteradamente (Parecer nº 33/01 – ASS/GAB/DCSP/DPF, Ofício 1.268/08 – DELP/CGCSP, Ofício nº 2.268/08 – ELP/CGCSP, Despacho 2.902/04 – DELP/CGCSP, Despacho 172/00, 33/09 – DELP/CGCSP, 646/10 – DELP/CGCSP, Despacho 654/11 – DELP/CGCSP) que as empresas de segurança privada podem também prestar serviços de vigilância eletrônica, sendo vedados, contudo, a venda, aluguel ou qualquer forma de comercialização autônoma de material e equipamentos de segurança sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente. Tal entendimento se dá sob a consideração de que a Lei nº 7.102/83 não veda a utilização de tecnologias para a realização de vigilância patrimonial (art. 10, inciso I) e, desse modo, a utilização do monitoramento eletrônico constitui um instrumento plenamente relacionado à vigilância patrimonial (considerado como ‘plus’ correlato às suas atividades principais – MSG nº 94/09 – DELP/CGCSP). (...) Como visto, a CGCSP entende ser possível que tais atividades sejam prestadas por empresas de segurança privada (vedada a comercialização autônoma do material ou equipamento), não havendo impedimento, no entanto, para que tais serviços sejam prestados por empresas de segurança eletrônica. Não se trata, com efeito, de atividade exclusiva a ser prestada por vigilante, conforme registrado no Ofício nº 33/09 – DELP/CGCSP: ‘(...) segundo o entendimento da CGCSP, a atividade de monitoramento, assim entendida aquela atividade interna, de acompanhamento remoto dos sinais emitidos por câmeras e demais equipamentos instalados nos locais onde a empresa possui contrato, não é atividade exclusiva da função de vigilante’”.

76. Portanto, o que reza a IN 5/2017 é que empresas de vigilância não podem vender ou alugar os equipamentos fora do escopo de um serviço de monitoramento. Por outro lado, como se extrai das manifestações técnicas supratranscritas, só vender ou alugar e instalar/manter os equipamentos, sem monitoramento, pode ser feito por empresa de outro ramo, registrada no CREA e com profissional habilitado.

77. Feita essa correção hermenêutica, cabe trazer à colação decisões judiciais e do TCU que contraindicam a contratação do serviço de monitoramento por empresa que, como atividade primária, fornecem a estrutura tecnológica necessária à vigilância eletrônica:

TJ/SP – LICITAÇÃO – Requisitos – Mandado de segurança, impetrado por empresa impedida de participar de procedimento licitatório, ora agravante, com pretensão de se suspender os efeitos de pregão licitatório que tem por objeto dois serviços distintos: o de monitoramento eletrônico à distância, com instalação de equipamentos nas dependências das unidades do Conselho Regional de Saúde Norte, e o de vigilância patrimonial desarmada; serviços, esses, licitados de forma conjunta – Hipótese – Circunstância em que não se pode vincular no edital, à mesma empresa licitante, a prestação de serviços que, malgrado complementares, são totalmente distintos nas suas características e na especialização que exigem para o seu desempenho, restringindo, demasiadamente, o número de licitantes, contrariando o interesse público – Ocorrência – Recurso provido. (Agravo de instrumento nº 635.534-5/0-00 – São Paulo – 4ª Câmara de Direito Público – Relator: Thales do Amaral – 29.03.07 – V.U. – Voto nº 6.142)

TCU – Acórdão nº 1.753/2008-Plenário – “9.1.5. oriente os órgãos/entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais a: I – absterem-se de licitar serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica (alarmes, circuito fechado de TV, etc) em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico;”.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Súmula nº 247 do TCU – “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

78. É evidente, portanto, que a Instrução Normativa n. 5/2017 trouxe a mera possibilidade de contratação de serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico, cabendo à própria Administração escolher a opção que melhor convém ao interesse público.

Manifestação da equipe de auditoria (Achado 1.5)

Em que pesem as argumentações da unidade auditada acerca da alínea “a” do item 9 do Anexo VI-A da IN nº 5/2017, interpretando esse normativo com foco em questões inerentes às características das empresas, com vistas a deliberar sobre quais delas poderiam ou não comercializar os serviços de vigilância eletrônica, ressalta-se que as constatações da auditoria não contemplam esta discussão, pois objetivaram demonstrar que a contratação em questão não assegurou ao INSS a prestação do serviço de monitoramento. Contudo, visando dar maior clareza à constatação da auditoria quanto à interpretação do normativo em questão, foi suprimido da conclusão do achado o trecho mencionando o descumprimento do normativo supracitado.

Não obstante, cabe destacar que, ao justificar a necessidade da contratação, a unidade auditada informa no item 2.4 dos Estudos Preliminares a determinação de se substituir os postos de vigilância ostensiva noturna por vigilância eletrônica, conforme Memorando Circular Conjunto nº 01/PRES/DIROFL/INSS, de 11 de março de 2015. Portanto, ao se analisar essa substituição, associada aos objetivos da contratação, elencados no item 2.5 dos Estudos Preliminares, sob a ótica do princípio da finalidade, é possível concluir que o serviço de monitoramento está inserido no serviço de vigilância eletrônica. Em outras palavras, a finalidade e eficiência da contratação de serviços de vigilância eletrônica somente será consumada com o monitoramento das informações oriundas do sistema de alarme previsto no item 4.3.3 do TR, e as medidas de comunicação necessárias visando preservar a integridade patrimonial e das pessoas, pois, do contrário, de nada adiantaria o pleno funcionamento dos equipamentos contratados.

Cumprе ressaltar que atualmente essa questão já se encontra regulamentada no órgão pela Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, que em seu Anexo I elenca dois modelos de contratação no âmbito do INSS, e ambos disciplinam procedimentos a serem adotados pela empresa contratada em caso de violação de perímetro no período de monitoramento do alarme. Portanto, o normativo em questão reforça a conclusão da auditoria no sentido de que o serviço de monitoramento integra e complementa os serviços de vigilância eletrônica.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Sendo assim, considerando que a resposta à Solicitação de Auditoria, emitida pela unidade auditada em agosto/2021, não esclareceu o questionamento em relação aos responsáveis pelo recebimento das mensagens em caso de acionamento da central de alarme e sobre a existência de procedimento estabelecido para atuação em caso de acionamento do sistema de monitoramento, e considerando que tampouco na manifestação acerca do relatório preliminar, emitida pela unidade auditada em dezembro/2021, houve elucidação do questionamento da auditoria, observa-se que a unidade não conseguiu demonstrar a existência de procedimento de monitoramento, apesar da contratação do serviço de vigilância eletrônica, objeto dessa ação de auditoria.

B.6) Achado 2.1 - Parcelamento do objeto em apenas dois itens

Manifestação da Unidade Auditada

79. De fato, incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto não restringe indevidamente a competitividade do certame, mas deve sempre ser observado o princípio da eficiência a que se submete a Administração Pública.
80. Em princípio, não há obrigatoriedade de o administrador público promover contratações distintas, em função da UF onde se dará a prestação do serviço. Conforme decidiu recentemente o TCU (Acórdão n. 2529/2021 – Plenário), o postulado que veda a restrição da competitividade do certame (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).
81. Assim, é cabível a modelagem para contratação de uma só empresa para atuar em mais de um estado da federação, desde que as exigências de habilitação na licitação não sejam restritivas.
82. No caso ora em análise, é evidente que as exigências de habilitação não foram excessivas, pois (no caso da quantidade de municípios, cuja exigência não passa de 10% da região Nordeste) seriam cabíveis inclusive se houvesse parcelamento por UF (a exceção seria o estado de Sergipe, que, pela sua extensão territorial — menor do País —, não poderia servir de parâmetro).
83. Para mais, no documento SEI n. [0577367](#), integrante do processo auditado (pag. 65 e 67), há farta justificativa para as exigências correspondentes aos Atestados de Capacidade Técnica. Afinal, a Administração deve formular as exigências de habilitação de maneira que, segundo a natureza do objeto por licitar e o grau de complexidade ou especialização de sua execução, sejam elas consideradas indicadores seguros de que os licitantes reúnem condições para bem e fielmente realizar o objeto.
84. Com efeito, justificada a consolidação das demandas, dividindo-as em dois itens, os desdobramentos vieram a reboque, resguardadas a razoabilidade e a proporcionalidade das exigências.
85. É indubitável que a comprovação de experiência anterior deve ser compatível com o objeto da licitação. Neste sentido, o TCU considera que as exigências da fase de habilitação técnica devem assegurar proporcionalidade entre o objeto do certame e a experiência exigida dos licitantes, não sendo razoável exigir comprovação de capacidade em quantitativos superiores aos do objeto da licitação.
86. Ainda conforme pacífica jurisprudência do TCU, de regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificados no processo de licitação. Assim, a Administração Pública possui inegável discricionariedade



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

para estabelecer os requisitos, mas deve limitar-se ao que prega o texto constitucional e exigir o mínimo possível, exatamente como procedeu esta Superintendência Regional no certame objeto de apuração pela Auditoria.

87. Reiteramos que o serviço a ser prestado visa preservar o patrimônio desta Autarquia, bem como a garantir a segurança dos servidores e público em geral. Ocorre que tal contratação tem abrangência regional devendo ser prestado em mais de 550 imóveis das Gerências vinculadas a esta SR, de modo que a simples análise deste fato fica perceptível que o certame é de grande amplitude, devendo assim a administração se precaver de todas as formas que são pela legislação admitidas com o fito de resguardar o Ente Público de licitantes que venham se aventurar nos certames e prejudicar o próprio interesse público.
88. Diante disto, consoante a sistemática adotada pela Lei 8.666/93, na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer a avença estabelecida.
89. Para isso, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacitação técnico-operacional, nos termos de seu art. 30, inciso II, e a comprovação da capacidade técnico-profissional, de acordo com seu art. 30, parágrafo 1º, inciso I.
90. No primeiro caso (capacidade técnico-operacional), a experiência a ser verificada é a da pessoa do licitante, devendo comprovar, enquanto organização empresarial, sua aptidão para desempenho de atividade e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Quanto a capacidade técnico profissional, o foco da exigência é a demonstração da experiência do profissional indicado pelo licitante para atuar como seu responsável técnico.
91. É necessário, portanto, que as exigências relativas a qualificação técnica sejam interpretadas em consonância com o disposto no art. 37, XXI da Carta Magna, com os demais dispositivos infra constitucionais, a fim de que sejam exigidos somente os requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, de modo a possibilitar a ampla participação de competidores interessados em contratar com a Administração. assegurar a economicidade da contratação e garantir, sempre que possível, o tratamento isonômico. Assim, não garantir uma boa qualificação técnica dos licitantes pode prejudicar, fortemente, o Ente Público que almeja uma contratação.
92. Nesse diapasão, no caso sob apreço, com vistas a garantir a capacidade técnica do futuro contratante a Administração pode exigir em seus editais a experiência na execução dos serviços, tal exigência deve guardar proporcionalidade com a complexidade do serviço, não só pelo aspecto da instalação dos equipamentos a serem contratados, mas também na capacidade de mobilização da empresa para execução dos serviços em diversos municípios de forma concomitante, tal exigência, no entanto, não pode restringir a competitividade.
93. Para maior ampliação da disputa, e a conseqüente redução dos riscos do certame, a licitação foi dividida em dois lotes, sendo a exigência da capacidade técnica correspondente ao quantitativo de cada item separadamente.
94. Portanto, para a base de cálculo a ser utilizada para o quantitativo exigido na qualificação técnica já é de 50% do total da licitação, logo exigir do licitante de no mínimo 50% do item, já guarda a proporcionalidade com a importância do serviço a ser contratado sem comprometer o caráter competitivo do certame, bem como resguarda a na melhor seleção do futuro contratante.
95. Faz-se necessário ressaltar que a comprovação da aptidão para o desempenho da atividade compatível com o objeto da licitação, através de atestados e certidões fornecidas por pessoas jurídicas de direito



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- público ou privada, comprovando a instalação e manutenção de câmeras e alarmes, destacando-se que neste caso o "e" se refere a uma obrigação aditiva e não alternativa, devendo a cumulação de ambos os requisitos.
96. Portanto, devemos ter a responsabilidade de zelar e exigir como qualificação, conhecimentos, habilidades, capacidade de logística e condições financeiras ao qual viabilize instalar, configurar e dar manutenção nestes equipamentos, em diferentes Unidades Federativas do Nordeste, garantindo que esses serviços sejam prestados com a qualidade necessária exigida, bem como a instituição usufruir de todas as vantagens que a tecnologia oferece, tais como: segurança e comodidade, além de auxílio na elucidação de diversos casos, com a recuperação das imagens dos eventos.
97. Desse modo, em relação à alegada restrição à competitividade, nem se faz necessário tecer grandes considerações. Mesmo com essa envergadura, o certame atraiu 20 participantes no Lote 1 e 22 participantes no Lote 2, o que comprova o alto grau de disputa pelo objeto.
98. Ocorre que, mesmo em face da elevada concorrência no certame, concluiu a Auditoria que:
- [...] as falhas identificadas no planejamento da contratação, sobretudo pelos elementos que restringiram a competitividade, direcionaram a licitação para um grupo de empresas com capacidade para manter escritório em Recife/PE e, simultaneamente, fornecer e instalar milhares de equipamentos em centenas de municípios. Esses fatos, aliados à repercussão das falhas de planejamento evidenciadas na execução do Contrato n° 03/2020, favoreceram a licitante vencedora.*
99. Ora, por tudo o quanto posto até agora, tal conclusão não possui qualquer lastro.
100. A própria empresa supostamente beneficiada, que se sagraria vencedora após legítima competição, impetrou Mandado de Segurança (doc. SEI n. [5825573](#)) questionando a inclusão de unidades onde ela já prestava o serviço. Não havia, por parte dela, qualquer interesse na consolidação das demandas das unidades vinculadas à SR IV.
101. Análises técnicas conduzidas na fase de habilitação denotam que a suposta empresa favorecida, teve vários atestados de capacidade técnica rejeitados, por não atenderem as especificações constantes no edital e termo de referência, conforme acostado aos autos (doc. SEI n. [0597755](#), volume III, processo físico volume VI, fls 2256 a 2306, págs 1 e 7).
102. De mais a mais, afora as questões de ordem técnica e econômica, também já se afirmou na presente manifestação — com base em jurisprudência do TCU — que o postulado que veda a restrição da competitividade do certame (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), além de não violado neste particular, não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal).
103. É cediço que o INSS se encontra com sérios problemas em relação ao quadro de servidores, os quais são essenciais para o desempenho de sua missão constitucional de conceder e gerir os benefícios previdenciários e o benefício assistencial de prestação continuada – BPC, da LOAS.
104. Diante das dificuldades em proporcionar atendimento célere, ao gestor não é possível dispensar força de trabalho das Agências da Previdência Social para a área administrativa, na qual encontram-se inseridas as Seções de Logísticas, Licitações e Contratos das Gerências-Executivas, responsáveis por executar as seguintes tarefas, conforme art. 232 - Anexo I da Portaria nº 414, de 28/09/2017, que aprova o Regimento Interno do INSS:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Art. 232. À Seção de Logística, Licitações e Contratos e Engenharia da Gerência-Executiva, compete: I – executar as atividades de logística, licitações e contratos, patrimônio mobiliário e imobiliário, engenharia, documentação e informação necessárias ao funcionamento de suas unidades, em conjunto com as áreas técnicas, quando se tratar de materiais e serviços especializados; II – exercer as atividades relacionadas à operacionalização e atualização das informações afetas aos sistemas estruturantes da Administração Pública Federal e aos sistemas internos informatizados, no âmbito da sua área de atuação; III – analisar contratações, termos aditivos e apostilamentos; IV – propor contratações, termos aditivos e apostilamentos na sua área de atuação; V – administrar os imóveis vinculados à Gerência-Executiva, de acordo com as diretrizes da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística; VI – manter controle físico, contábil e financeiro dos materiais de consumo em estoque e dos bens patrimoniais, estabelecendo cronograma de aquisição e requisição, promovendo o inventário dos bens de consumo e permanente; VII – analisar, propor e formalizar os processos relativos ao desfazimento de material permanente e de consumo inservíveis da Gerência-Executiva e unidades vinculadas; VIII – realizar proposta de: a) constituição de comissões e grupos de trabalho, na sua área de atuação; b) instituição de equipes de planejamento de contratação; e c) designação de gestores e fiscais, pregoeiros, leiloeiros e suas respectivas equipes de apoio. IX - gerir as despesas operacionais no âmbito da Gerência-Executiva, em consonância com a programação orçamentária e observadas as diretrizes da Diretoria de Orçamento Finanças e Logística; X – gerenciar as atividades de gestão documental; XI – executar e acompanhar o processo de avaliação e de destinação de documentos arquivísticos, bibliográficos e museológicos; XII – planejar infraestrutura para guarda e armazenamento dos documentos e materiais informacionais; XIII – manter cadastro atualizado dos arquivos, biblioteca, museus e da força de trabalho para a gestão documental; XIV – administrar, quando houver, a biblioteca e o espaço cultural da Gerência-Executiva; XV – executar o Plano Nacional de Desmobilização do Patrimônio Imobiliário do INSS e o Plano de Obras e Serviços de Engenharia; XVI – realizar os procedimentos para pagamento das despesas relativas aos impostos, seguros, taxas, condomínios, aluguéis e dos demais contratos de serviços continuados ou não continuados e de aquisições; XVII – executar a vistoria e a manutenção em imóveis próprios e de terceiros de uso do INSS, bem como dos equipamentos necessários ao seu funcionamento; XVIII – executar a locação de bens imóveis de terceiros e a terceiros; XIX – receber, selecionar, classificar, registrar, controlar e expedir correspondências, expedientes, processos e demais documentos; e XX – elaborar projeto básico, plano de trabalho e termo de referência, na sua área de atuação.

105. Vê-se que a licitação e a gestão de contratos são apenas uma pequena parcela do trabalho que as Seções de Logísticas devem desempenhar, sendo que, atualmente, essas mesmas seções trabalham com um número de servidores aquém do necessário para o bom funcionamento dos serviços. E, o mais grave, muitos deles estão recebendo abono de permanência e podem se aposentar a qualquer momento, sem previsão de reposição.
106. O estado realmente é crítico, prejudicando, cada vez mais, o princípio da segregação de funções, de necessária observância para o desenvolvimento regular das licitações e das gestões de contratos.
107. Por essa e outras razões, desde 2015 a Autarquia enfrenta dificuldades para manter o modelo tradicional de gestão descentralizada, com pulverização de servidores entre diversas unidades operacionais na ponta, seja voltada à área meio, seja voltada à área finalística. Restrição fiscal, aposentadoria de grande parte dos servidores e inviabilidade de realização de novos concursos impactaram diretamente o modelo tradicional de gestão do INSS, outrora descentralizado nas Gerências Executivas, muitas das quais, se não fosse o recente processo de centralização das contratações, imposto pelo Ofício SEI Circular nº 45/2020/DGPA-INSS, já não teriam qualquer condição operacional para planejar, licitar e gerir suas contratações isoladamente. Por outro lado, o Serviço de Logística, Licitações e Contratos da Superintendência tampouco goza de melhores condições de pessoal e depende invariavelmente da colaboração de servidores de todo o Nordeste, com maior grau de especialização, para a execução do vultoso volume de trabalho que gradativamente se acumula sob sua responsabilidade.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

108. Diante dessa realidade, a decisão de centralizar as licitações e os contratos se deu no intuito de racionalizar todos os recursos disponíveis, sejam eles humanos ou materiais, e, principalmente, de adequar-se ao contingenciamento orçamentário que vem sendo gradual a cada ano, exigindo do Administrador a implementação de novas soluções em relação às formas de organização, de modo a permitir o sucesso das metas estratégicas e a liberação de recursos para as atividades essenciais do Instituto.
109. A quantidade de servidores lotados nas Seções de Logística das Gerências-Executivas é desproporcional ao número de contratos sob sua responsabilidade. Em média, cada servidor lotado nas Seções de Logística de cada Gerência-Executiva era responsável pela gestão de 06 (seis) contratos, além de gestão do patrimônio imobiliário, gestão documental e recebimento/gestão/distribuição de materiais de consumo nas Agências da Previdência Social vinculadas.
110. Sabe-se, ademais, que a gestão dos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra deve ser realizada de forma cuidadosa e efetiva, com vistas a verificar criteriosamente a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas em relação a cada empregado alocado no contrato, sob pena de se configurar culpa *in vigilando* da Administração, tendo em vista a responsabilidade subsidiária, na qualidade de tomadora dos serviços. Para tanto, cabe ao gestor do contrato ter conhecimento e domínio da legislação trabalhista, fundiária e previdenciária para conferência dos contracheques (salários adicionais, horas extras, benefícios, férias, licenças, faltas etc.) e dos cálculos das indenizações e reflexos nos casos de demissão do funcionário pela empresa contratada.
111. Nesse sentido, embora o contrato ora em comento não seja com dedicação exclusiva de mão de obra, sabe-se que as atividades são cumulativas, e o corpo de servidores para delas dar conta é o mesmo, exíguo e em constante redução.
112. Além disso, ao gestor de contratos também compete instruir os processos administrativos para repactuação, alteração, reequilíbrio econômico-financeiro, prorrogação, pagamento, apuração de infrações contratuais e aplicação de sanções.
113. Desse modo, quanto ao gerenciamento de tais serviços, tem-se que tal atividade se mostra tão mais eficiente quanto mais especializadas são as equipes responsáveis.
114. Nesse diapasão, à medida que se certifica dos ganhos técnicos e econômicos decorrentes da consolidação de demandas, esta Regional tem concentrado a gestão dos contratos decorrentes em equipes devidamente preparadas, possibilitando que os servidores que atualmente fazem acompanhamento destes serviços nas Gerências-Executivas tenham melhor aproveitamento naquelas unidades. Para tanto, a paralela redução do número de contratos ostenta igual importância, porquanto, ainda que integrada por servidores especializados, a equipe que se ocupa de tal atribuição — em reduzido quantitativo — teria grandes dificuldades para gerenciar adequadamente inúmeros contratos.

Manifestação da equipe de auditoria (Achado 2.1)

A SR IV reconhece a necessidade de que seja demonstrado que o parcelamento do objeto não restrinja a competitividade e defende que não há obrigatoriedade de que haja contratações distintas por Unidades da Federação onde se dará a prestação do serviço. Além disso, cita o Acórdão TCU nº 2.529/2021 – Plenário, para argumentar que a avaliação da restrição à competitividade no parcelamento do objeto deve considerar o princípio constitucional da eficiência e ganho de escala.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

O entendimento do TCU quanto ao parcelamento do objeto está consolidado na Súmula nº 247 e incorporado no item 3.8 do Anexo III da IN SEGES nº 05/2017. De acordo com tais dispositivos, dividir o objeto visando propiciar a ampla participação de licitantes é a regra. O não cumprimento dessa regra deve ser devidamente justificado sob os aspectos de viabilidade técnica e econômica, perda de escala e de aproveitamento do mercado e da competitividade.

No Pregão nº 01/2019, o que se observou foi que os Estudos Preliminares e as manifestações posteriores à avaliação jurídica não demonstraram que o objeto licitado não poderia ser dividido em mais de dois lotes, tendo em vista as disposições do TCU e da IN SEGES nº 05/2017. Portanto, o achado de auditoria não se refere à ausência da divisão do objeto por UF onde o serviço deveria ser prestado. Vale ressaltar que, mesmo em situações em que o serviço seria prestado em uma única UF, o Ministro-Relator, no Acórdão nº 9.873/2017 – Segunda Câmara, indicou a necessidade de divisão do objeto:

20. Bem se vê que, nos termos da Súmula nº 247 do TCU, o não parcelamento do objeto só tende a ser admitido pela sua inviabilidade técnica, diante do efetivo prejuízo para o conjunto ou complexo, no empreendimento, ou da efetiva perda de economia de escala, salientando, contudo, que, no presente caso, não restou comprovada essa inviabilidade técnica, nem a aludida perda na economia de escala, até porque a referida licitação poderia ser promovida sob a forma centralizada, mas com a adjudicação por itens de serviço.

21. Não fosse o bastante, os aludidos serviços seriam contratados, globalmente, com expressiva dimensão material, envolvendo a aquisição de 641 agentes para os serviços de limpeza e de 50 agentes para os serviços gerais (Peça nº 2, fls. 56 a 65), ao longo de 5 anos, sob o valor de R\$ 155.514.518,31, para o atendimento das 23 gerências executivas do INSS em todo o Estado de São Paulo, mas a aludida superintendência do INSS não comprovou a vantagem dessa contratação pela vigência de 60 meses, descumprindo, assim, o disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1993.

22. O princípio do parcelamento tende, aliás, a propiciar o aumento da competitividade, além de mitigar o risco estratégico de se contar com um único prestador de serviço para toda as unidades vinculadas à Superintendência Regional Sudeste I, tendo ficado evidenciado que se deveria permitir que empresas regionais e locais pudessem competir apenas pelos lotes nas suas respectivas regiões.

Especificamente em relação ao Acórdão TCU nº 2.529/2021 – Plenário, citado pela SR IV, importante registrar que nova avaliação do certame foi realizada pelo TCU (Acórdão TCU nº 2.966/2021 - Plenário), que, ao adotar medida cautelar, reiterou a regra de parcelamento do objeto e a necessidade de demonstração de que a não adoção desse procedimento não restringe indevidamente a competitividade do certame.

Nesses termos, o parcelamento do objeto para garantir a competitividade do certame é tema pacífico no âmbito da Corte de Contas e a demonstração da impossibilidade de realização dessa divisão deve estar calcada em inviabilidade técnica e econômica, perda de escala ou prejuízo no aproveitamento do mercado.

Tais aspectos não foram demonstrados pela SR IV que, em sua manifestação no documento SEI nº 5831832, apresentou um conjunto de justificativas quanto aos critérios adotados para



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

habilitação dos licitantes. Todavia, não houve apontamento em relação a esses critérios no relatório preliminar. A restrição do certame foi apontada em relação à divisão do objeto em apenas dois itens, que agregou milhares de equipamentos e centenas de municípios e, por consequência, gerou exigências de habilitação proporcionais a esse quantitativo.

Da mesma forma, no que se refere à divisão do objeto em dois itens, não houve conclusão por parte da auditoria de beneficiamento exclusivo da licitante vencedora do Pregão nº 01/2019, mas de um conjunto de empresas com porte compatível com a divisão realizada, afastando a participação de licitantes com condições de executar o objeto dividido em mais itens.

Sobre a avaliação da SR IV de que a competitividade não foi prejudicada por causa da quantidade de licitantes, verifica-se que nem todas as empresas que demonstraram interesse no pregão apresentaram propostas para a fase de disputa. Das nove empresas que apresentaram impugnação alegando restrição à competitividade quanto à divisão do objeto ou às regras de habilitação, cinco não participaram do Pregão nº 01/2019. Além disso, não houve participação integral dos 20 licitantes no Item 1 do Pregão nº 01/2019 e dos 22 no Item 2 na fase de disputas, uma vez que houve apresentação de propostas únicas (nove no Item 1 e dez no Item 2), desistências formais por erro de cadastro de lance e não apresentação de propostas após a convocação (seis no Item 1 e cinco no Item 2).

No que se refere às alegações de falta de pessoal e à centralização das contratações como estratégia para otimizar os recursos disponíveis e superar as dificuldades de força de trabalho para execução das atividades, verifica-se, na jurisprudência do TCU, que tais argumentos, por si só, não têm o condão de afastar a regra de divisão do objeto. Além disso, a avaliação na Corte de Contas é que a centralização das contratações não apresenta incompatibilidade com a divisão do objeto:

17. A Superintendência Regional Sudeste I buscou instituir o CSC com vistas à redução de servidores nas seções de logística em cada unidade administrativa, mas não conseguiu demonstrar a economicidade do referido procedimento de contratação centralizada.

18. Ocorre que, conforme salientado pela unidade técnica, tais objetivos não se mostram incompatíveis com o parcelamento do objeto da licitação, vez que os certames licitatórios, cujos objetos forem parcelados, podem ser elaborados de forma centralizada, sem contar que as parcelas do objeto (itens, lotes ou etapas) podem ser licitadas mediante um único ato convocatório, conforme se depreende do disposto na Súmula nº 247 do TCU.

19. Ao analisar essa questão, o auditor federal da Secex/SP anotou, à Peça nº 18, que: “fica afastada a alegação de que o parcelamento provocaria custos adicionais em virtude da multiplicidade de licitações, vez que a Superintendência pode lançar mão de um único edital de licitação, porém com adjudicação por itens ou lotes. Desse modo, atender-se-ia ao disposto no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula 247 do TCU, ao mesmo tempo em que se evitaria (ou se atenuaria significativamente) a incidência dos custos adicionais que, segundo a Superintendência, montaria a um valor aproximado de R\$ 295 mil (caso se realizasse um certame para cada uma das 23 gerências executivas)”.

(Voto do Ministro-Relator Acórdão TCU nº 9.873/2017 – Segunda Câmara)



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Além da questão referida, envolvendo os custos das empresas, o DNOCS/PI recorreu também à carência de pessoal, à falta de verbas para viabilizar os deslocamentos dos fiscais e às dificuldades de controle dos postos de trabalhos, inclusive quanto à tempestividade na resolução de problemas, se tivesse que lidar com várias empresas contratadas e seus respectivos prepostos, para justificar o não parcelamento do objeto do pregão. De fato, lidar com apenas uma empresa, ainda mais em ambiente em que prevalece a insuficiência de pessoal, é diferente de lidar com quatro empresas - se considerássemos a divisão do objeto do pregão em itens de acordo com as unidades do DNOCS/PI beneficiadas - ou mesmo com duas empresas - se considerássemos a divisão do objeto segundo as UF abrangidas pela licitação. No entanto, essa decisão por uma ou outra fórmula deve considerar também os efeitos da opção sobre a competitividade do certame e os eventuais prejuízos para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

As justificativas quanto à carência de pessoal e à falta de recursos para viabilizar os deslocamentos dos fiscais, embora pudessem ser reconhecidas como uma dificuldade para a administração do DNOCS/PI, aplicar-se-iam igualmente à contratação individual ou parcelada do objeto, tendo em vista que os postos de trabalho a serem fiscalizados são os mesmos em ambos os casos. Os acréscimos advindos da fiscalização de uma ou mais empresas, em regra, se restringiriam aos aspectos documentais.

[...]

3. Os fundamentos da decisão acautelatória, apoiados integralmente nas razões apresentadas pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), foram transcritos no relatório que integra o presente acórdão, o que dispensa reprisá-los no presente voto.

Ante as razões de decidir apresentadas no relatório precedente e com fundamento no art. 276, caput, do RITCU, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que submeto à consideração deste Colegiado, consoante sistemática adotada por meio da Comunicação da Presidência ao Plenário em 25/10/2017.

(Voto do Ministro-Relator Acórdão TCU nº 2.966/2021 – Plenário)

Diante do exposto, as justificativas apresentadas pela SR IV não trouxeram fatos capazes de modificar as avaliações registradas no relatório preliminar quanto à restrição causada pela divisão do objeto do Pregão nº 01/2019 em apenas dois itens.

B.7) Achado 2.2 - Exigência de instalação de escritório na região metropolitana de Recife/PE sem justificativa.

Manifestação da Unidade Auditada

115. O próprio Tribunal de Contas da União o TCU já se manifestou pela razoabilidade de tal exigência, por propiciar melhores gestão e fiscalização do contrato (Acórdão n. 769/2013). Outrossim, a IN n. 5/2017 a permite expressamente:

ANEXO VII-A

DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO

[...]



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante:

a) declaração de que o licitante possui ou instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato;

[...]

116. Essa possibilidade normativa, por seu turno, teve por base o Acórdão 1214/2013-P do TCU, que assim dispôs:

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:
[...]

9.1.11 seja fixada em contrato a obrigatoriedade de a contratada instalar, em prazo máximo de 60 (sessenta) dias, escritório em local (cidade/município) previamente definido pela administração;

[...]

117. Naquela ocasião, estas foram as razões nas quais a Corte de Contas fundamentou sua decisão colegiada:

III.b.1 – Local do escritório para contatos

104. A primeira proposta tem por fundamento legal o art. 30, inciso II, e § 6º, da Lei 8.666/93, e refere-se à comprovação de que a empresa possui ou se compromete a montar matriz, filial ou escritório em local previamente definido no edital, com pessoal qualificado e em quantidade suficiente para gerir o contrato.

105. Essa exigência se faz necessária tendo em vista que, com o advento do pregão eletrônico, empresas de diversos estados vencem a licitação, assinam contrato, e não têm montada, de forma espontânea, estrutura administrativa próxima ao local de gestão do contrato e de seus empregados. Com isso, a Administração e os empregados têm dificuldade em manter contatos com os administradores da empresa. Muitas vezes sequer conseguem localizar a sede da empresa contratada.

[...]

27. O grupo ressalta a importância de que a empresa contratada possua estrutura compatível no local onde são prestados os serviços, de forma que a administração e os próprios empregados possam discutir questões relacionadas à prestação dos serviços com a empresa contratada, sem maiores dificuldades. Registra o grupo de estudos que, com o pregão eletrônico, é cada vez mais comum empresas sediadas em determinados estados vencerem licitações para a prestação de serviços em outras unidades da federação. Se a contratada não tiver uma estrutura adequada no local de prestação dos serviços, a prática tem mostrado que isso causa dificuldades para a boa execução do serviço.

28. Não havendo impedimentos de caráter legal para tal exigência, que tem por objetivo diminuir potenciais problemas quanto à regular execução contratual, considero adequada a proposta do grupo de que a administração requeira, no edital, que a empresa contratada possua ou se comprometa “a montar matriz, filial ou escritório em local previamente definido no edital, com pessoal qualificado e em quantidade suficiente para gerir o contrato”. Evidentemente, deve ser evitada a formulação de exigências desarrazoadas em termos de estrutura administrativa local, de forma a onerar



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

desproporcionalmente as empresas, inibindo desnecessariamente a competitividade do certame, somente se exigindo que a contratada possua uma estrutura mínima que garanta a boa execução contratual.

118. Dito isso, certifica-se que a exigência, na fase de habilitação, de declaração de disponibilidade futura de instalação de escritório em local previamente definido pela Administração encontra respaldo no inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93, justificando-se, entre outras razões, para viabilização da adequada gestão dos serviços.
119. Portanto, conclui-se que o edital da licitação desta Regional não limitou o caráter competitivo do certame nem maculou o princípio da isonomia previsto na Lei nº 8.666/1993.
120. A exigência de instalação pela contratada de escritório físico na região metropolitana de Recife, como a própria Auditoria registrou, foi justificada em razão da abrangência do contrato, cuja unidade gestora é a própria Superintendência, sediada na capital pernambucana.
121. A propósito, releva esclarecer que, não obstante as fiscalizações técnica e setorial se deem de forma “pulverizada”, já que algumas Gerências-Executivas dispõem de engenheiros para tal incumbência, a gestão da execução do contrato se dá centralizadamente, por agente que, fisicamente mais próximo à unidade gestora (que é a própria SR IV), exerce a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções ou extinção do contrato, dentre outros, atos que costumemente demandam reuniões com representantes da contratada.
122. Posto isso, não há razão para se questionar a suficiência da justificativa apresentada por esta Regional em resposta às SAs. A fundamentação, embora sucinta, tem, sim, o condão de justificar a decisão.
123. A própria exigência, conforme descrita, permitia à contratada montar qualquer estrutura que, a seu exclusivo juízo, poderia garantir a adequada gestão do contrato. Os impactos da medida seriam avaliados ao longo da própria vigência contratual, dado o caráter genérico da regra editalícia.
124. É vidente que a exigência de escritório, para além da justificada necessidade, impôs custo ínfimo à empresa que se sagraria vencedora, incapaz de restringir o caráter competitivo da licitação.
125. Obviamente, a maior preocupação dos órgãos de controle é com risco de a exigência impor um custo considerável ao contratante, razão pela qual deve guardar proporção com o valor do contrato, sob pena de afugentar licitantes ou encarecer demasiadamente o preço do serviço. No caso sob óculo, a fração do valor total do serviço a que corresponderia o custo de instalação de um escritório, somada às justificativas técnicas apresentadas, não deixa dúvidas quanto à proporcionalidade e à justa causa para a exigência (lembrando, mais uma vez, que houve 20 participantes no Lote 1 e 22 no Lote 2 na mencionada disputa pública).

Manifestação da equipe de auditoria (Achado 2.2):

Em que pese a unidade auditada tenha citado as disposições do Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário em sua manifestação, observa-se que posicionamentos posteriores da Egrégia Corte não dispensaram a necessidade de justificativa técnica para fundamentar a exigência de



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

escritório em cidade específica. É o que destacou o Ministro-Relator no Acórdão TCU nº 273/2014 – Plenário:

Ocorre que, como bem observou a unidade técnica, “a argumentação de que tal restrição atenderia ao princípio da economicidade, pois empresas sediadas em outros estados teriam custos elevados, não procede. Afinal, é função do procedimento licitatório a escolha da proposta mais vantajosa para a administração. Não cabe, portanto, excluir possíveis participantes presumindo que não poderiam oferecer propostas competitivas. A referência ao [Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário](#) também deve ser adaptada ao caso concreto. Se o Inca entender pela necessidade de a empresa contratada vir a instalar escritório em local previamente definido, que estabeleça prazos para tal a partir da assinatura do contrato, abstendo-se de estabelecer tal requisito como critério de habilitação para participação no certame. **Vale assinalar, ainda, que tal entendimento deverá ser respaldado em análise técnica quanto à necessidade de fato de tal exigência.**” (grifado)

Durante a realização dos exames, ficou demonstrado, através da resposta de Solicitação de Auditoria, que a decisão pela exigência de instalação do escritório na região metropolitana do Recife não se deu por avaliação técnica: “Esta foi uma sugestão da Administração para maior facilidade de comunicação e reuniões presenciais, devido a grandeza do contrato”.

Em sua manifestação após o relatório preliminar, a SR IV voltou a justificar que a exigência do escritório está fundamentada na facilidade de atuação da gestão centralizada.

Contudo, em recente decisão (Acórdão TCU nº 1.176/2021 - Plenário), o TCU reforçou a necessidade de que seja demonstrada a imprescindibilidade para a garantia da adequada execução do objeto licitado:

9.2.1. exigência de que os licitantes instalem escritório na cidade de Porto Velho/RO, ou em raio máximo de até 50 km da cidade, no prazo máximo de sessenta dias a partir da vigência do contrato, estabelecida no item 9.11.2 do Edital do Pregão Eletrônico 12/2020, sem a devida demonstração de que seja imprescindível para a garantia da adequada execução do objeto licitado, e/ou, considerando os custos a serem suportados pela contratada, sem avaliar a sua pertinência frente à materialidade da contratação e aos impactos no orçamento estimativo e na competitividade do certame que, entre outros exames, tem o potencial de restringir o caráter competitivo da licitação, afetar a economicidade do contrato e ferir o princípio da isonomia, em ofensa ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

Portanto, a justificativa apresentada para a exigência de escritório no certame na região metropolitana do Recife, com fundamento na proximidade com a gestão contratual para facilitar a realização de atividades esporádicas (por exemplo, prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções ou extinção do contrato ou reuniões) não supre a exigência de demonstração técnica da imprescindibilidade de tal procedimento, conforme apontado pelo TCU. Além disso, não houve avaliação do impacto dessa exigência no custo da contratação, uma vez que nos orçamentos utilizados para fixar o preço estimativo da contratação não houve nenhum registro quanto ao custo envolvido na instalação e manutenção do escritório na Região Metropolitana do Recife/PE. Nas mensagens eletrônicas enviadas pelo INSS aos fornecedores na fase de definição de custos, não foi informado que essa exigência fazia parte das condições de execução do contrato.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Como destacado no relatório preliminar, o item 5.3.23 do Edital previu como obrigação da contratada *fornecer conta de e-mail para comunicação com o Instituto, bem como um programa informatizado de controle de chamados técnicos, sendo de sua responsabilidade a manutenção e acompanhamento desta conta e desse sistema*. A existência de tal mecanismo de interação compôs a avaliação do TCU no citado Acórdão TCU nº 1.176/2021 – Plenário, que considerou indevida à exigência de instalação do escritório:

29. Não restando devidamente demonstrado que a exigência em foco é imprescindível para a garantia da adequada execução do objeto licitado, nos termos prescritos na jurisprudência deste Tribunal (p. ex. os já citados [Acórdão 6463/2011-TCU-Primeira Câmara](#) e 237/2014-Plenário), tal quesito tem o potencial de restringir o caráter competitivo da licitação e ferir o princípio da isonomia, em ofensa ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

30. Desse modo, e considerando a razoabilidade dos argumentos do representante quanto ao fato de o serviço licitado compreender o gerenciamento das operações por meio de sistema informatizado, de modo que prescindiria de um suporte contínuo e presencial em uma das cidades distinguidas no edital do certame (cf. 1, 'a', acima), conclui-se pela procedência deste ponto da representação, propondo-se a expedição de ciência ao órgão sobre a impropriedade em comento, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, na forma delineada na proposta de encaminhamento.'

Diante do exposto, não se considera que a justificativa apresentada pela SR IV tenha atendido às orientações apontadas pelo TCU para que a exigência de escritório não tenha potencial restritivo na licitação.

B.8) Achado 3 - Descumprimento do prazo contratual de instalação dos equipamentos e inobservância de disposições da Lei nº 8.666/1993 em relação às decisões sobre os pedidos de prorrogação de prazo.

Manifestação da Unidade Auditada

126. Diante da situação estonteante ao qual foi acometida o Brasil, e o mundo, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 06/2020 reconheceu a ocorrência do Estado de Calamidade Pública, exclusivamente para fins do Artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, onde trata de normas para fins de responsabilidade na gestão fiscal. A redução de oferta de insumos e o aumento de custo de serviços estratégicos (logística) e as determinações governamentais de contenção à pandemia (com fechamento de fronteiras, restrição a circulação de pessoas, aberturas de comércio, espaço aéreo, dentre outras medidas), tiveram reflexos na execução de contratos administrativos em curso, como quanto aos prazos de entrega, instalação e o consequente cumprimento das obrigações assumidas. A reprogramação dos prazos deverá propiciar a extensão necessária dos lapsos com vistas a assegurar a exequibilidade dos serviços contratados. Ao contratado caberá especificar as dificuldades operacionais decorrentes da pandemia que acarretaram a defasagem do cronograma de instalação, demonstrando a dimensão de seu impacto nos prazos de execução. Será importante fundamentar suficientemente esta manifestação, documentando todos os entraves que subtraíram as condições de exequibilidade originariamente estabelecidas.

127. Por outro lado, buscando mitigar os graves impactos econômicos gerados pelas medidas adotadas para conter o avanço da epidemia, percebem-se iniciativas adotadas pelo Poder Público no sentido de manter contratos administrativos mesmo sem a devida contrapartida, como forma de preservar a renda das empresas contratadas e a remuneração dos profissionais envolvidos na execução de contratos com



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- a Administração. Exemplo desse tipo de política pública colhe-se no Município de São Paulo, que em 28 de março de 2020 editou a Lei n.º 17.335/2020 para autorizar a promoção de medidas excepcionais no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviços contínuos, visando à sua manutenção. Dentre elas, está a manutenção do pagamento mensal nos contratos em que for indicada a suspensão total ou parcial dos serviços, deduzidas as despesas diretas e indiretas que efetivamente deixem de incorrer, garantindo, ao menos, o pagamento das despesas com pessoal e encargos trabalhistas.
128. Nessa mesma linha de ação, foram editados os normativos Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, os deslocamentos dos Servidores foram mitigados ou deixaram de ocorrer, portanto, nos casos nos quais não seja possível a constatação física da realização dos serviços prestados, em razão do regime de exceção causado pelo coronavírus (COVID-19), recomenda-se, excepcionalmente, e sem prejuízo das demais disposições contidas na Instrução Normativa nº 5/2017/SEGES/MPOG, que a(o) aferição/atesto dos serviços se dê mediante apresentação de relatório circunstanciado da contratada. Tal procedimento ficará sujeito a possibilidade de posterior glosa e aplicação de penalidades, caso as informações apresentadas pela contratada não se mostrarem fidedignas, em futura verificação pelos fiscais do contrato. Sensível a isso, a DGPA reforçou o contido no Ofício SEI Circular nº 11/DGPA/INSS, por meio do Ofício SEI Circular nº 17/2021/DGPA/INSS, de 1º de março de 2021 (doc. SEI n. [2987885](#)), ratificando que a impossibilidade de deslocamentos não seria impeditivo para o ateste e pagamentos dos serviços prestados, tendo como objetivo maior garantir que, mesmo com as enormes dificuldades decorrentes do colapso trazido pela pandemia, os contratos, e consequentemente, os serviços públicos, continuassem a serem prestados.
129. Assim, por força dos meios de combate ortodoxo, tais como isolamento social, fechamento de fronteiras e impossibilidade laboral, o abalo econômico imposto à população em geral tem feito com que pessoas físicas e jurídicas, não consigam honrar com os compromissos assumidos, logo, causando uma reação em cadeia desmedida, haja vista que um deixa de cumprir a obrigação com o outro causando a chamada reação em cadeia negativa. Com a ascensão da pandemia, as esferas de governo em todo o País, em maior ou menor medida, passaram a editar atos administrativos em caráter geral, e que podem ter impactos na execução dos contratos administrativos. Exemplos não faltam: a determinação de que as pessoas não circulem e fiquem em casa fez com que se diminuísse o uso dos transportes públicos e privados, afetando, sobremaneira, a disponibilização de insumos/materiais, resultantes do fechamento compulsório do comércio e da indústria por todo o país, em especial no Nordeste.
130. 118. A excepcionalidade da ocorrência e a gravidade de seus efeitos impedem a invocação de argumentos relacionados à “ordinariedade” do risco. De modo que se compreende que não há cabimento em afirmar que o surgimento de um vírus, com efeitos nocivos relevantes, e a sua difusão na sociedade são eventos “possíveis” de serem previstos e evitáveis. Ao contrário. E, no caso sob análise, há causalidade entre a ocorrência da pandemia e o consequente fechamento do comércio, fronteiras, redução dos quadros dos serviços aduaneiros, etc., com o descumprimento dos prazos de instalação (em uma primeira análise). Assim, a situação em apreço, ou seja, a causa de tudo, é típica força maior, a gerar problemas não só aos agentes envolvidos nos pactos firmados, mas também ao Estado, que amarga prejuízos vultosos em todos os campos. De outro lado, não há dúvidas que a força maior causada pelo Coronavírus pode exonerar as partes de atribuição da culpa pela inexecução dos contratos, desde que o obstáculo à manutenção do negócio tenha nexos causal com a pandemia. Isso é pertinente ao que dispõe o art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666/93, pois o fato do contrato ser assinado quando a pandemia já era conhecida, por óbvio, sua duração e efeitos devastadores advindos não eram possíveis de previsão.
131. Os Poderes Executivo e Legislativo, nas suas mais diversas esferas e atuações, vem promovendo uma série de medidas no intuito de minimizar o impacto da pandemia no mercado. A produção legislativa,



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

nessa toada, também tem sido grande. Há projetos de lei em trâmite visando a alterar ou flexibilizar disposições legais até então vigentes com o objetivo de mitigar os efeitos da recessão e adequar circunstâncias jurídicas a essa nova crise global, sem precedentes.

132. O *pacta sunt servanda* é princípio aplicável aos contratos em geral, inclusive àqueles em que figura como parte a Administração Pública. Entretanto, mudanças imprevisíveis e extraordinárias nas condições presentes no momento da celebração de um contrato podem gerar desequilíbrios exagerados na relação original. Partindo da premissa de que a manifestação de vontade das partes está inserida num cenário específico, a alteração repentina e substancial desse contexto pode ser vista como mudança das próprias obrigações pactuadas. Isso prestigia a comutatividade dos contratos e a justiça contratual, no que a doutrina costuma chamar de “teoria da imprevisão”. Doutra banda, pode-se argumentar, com certa razão, que estas decisões serão sempre carregadas de alguma subjetividade. Além disso, a literalidade do contrato atribui, de maneira expressa, a responsabilidade pelo evento a uma das partes, que, ao menos em princípio, assume integralmente aquele risco, devendo ser respeitado o contrato que foi submetido à disputa pública através de licitação. O que se tem defendido, contudo, hoje, e este é o cerne de nossa questão, é que mesmo os eventos abstratamente previstos em contrato podem tomar, concretamente, proporções que jamais poderiam ter sido antecipadas e que, assim, não deveriam ser entendidas como riscos assumidos pelas partes, ao qual os reflexos advindos da pandemia do COVID-19 se amoldam.
133. É possível que um fato superveniente (ou as consequências de um fato já conhecido, mas de impossível mensuração dos efeitos) tenha impactos profundos nas bases objetivas do contrato ou na realidade fática subjacente à sua celebração, em grau que torne excessivamente onerosa a prestação assumida por uma das partes e que, ainda que se enquadre, em tese, num risco atribuído a ela pela literalidade do contrato, não poderia, razoavelmente, ter sido antecipado e, portanto, assumido. Ou seja: o risco podia até ser previsível, mas o seu resultado e consequências, não. Nas palavras de Flávio Amaral Garcia, *“certos riscos, ainda que corretamente alocados, podem ter as suas consequências extremadas por circunstâncias imprevisíveis a ponto de abalar a economia original do contrato e colocar em perigo a sua eficiente execução”*, sendo que *“não seria crível supor que a matriz de risco pudesse descer a detalhes e considerasse dimensões e consequências que não poderiam ser objetivamente calculadas ou mesmo cogitadas”*. Além do risco à continuidade de serviços públicos essenciais, tais providências não redundariam em benefício econômico imediato ao Poder Público para além de multas contratuais de difícil recebimento, pois se tornaria necessária a realização de nova licitação, que teria de considerar, em seus estudos de modelagem econômico-financeira, a nova situação fática oriunda da pandemia, com efeitos sobre a precificação e a própria execução contratual. Tendo em conta tais ponderações, nos parece totalmente possível, a aplicação da teoria da imprevisão aos contratos administrativos afetados pela pandemia, mesmo em relação a evento contido no escopo de um risco literal e expressamente atribuído a uma das partes. Não se poderá prescindir, todavia, da demonstração, pela parte interessada, de que o evento a afetou desproporcionalmente, vindo a comprometer a execução contratual dentro dos limites do pacto então firmado.
134. Nesse sentido, a doutrina especializada entende como evento imprevisível “acontecimentos estranhos, independentes da vontade das partes, que elas não podem prever e que de tal forma alteram as circunstâncias que, na execução, o contrato deixa de corresponder, não só à vontade dos contratantes, como à natureza objetiva dele. O fundamento da Teoria da Imprevisão e da Onerosidade Excessiva está, desse modo e nas precisas palavras de Nelson Rosevald, na necessidade de “atender ao princípio da justiça contratual, que impõe o equilíbrio das prestações nos contratos comutativos, a fim de que os benefícios de cada contratante sejam proporcionais aos seus sacrifícios”. No sentido puramente técnico, portanto, tem-se que **pandemias**, guerras, grandes e globais depressões econômicas, e **as consequências decorrentes desses eventos**, devem ser entendidas como eventos imprevisíveis, que impactam nas negociações privadas, elevando os custos envolvidos em todo e qualquer contrato, desequilibrando as prestações obrigacionais inicialmente entabuladas entre as partes e, assim, inviabilizando, ou ao menos dificultando/sobrecarregando, a manutenção das avenças firmadas, na forma inicialmente imaginada.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

135. A pandemia da Covid-19, nesse cenário, nos parece exemplo mais claro acerca da necessidade de aplicação da Teoria da Imprevisão aos contratos de prestação continuada. A situação global decorrente da pandemia vem causando um efeito avassalador nas grandes economias mundiais. Diante de sua extensão global, sem precedentes e sem previsão para término, a Covid-19 traz, inevitavelmente variação de inflação em razão da crise; a variação cambial sem precedentes e diretamente vinculada aos efeitos negativos da crise; a desvalorização do padrão monetário; falta de abastecimento de insumos/materiais. Consequências puramente financeiras, jamais previstas nessa amplitude, vindo, como resultado inevitável, ocasionar reflexos negativos na execução/cumprimento dos contratos.
136. Ora, ninguém poderia prever a ocorrência da pandemia Covid-19, da mesma forma, ninguém poderia prever os efeitos dela decorrentes, contudo, analisando a peculiar situação do contrato em epígrafe, algumas particularidades merecem serem levantadas.
137. Da mesma forma que os efeitos que impactaram, sobremaneira, a execução do contrato na sua fase inicial, com os avanços científicos resultantes na vacinação e a conseqüente retomada econômica, trouxe um abrandamento das causas impactantes para os meios de produção, aos quais, gradativamente, vem retomando suas atividades em todo o mundo.
138. Nos pedidos pretéritos de prorrogação de prazo de instalação, foram enviados uma quantidade significativa de arquivos de e-mail, aos quais mostram inúmeras tratativas de aquisições de materiais/insumos, onde se mostraram frustradas, tendo, em um primeiro momento, promessa de entrega dos materiais e em momento posterior a devolutiva dos fornecedores alegando não possuírem mais o objeto contratado, não fornecendo prazo para o cumprimento da avença, e ainda é possível constatar que várias empresas efetuaram a devolução de recursos à Ativa System por impossibilidade de cumprir o acordado (doc. SEI n. [2947011](#)). Colacionaram ainda, inúmeras matérias de cunho jornalístico, com o objetivo de demonstrar a dificuldade dos setores produtivos das matérias primas e materiais necessários à conclusão dos serviços então contratados (doc. SEI n. [2947011](#)). Fazendo sempre questão de mencionar que em uma parcela significativa de Unidades que eram contempladas com o contrato anterior (não mais vigente) de vigilância eletrônica (que ainda não tiveram instalados os novos equipamentos), os serviços de monitoramento eletrônico estão sendo prestados, inclusive destacando a realização de manutenções preventivas e corretivas, sem quaisquer ônus à Autarquia, não deixando assim essas unidades desguarnecidas.
139. No último pedido de prorrogação, solicitado através do Ofício nº 119/2021, de 27 de julho de 2021 (doc. SEI n. [4389566](#)), houve mais uma rogativa de dilação do prazo de instalação em 60 (sessenta) dias, consubstanciada nos mesmos argumentos decorrentes da pandemia. Analisando o pedido formulado, deixamos claro estarmos diante de um alto grau de subjetividade na avaliação do pedido, tendo que precisar até que ponto as consequências da pandemia se manteriam como justificante para o não cumprimento do pactuado, conforme reproduzimos a seguir:

"Analisando os arquivos anexos ao pedido de prorrogação, é possível perceber, uma vez mais, a dificuldade latente na aquisição de equipamentos, bem como a tentativa de substituição de alguns itens, por materiais similares, com o objetivo de dinamizar as mencionadas instalações. Doutra banda, essa Gestão Contratual se coloca em uma situação muito difícil e peculiar, qual seja DETERMINAR ATÉ ONDE ESSAS ALEGAÇÕES SÃO JUSTIFICANTES PARA O ATRASO NAS INSTALAÇÕES, E SE ERA POSSÍVEL "FAZER MAIS" DENTRO DE UM CENÁRIO DE PANDEMIA QUE AINDA VIVENCIAMOS. Esse questionamento é de suma relevância para determinarmos se existe um comodismo por parte da Empresa contratada ou se suas alegações realmente corroboram com a realidade fática do mercado. Essa missão é deveras penosa e de difícil comprovação. Fato relevante que podemos analisar que, em tese, ratificaria o alegado pela Empresa, é que o atraso nas instalações e o conseqüente não faturamento das Unidades, traz um "prejuízo" financeiro (ou o não auferimento de renda) para a mesma, tendo em vista que não está recebendo por esses kits não finalizados. Contudo, para à Superintendência Regional Nordeste, a não instalação causa (ou pode causar) prejuízos em muitas



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

vezes não mensurados financeiramente, que é a segurança das instalações, clientes e servidores." (doc. SEI n. [4534653](#)).

140. Deferimos o novo prazo solicitado, contudo, os elementos subjetivos intrínsecos, anteriormente detalhados, não podem deixar de ser considerados. As prorrogações dos prazos de instalação foram autorizadas, contudo, acreditamos que por equívoco, o despacho exarado que ratificaria a prorrogação (doc. SEI n. [4597831](#)), apesar de trazer em seu assunto "prorrogação do prazo de instalação", autorizou a continuidade dos procedimentos de prorrogação. Visando o saneamento do vício de competência detectado, buscando se amoldar ao contido no § 2º do art. 57 da Lei 8.666/1993, a convalidação da prorrogação dos prazos de instalação foi efetivada através do documento SEI n. [5638001](#).
141. Apesar da promessa de avanços significativos para a conclusão das instalações (quando da última solicitação encaminhada), foi perceptível que no período deferido (sessenta dias) os avanços prometidos não foram de grande monta, muito pelo contrário. Preocupados com o baixo índice de unidades instaladas, conseqüentemente unidades sem a proteção efetiva contratada, efetuamos mais uma reunião presencial (doc. SEI n. [4874704](#)) com a participação da gestão administrativa, gestão técnica e representantes da prestadora, que, dentre outras cobranças, o último prazo de instalação deferido fosse cumprido, dando prioridade as Unidades com kits instalados de forma parcial e com a divulgação de um relatório situacional das instalações, aos quais, uma vez mais, houve promessa de engajamento quanto as promessas reduzidas a termo no mencionado documento.
142. Os constantes pedidos de prorrogação do prazo das instalações resultam em uma situação que foge ao objeto primordial do contrato, qual seja, a prestação dos serviços de vigilância nas Unidades que integram a SR-IV. Em termos percentuais, contamos com cerca de 45% de nossas instalações que possuem o serviço sendo prestado, inclusive em algumas Gerências não possuímos uma única APS com o sistema ativo. O último prazo deferido para a finalização das instalações expirou em 30/09/2021, e conforme fora discorrido na reunião técnica pelos representantes da contratada (doc. SEI n. [4874704](#)), entendemos que a "mensagem passada" foi que haveria um novo pedido de prorrogação das instalações, inclusive por um período maior, todavia o mesmo ainda não foi formulado. Diante desse contexto, deixamos claro que uma análise mais acurada se fazia necessária, pois estamos diante de infundáveis pedidos de prorrogação, mesmo após a retomada (ainda que não na sua totalidade) do comércio produtivo nacional, enquanto nossas Unidades estão sem a cobertura protetiva necessária as instalações, servidores e clientes. Ademais, o Contrato 03/2020 (doc. SEI n. [0919571](#)), assinado em 02 junho de 2020, tendo sua vigência inicial em 03 (três) meses, como consequência das limitações orçamentárias então vigentes, não sendo assim possível atender ao escopo inicial previsto para a contratação, que seriam de 30 (trinta) meses, renovável por igual período. Nesse tomo, dada a insegurança jurídica gerada para a contratada (o receio criado pela contratação por prazo exíguo, temerosos por fazer investimentos em equipamentos e não haver as renovações futuras) e os efeitos cada vez mais intensos da pandemia, à época, praticamente não houve avanços significativos nas instalações. Posteriormente, foi efetivada a prorrogação contratual, passando a vigor o presente pacto até 03 de dezembro de 2021 (doc. SEI n. [1644217](#)).
143. Preocupação externada, e estando na iminência do encerramento do último prazo deferido de instalação, sendo perceptível que os avanços não estavam sendo significantes, sabedores que a normalização dos mercados produtivos (tanto interno quanto externo) já é uma realidade, a gestão contratual sugeriu a aplicação de penalidade (com gradação a ser apurada a posteriori) pelo descumprimento dos prazos de instalação e faltas constantes nos relatórios de fiscalização (doc. SEI n. [5016522](#)). Em vista disso, determinamos a abertura de procedimento de apuração (processo SEI nº 35014.455700/2021-04), visando corroborar os fatos aqui narrados com a consequente responsabilização da contratada, conforme cada caso, garantindo o contraditório e defesa ampla ([5227295](#) e [5856431](#)). Conforme fora demonstrado, sempre foi latente a preocupação da Superintendência Regional Nordeste com o cumprimento do avençado, contudo, sem olvidar as



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

situações drásticas decorrentes da pandemia, e, principalmente, buscando que o objeto principal da presente contratação fosse efetivamente prestado às Unidades que integram à SR-IV.

Manifestação da equipe de auditoria (Achado 3)

Inicialmente, cabe enfatizar que no achado nº 3 os apontamentos da auditoria se relacionaram ao descumprimento do prazo contratual para instalação dos equipamentos, à ausência de sanção até o momento em que os testes foram realizados (abril/2021), bem como à ausência de manifestação prévia pelo Superintendente Regional em relação aos pedidos de prorrogação do prazo para instalação dos equipamentos, em razão do disposto no § 2º do art. 57 da Lei 8.666/93. Em decorrência dos apontamentos desse achado, foram emitidas as recomendações nº 2 e nº 3.

No que diz respeito à manifestação da unidade auditada acerca do achado em questão, registra-se ciência quanto às suas considerações acerca da influência dos impactos decorrentes da pandemia no descumprimento dos prazos para a instalação dos equipamentos e início da execução dos serviços pela contratada.

Outrossim, observa-se que na conclusão de sua manifestação a unidade ratifica os apontamentos da auditoria em relação ao descumprimento dos prazos, mesmo com a normalização dos mercados produtivos, bem como em relação à avaliação para eventual aplicação de sanções:

(...)sabedores que a normalização dos mercados produtivos (tanto interno quanto externo) já é uma realidade, a gestão contratual sugeriu a aplicação de penalidade (com gradação a ser apurada a posteriori) pelo descumprimento dos prazos de instalação e faltas constantes nos relatórios de fiscalização (...).

Contudo, é imperioso ressaltar que continua indispensável a necessidade de acompanhamento e ações da gestão e fiscalização contratual, haja vista que ainda existem unidades do INSS sem a instalação dos equipamentos e os procedimentos de cobrança e avaliação para aplicação de sanções estão em curso.

Já em relação ao saneamento dos vícios de competência apontados no relatório preliminar, apesar da afirmação da unidade no sentido de que "(...) a convalidação da prorrogação dos prazos de instalação foi efetivada através do documento SEI n. 5638001", não foi localizado o ato por meio do qual o Superintendente Regional saneasse o vício de competência, convalidando, de forma objetiva, as autorizações de dilação de prazo para instalação dos equipamentos, que foram acatadas pelo gestor do contrato e pela chefia do SERLLC/SR IV.

Portanto, considerando que a manifestação e ações da unidade auditada confirmam os apontamentos do achado e as respectivas recomendações feitas pela equipe de auditoria, não há elementos do relatório preliminar a serem alterados.



B.9) Achado 4 - Falhas de gestão e fiscalização contratual no acompanhamento das instalações e na realização dos procedimentos de pagamento.

Manifestação da Unidade Auditada

144. Sempre no intuito de buscar soluções conjuntas para que os serviços então contratados atendessem, de forma satisfatória, as Unidades que integram à Superintendência Regional Nordeste, contudo, sem deixar alhures as preocupações cada vez mais incidentes oriundas da pandemia, efetuamos uma reunião presencial com a prestadora, contando com a presença da gestão contratual e dos fiscais residentes na capital pernambucana (doc. SEI n. [2560793](#)), visando, principalmente, verificar a situação do andamento das instalações e buscar ajustes técnicos.
145. Restou evidente que as limitações de deslocamentos, reflexas às restrições impostas, dificultaram um acompanhamento efetivo na execução contratual. Grande parte do corpo de fiscais, e gestores das Unidades, estavam sob o regime de teletrabalho, afastados de seus afazeres regulares, decorrente dos efeitos da pandemia. Nesse tomo, buscamos sempre utilizar os mecanismos disponíveis para tentar dirimir dúvidas, perscrutando, minimamente, efetuar uma fiscalização e gestão diante de um cenário de excepcionalidade que vivemos. Contudo, restou claro que as questões técnicas, e o confrontamento das informações apresentadas pela prestadora, não poderiam ser feitas, satisfatoriamente, de forma remota.
146. Alguns fiscais, com o passar dos meses, que se sentiram seguros, começaram a efetuar os deslocamentos para as Unidades, buscando verificar se os equipamentos e a prestação dos serviços, estavam condizentes com as especificações constantes do contrato e termo de referência. Nesse toar, foram verificadas algumas inconsistências retratadas em relatórios e encaminhadas à gestão contratual. Todavia, houve a necessidade de ajustes dos relatórios, detalhando de forma pormenorizada, quais os itens a serem glosados, que percentuais deveriam incidir sobre a proporção dos itens instalados, e ainda, se outros itens constantes na planilha (como infraestrutura, por exemplo) seriam glosados totais ou parciais.
147. Após inúmeras tentativas de reunir a equipe de fiscais e gestores, a Superintendência realizou uma reunião na sede da Gerência Executiva em Recife (doc. SEI n. [4881868](#)), onde foi possível concretizar ajustes nos relatórios enviados, ficando mais clara e objetiva a leitura técnica dos mesmos, detalhando de forma minuciosa os itens e, conseqüentemente, os valores correspondentes que estavam sob análise em cada Unidade. Também foi possível definir que os profissionais que ainda não haviam iniciado as fiscalizações (por estarem enquadrados em grupos de riscos e ainda não haviam se vacinado), iriam se deslocar a fim de verificarem a situação fática de cada GEX/APS. O referido encontro contou com a participação de representantes da Prestadora dos Serviços, ao qual foram efetuadas cobranças para a realização de ajustes técnicos e modificação de condutas de gestão (doc. SEI n. [4874704](#)).
148. Doutra banda, algumas medidas de caráter construtivo já haviam sido tomadas anteriormente. Os relatórios enviados, com as especificações de valores e itens (antes do modelo padronizado pela Superintendência), após a análise final feita pelos engenheiros Fiscais (correspondentes à competência 03/2021) das Gerências Executivas de Caruaru, Fortaleza e Campina Grande (doc. SEI n. [3040345](#), [2927974](#) e [3415172](#)), corroborados pela prestadora de serviço em sua análise, restou-se necessário realizar ajustes financeiros nos valores já creditados e na competência 04/2021.
149. Na **Gex Campina Grande**, após os ajustes financeiros/técnicos, restou-se provado que os valores pagos deveriam ser glosados. Levantando os valores pagos a maior nas mencionadas unidades, desde a primeira cobrança (retroativamente), chegou-se ao valor a ser ressarcido de **R\$ 11.637,84 (onze mil, seiscentos e trinta e sete reais e oitenta e quatro reais)**.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

150. Na **Gex Caruaru**, após os ajustes financeiros/técnicos, restou-se provado que os valores pagos deveriam ser glosados. Levantando os valores pagos a maior nas mencionadas unidades, desde a primeira cobrança (retroativamente), chegou-se ao valor a ser ressarcido de **R\$ 43.641,90 (quarenta e três mil, seiscentos e quarenta e um reais e noventa centavos)**.
151. Na **Gex Fortaleza**, após os ajustes financeiros/técnicos, restou-se provado que os valores pagos deveriam ser glosados. Levantando os valores pagos a maior nas mencionadas unidades, desde a primeira cobrança (retroativamente), chegou-se ao valor a ser ressarcido de **R\$ 11.828,84 (onze mil, oitocentos e vinte oito reais e oitenta e quatro centavos)**.
152. Nesse diapasão, foi aplicada uma Glosa no valor total de **R\$ 67.108,58 (sessenta e sete mil, cento e oito reais e cinquenta e oito centavos)**, correspondentes a soma dos valores pagos em desacordo com os serviços prestados nas Unidades pertencentes às Gex Campina Grande, Caruaru e Fortaleza (doc. SEI n. 3579414 e 3779957), resultando também em um ajuste nos valores pagos mensalmente em cada Unidade verificada.
153. As ações implementadas após a idealização do referido modelo padrão de relatório, resultaram ajustes nos documentos então enviados e encaminhamento dos que estavam na iminência de fazê-los. Nesse ínterim, foram encaminhados os relatórios correspondentes às Gerências Executivas de Fortaleza (doc. SEI n. [4927636](#)), Mossoró (doc. SEI n. [4938065](#)), Garanhuns (doc. SEI n. [4953857](#)), Campina Grande (doc. SEI n. [4986175](#)), Salvador (doc. SEI n. [5028639](#)), Caruaru (doc. SEI n. [5174480](#)), João Pessoa (doc. SEI n. [5214351](#)), Gex Fortaleza - complementar - (doc. SEI n. [5328377](#)), Sobral (doc. SEI n. [5425789](#)), Imperatriz (doc. SEI n. [5527596](#)), Recife (doc. SEI n. [5636085](#)) e Aracaju (doc. SEI n. [5706475](#)). Visando atender ao contraditório, notificamos a Ativa System para que se pronunciasse sobre as inconsistências constantes nos laudos apresentados, em contraponto a prestação dos serviços alegada pela empresa (doc. SEI n. [5328308](#), [4927602](#), [4938050](#), [4953838](#), [4988888](#), [5030930](#), [5174448](#) e [5216781](#)).
154. Nesse tomo, discriminamos, detalhadamente, após as fiscalizações *in loco* por parte do corpo técnico que integram o presente contrato, os valores pagos para cada Gerência verificada, os necessários a serem glosados e os devidos pela efetiva prestação dos serviços contratados:

GERÊNCIA EXECUTIVA FORTALEZA-CE					
Item	Período		Valores		
	Data Inicial	Data Final	Pagos	Devidos	A GLOSAR
1	20/6/2020	28/7/2020	R\$ -	R\$ -	R\$ -
2	20/7/2020	28/8/2020	R\$ -	R\$ -	R\$ -
3	20/8/2020	28/9/2020	R\$ -	R\$ -	R\$ -
4	20/9/2020	28/10/2020	R\$ -	R\$ -	R\$ -
5	20/10/2020	28/11/2020	R\$ -	R\$ -	R\$ -
6	20/11/2020	28/12/2020	R\$ -	R\$ -	R\$ -
7	20/12/2020	28/1/2021	R\$ 37.794,40	R\$ 26.693,37	R\$ 11.101,03
8	20/1/2021	28/2/2021	R\$ 40.062,90	R\$ 29.020,79	R\$ 11.042,11
9	20/2/2021	28/3/2021	R\$ 40.062,90	R\$ 30.587,30	R\$ 9.475,60
10	20/3/2021	28/4/2021	R\$ 31.618,39	R\$ 30.587,30	R\$ 1.031,09
11	20/4/2021	28/5/2021	R\$ 15.869,88	R\$ 30.587,30	-R\$ 14.717,42
12	20/5/2021	28/6/2021	R\$ 33.589,18	R\$ 32.890,18	R\$ 899,00
TOTAL			R\$ 199.092,45	R\$ 179.328,20	R\$ 19.764,25

GERÊNCIA EXECUTIVA FORTALEZA-CE (relatório complementar)					
Item	Período		Valores		
	Data Inicial	Data Final	Pagos	Devidos	A GLOSAR
13	20/6/2021	28/7/2021	R\$ 801.208,78	R\$ 76.188,63	R\$ 4.820,15
14	20/7/2021	28/8/2021	R\$ 801.208,78	R\$ 76.188,63	R\$ 4.820,15
15	20/8/2021	28/9/2021	R\$ 801.208,78	R\$ 76.188,63	R\$ 4.820,15
TOTAL			R\$ 2403.208,34	R\$ 228.565,89	R\$ 14.460,45



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

GERÊNCIA EXECUTIVA SOBRAL-CE

Período			Valores		
Item	Data Inicial	Data Final	Pagos	Devidos	A GLOSAR
1	20/06/2020	18/07/2020	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
2	20/07/2020	18/08/2020	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
3	20/08/2020	18/09/2020	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
4	20/09/2020	18/10/2020	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
5	20/10/2020	18/11/2020	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
6	20/11/2020	18/12/2020	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
7	20/12/2020	18/01/2021	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
8	20/01/2021	18/02/2021	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
9	20/02/2021	18/03/2021	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
10	20/03/2021	18/04/2021	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
11	20/04/2021	18/05/2021	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
12	20/05/2021	18/06/2021	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
13	20/06/2021	18/07/2021	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
14	20/07/2021	18/08/2021	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
15	20/08/2021	18/09/2021	R\$ 84.225,60	R\$ 53.339,46	R\$ 30.886,14
16	20/09/2021	18/10/2021	R\$ -	R\$ 53.339,46	
17	20/10/2021	18/11/2021	R\$ -	R\$ 57.134,99	
TOTAL			R\$ 1.263.384,00	R\$ 930.586,34	R\$ 463.292,30

GERÊNCIA EXECUTIVA IMPERATRIZ-MA

Período			Valores		
Item	ANO	MÊS	Pagos	Devidos	A GLOSAR
1	2020	SETEMBRO	R\$ 21.225,60	R\$ 20.807,03	R\$ 418,57
2		OUTUBRO	R\$ 21.225,60	R\$ 20.086,32	R\$ 1.139,28
3		NOVEMBRO	R\$ 21.225,60	R\$ 20.807,02	R\$ 418,58
4		DEZEMBRO	R\$ 21.225,60	R\$ 15.385,00	R\$ 5.840,60
5	2021	JANEIRO	R\$ 18.867,20	R\$ 20.807,02	-R\$ 1.939,82
6		FEVEREIRO	R\$ 18.867,20	R\$ 20.807,02	-R\$ 1.939,82
7		MARÇO	R\$ 18.867,20	R\$ 15.385,00	R\$ 3.482,20
8		ABRIL	R\$ 18.867,20	R\$ 17.492,49	R\$ 1.374,71
9		MAIO	R\$ 18.867,20	R\$ 18.646,67	R\$ 220,53
10		JUNHO	R\$ 20.018,20	R\$ 19.349,76	R\$ 668,44
11		JULHO	R\$ 32.206,94	R\$ 27.862,57	R\$ 4.344,37
12		AGOSTO	R\$ 32.206,94	R\$ 24.903,98	R\$ 7.302,96
13		SETEMBRO	R\$ 33.037,15	R\$ 21.415,00	R\$ 11.622,15
14		OUTUBRO	R\$ 33.037,15	R\$ 21.415,00	R\$ 11.622,15
TOTAL			R\$ 329.744,78	R\$ 285.169,88	R\$ 44.574,90

GERÊNCIA EXECUTIVA MOSSOÍD-EN

Período			Valores		
Item	Data Inicial	Data Final	Pagos	Devidos	A GLOSAR
1	20/06/2020	18/07/2020	R\$ 66.678,60	R\$ -	R\$ 66.678,60
2	20/07/2020	18/08/2020	R\$ 66.678,60	R\$ -	R\$ 66.678,60
3	20/08/2020	18/09/2020	R\$ 66.678,60	R\$ -	R\$ 66.678,60
4	20/09/2020	18/10/2020	R\$ 66.678,60	R\$ -	R\$ 66.678,60
5	20/10/2020	18/11/2020	R\$ 66.678,60	R\$ -	R\$ 66.678,60
6	20/11/2020	18/12/2020	R\$ 66.678,60	R\$ -	R\$ 66.678,60
7	20/12/2020	18/01/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 44.596,31	R\$ 22.082,09
8	20/01/2021	18/02/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 44.596,31	R\$ 22.082,09
9	20/02/2021	18/03/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 44.596,31	R\$ 22.082,09
10	20/03/2021	18/04/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 44.596,31	R\$ 22.082,09
11	20/04/2021	18/05/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 31.514,99	R\$ 15.163,64
12	20/05/2021	18/06/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 31.514,99	R\$ 15.163,64
13	20/06/2021	18/07/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 31.514,99	R\$ 15.163,64
14	20/07/2021	18/08/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 31.514,99	R\$ 15.163,64
15	20/08/2021	18/09/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 31.514,99	R\$ 15.163,64
TOTAL			R\$ 1.000.179,00	R\$ 435.940,84	R\$ 564.238,16

GERÊNCIA EXECUTIVA GARANHUNS - PE

Período			Valores		
Item	Data Inicial	Data Final	Pagos	Devidos	A GLOSAR
1	20/6/2020	18/7/2020	66.678,60	31.342,47	35.336,13
2	20/7/2020	18/8/2020	66.678,60	31.342,47	35.336,13
3	20/8/2020	18/9/2020	66.678,60	31.342,47	35.336,13
4	20/9/2020	18/10/2020	66.678,60	31.342,47	35.336,13
5	20/10/2020	18/11/2020	66.678,60	31.342,47	35.336,13
6	20/11/2020	18/12/2020	66.678,60	31.342,47	35.336,13
7	20/12/2020	18/1/2021	66.678,60	31.342,47	35.336,13
8	20/1/2021	18/2/2021	66.678,60	31.342,47	35.336,13
9	20/2/2021	18/3/2021	66.678,60	31.342,47	35.336,13
10	20/3/2021	18/4/2021	66.678,60	31.342,47	35.336,13
11	20/4/2021	18/5/2021	66.678,60	31.342,47	35.336,13
12	20/5/2021	18/6/2021	66.678,60	31.342,47	35.336,13
13	20/6/2021	18/7/2021	66.678,60	31.342,47	35.336,13
14	20/7/2021	18/8/2021	66.697,60	31.342,47	35.355,13
15	20/8/2021	18/9/2021	66.678,60	31.342,47	35.336,13
TOTAL			893.539,60	436.794,38	456.745,22



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

GERÊNCIA EXECUTIVA CARUARU-PE

Item	Período		Valores		
	Data Inicial	Data Final	Pagos	Devidos	A GLOSAR
1	20/6/2020	18/7/2020	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
2	20/7/2020	18/8/2020	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
3	20/8/2020	18/9/2020	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
4	20/9/2020	18/10/2020	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
5	20/10/2020	18/11/2020	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
6	20/11/2020	18/12/2020	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
7	20/12/2020	18/1/2021	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
8	20/1/2021	18/2/2021	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
9	20/2/2021	18/3/2021	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
10	20/3/2021	18/4/2021	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
11	20/4/2021	18/5/2021	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
12	20/5/2021	18/6/2021	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
13	20/6/2021	18/7/2021	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
14	20/7/2021	18/8/2021	R\$ 73.897,40	R\$ 50.914,93	R\$ 22.782,47
TOTAL			R\$ 977.379,20	R\$ 712.809,82	R\$ 264.709,39

GERÊNCIA EXECUTIVA JOÃO PESSOA - PB

Item	Período		Valores		
	Data Inicial	Data Final	Pagos	Devidos	A GLOSAR
1	20/6/2020	19/7/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
2	20/7/2020	19/8/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
3	20/8/2020	19/9/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
4	20/9/2020	19/10/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
5	20/10/2020	19/11/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
6	20/11/2020	19/12/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
7	20/12/2020	19/1/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
8	20/1/2021	19/2/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
9	20/2/2021	19/3/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
10	20/3/2021	19/4/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
11	20/4/2021	19/5/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
12	20/5/2021	19/6/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
13	20/6/2021	19/7/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
14	20/7/2021	19/8/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
TOTAL			R\$ 147.394,80	R\$ 133.921,76	R\$ 13.473,04

GERÊNCIA EXECUTIVA CAMPINA GRANDE - PB

Data Inicial	Período		Valores	
	Data Final	Pagos	Devidos	A GLOSAR
20/6/2020	19/7/2020	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/7/2020	19/8/2020	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/8/2020	19/9/2020	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/9/2020	19/10/2020	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/10/2020	19/11/2020	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/11/2020	19/12/2020	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/12/2020	19/1/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/1/2021	19/2/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/2/2021	19/3/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/3/2021	19/4/2021	R\$ 66.678,60	R\$ 9.359,69	
20/4/2021	19/5/2021	R\$ 65.223,87	R\$ 7.904,96	
20/5/2021	19/6/2021	R\$ 64.841,80	R\$ 6.464,94	
20/6/2021	19/7/2021	R\$ 64.841,80	R\$ 6.347,39	
20/7/2021	19/8/2021	R\$ 64.841,80	R\$ 6.347,39	
TOTAL		R\$ 926.535,27	R\$ 120.661,58	

GERÊNCIA EXECUTIVA SALVADOR - BA

Item	Período		Valores		
	Data Inicial	Data Final	Pagos	Devidos	A GLOSAR
1	20/6/2020	18/7/2020	R\$ -	R\$ -	R\$ -
2	20/7/2020	18/8/2020	R\$ -	R\$ -	R\$ -
3	20/8/2020	18/9/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
4	20/9/2020	18/10/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
5	20/10/2020	18/11/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
6	20/11/2020	18/12/2020	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
7	20/12/2020	18/1/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.565,84	R\$ 962,36
8	20/1/2021	18/2/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.492,37	R\$ 1.035,83
9	20/2/2021	18/3/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.477,68	R\$ 1.050,52
10	20/3/2021	18/4/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.477,68	R\$ 1.050,52
11	20/4/2021	18/5/2021	R\$ 10.528,20	R\$ 9.477,68	R\$ 1.050,52
12	20/5/2021	18/6/2021	R\$ 14.037,60	R\$ 13.035,66	R\$ 1.001,94
TOTAL			R\$ 206.791,40	R\$ 98.641,32	R\$ 10.190,08

GERÊNCIA EXECUTIVA RECIFE - PE

Data Inicial	Período		A GLOSAR
	Data Final	Valores	
20/6/2021	18/7/2021	R\$ 5.090,79	
20/7/2021	18/8/2021	R\$ 565,64	
TOTAL		R\$ 5.656,43	



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

GERÊNCIA EXECUTIVA ARACAJU - SE

Período			Valores		
Item	ANO	MÊS	Pagos	Devidos	A GLOSAR
1	2020	SETEMBRO	R\$ 10.528,20	R\$ 6.395,00	R\$ 4.133,20
2		OUTUBRO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,74	R\$ 1.879,46
3		NOVEMBRO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
4		DEZEMBRO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
5	2021	JANEIRO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
6		FEVEREIRO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
7		MARÇO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
8		ABRIL	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
9		MAIO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
10		JUNHO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
11		JULHO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
12		AGOSTO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
13		SETEMBRO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
14		OUTUBRO	R\$ 10.528,20	R\$ 8.648,75	R\$ 1.879,45
TOTAL			R\$ 147.394,80	R\$ 118.828,74	R\$ 28.566,06

155. Incontinenti a detecção das inconsistências constantes nos relatórios de fiscalização, por medida preventiva, a Superintendência Nordeste buscou garantir a devolução de eventuais valores recebidos indevidamente, efetuamos a glosa dos montantes constantes nos detalhamentos dos relatórios, informando à Prestadora (doc. SEI n. [5090069](#)) da decisão de gestão tomada, mas garantido o contraditório, onde, após a apresentação das contrarrazões, caso houvesse uma reanálise por parte do corpo técnico dos valores glosados, os mesmos poderiam ser devolvidos, conforme cada caso.

156. VALORES GLOSADOS NA COMPETÊNCIA 09/2021 (doc. SEI n. [5090106](#)) -Detalhamos os valores objetos de glosa (todas retroativos ao início da detecção das inconsistências, conforme especificações constantes em cada relatório próprio):

156.1. GERÊNCIA FORTALEZA: R\$ 19.706,23 (dezenove mil, setecentos e seis reais e vinte e três centavos);

156.2. GERÊNCIA MOSSORÓ: R\$ 564.218,16 (quinhentos e sessenta e quatro mil, duzentos e dezoito reais e dezesseis centavos);

156.3. GERÊNCIA CAMPINA GRANDE: R\$ 120.661,58 (cento e vinte mil, seiscentos e sessenta e um reais e cinquenta e oito centavos);

156.4. GERÊNCIA SALVADOR: R\$ 8.922,82 (oito mil, novecentos e vinte e dois reais e oitenta e dois centavos);

156.5. GERÊNCIA GARANHUNS: R\$ 129.466,40 (cento e vinte e nove mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e quarenta centavos).

157. Totalizando o montante glosado na competência 09/2021 de R\$ 842.975,19 (oitocentos e quarenta e dois mil, novecentos e setenta e cinco reais e dezenove centavos).

158. Os valores residuais pagos em desconformidade com a prestação dos serviços correspondente a R\$ 365.258,42 (trezentos e sessenta e cinco mil, duzentos e cinquenta e oito reais e quarenta e dois centavos) serão glosados na próxima competência faturada (valores correspondentes ao resíduo apurado da Gex Garanhuns).

159. Ademais, houve, posteriormente, o envio dos relatórios de fiscalização das Gerências de Caruaru (doc. SEI n. [5174480](#)) na monta de R\$ 288.709,39 (duzentos e oitenta e oito mil, setecentos e nove reais e



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

trinta e nove centavos), João Pessoa (doc. SEI n. [5214329](#)) R\$ 13.473,04 (treze mil, quatrocentos e setenta e três reais e quatro centavos), Fortaleza - relatório complementar - (doc. SEI n. [5328377](#)) R\$ 14.760,45 (catorze mil, setecentos e sessenta reais e quarenta e cinco centavos), Sobral (doc. SEI n. [5425789](#)) R\$ 463.292,10 (quatrocentos e sessenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e dez centavos), Imperatriz (doc. SEI n. [5527596](#)) R\$ 44.574,90 (quarenta e quatro mil, quinhentos e setenta e quatro reais e noventa centavos) e Recife (doc. SEI n. [5636085](#)) R\$ 5.656,40 (cinco mil, seiscentos e cinquenta e seis reais e quarenta centavos).

160. VALORES GLOSADOS NA COMPETÊNCIA 10/2021 (doc. SEI n. [5528703](#)) - Detalhamos os valores objetos de glosa (todas retroativos ao início da detecção das inconsistências, conforme especificações constantes em cada relatório próprio):

160.1. GERÊNCIA CARUARU: R\$ 288.709,39 (duzentos e oitenta e oito mil, setecentos e nove reais e trinta e nove centavos);

160.2. GERÊNCIA JOÃO PESSOA: R\$ 13.473,04 (treze mil, quatrocentos e setenta e três reais e quatro centavos);

160.3. GERÊNCIA FORTALEZA: R\$ 14.760,45 (catorze mil, setecentos e sessenta reais e quarenta e cinco centavos);

160.4. GERÊNCIA SOBRAL: R\$ 463.292,10 (quatrocentos e sessenta e três mil reais, duzentos e noventa e dois reais e dez centavos);

160.5. GERÊNCIA IMPERATRIZ: R\$ 44.574,90 (quarenta e quatro mil, quinhentos e setenta e quatro reais e noventa centavos);

160.6. GERÊNCIA RECIFE: R\$ 5.656,40 (cinco mil, seiscentos e cinquenta e seis reais e quarenta centavos);

160.7. GERÊNCIA GARANHUNS (valor residual correspondente à glosa da competência 09/2021): R\$ 365.258,42 (trezentos e sessenta e cinco mil, duzentos e cinquenta e oito reais e quarenta e dois centavos).

161. Totalizando o montante glosado na competência 10/2021 de R\$ 777.035,62 (setecentos e setenta e sete mil, trinta e cinco reais e sessenta e dois centavos).

162. Os valores totais necessários a serem glosados na competência 10/2021 estão na monta de R\$ 1.195.724,70 (um milhão, cento e noventa e cinco mil, setecentos e vinte e quatro reais e setenta centavos).

163. Todavia, os valores devidos à Ativa System (competência 10/2021), após os ajustes efetivados, somam R\$ 777.035,62 (setecentos e setenta e sete mil, trinta e cinco reais e sessenta e dois centavos), resultando assim em uma glosa total desse montante. Os valores residuais que correspondem a R\$ 418.689,08 (quatrocentos e dezoito mil, seiscentos e oitenta e nove reais e oito centavos), serão glosados na competência seguinte.

164. VALORES GLOSADOS NA COMPETÊNCIA 11/2021 ([5654461](#), [5706503](#) e [5894506](#)) - Detalhamos os valores objetos de glosa (todas retroativos ao início da detecção das inconsistências, conforme especificações constantes em cada relatório próprio):

164.1. VALORES RESIDUAIS QUE NÃO FORAM GLOSADOS NA COMPETÊNCIA ANTERIOR, NA MONTA TOTAL DE: R\$ 418.689,08 (quatrocentos e dezoito mil, seiscentos e oitenta e nove reais e oito centavos);



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

- 164.2. GEX ARACAJU: R\$ 28.566,06 (vinte e oito mil, quinhentos e sessenta e seis reais e seis centavos);
- 164.3. RECEBIMENTO TIDO COMO INDEVIDO - FASE INICIAL DAS INSTALAÇÕES (CGU): R\$ 243.669,34 (duzentos e quarenta e três mil, seiscentos e sessenta e nove reais e trinta e quatro centavos).
165. Os valores totais apurados, tidos como dissonantes entre o alegado pela Ativa System em seus relatórios mensais de execução de serviços, em contraponto aos serviços efetivamente prestados (atestados nos relatórios de fiscalizações) totalizam R\$ 2.378.043,88 (dois milhões, trezentos e setenta e oito mil, quarenta e três reais e oitenta e oito centavos), até a presente data.
166. **VALORES TOTAIS APONTADOS COMO RECEBIDOS SEM A EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS:** R\$ 2.378.043,88 (dois milhões, trezentos e setenta e oito mil, quarenta e três reais e oitenta e oito centavos).
167. **VALORES TOTAIS GLOSADOS** (até a presente data): R\$ 2.378.043,88 (dois milhões, trezentos e setenta e oito mil, quarenta e três reais e oitenta e oito centavos).
168. Preocupados com a continuidade do presente pacto, objetivando que as Unidades que integram a Superintendência Regional Nordeste não ficassem sem o serviço de vigilância eletrônica, como medida preventiva, determinamos que fosse dado início aos procedimentos visando um novo certame (doc. SEI n. [5227295](#)), dada a complexidade técnica que permeia esse tipo de contratação, tendo em vista se tratar de serviço essencial para a segurança das Unidades da SR-IV.
169. As várias ações de gestão, conforme apresentadas no presente despacho, foram implementadas incontinenti ao conhecimento das irregularidades verificadas, **inclusive antes dos relatórios oriundos dos órgãos de controle**, deixando demonstrado que, apesar de todas as dificuldades homéricas oriundas da pandemia do COVID-19, que trouxeram impactos de grande monta nos contratos administrativos, principalmente naqueles onde se faziam necessários uma verificação presencial, visando à ratificar os serviços alegados pelas prestadoras, a Superintendência Regional Nordeste, por meio da gestão e fiscalização da presente contratação, foi diligente, tomando medidas efetivas, visando garantir que as Unidades não fossem prejudicadas pela inexecução contratual, e, em um segundo momento, agindo buscando a constrição financeira dos valores recebidos tidos como dissonantes com o efetivo cumprimento do avençado no pacto firmado. Outrossim, mesmo com inúmeras limitações reflexas do caos sanitário, em momento algum, houve inação da SR-IV, bem como dos profissionais imbuídos da missão de gerir e fiscalizar a presente contratação. As consequências jurídicas decorrentes COVID-19 são significativas, e poderão ser ainda mais profundas. O enorme impacto da pandemia sobre as contratações administrativas demanda atuações do Poder Público para evitar um agravamento da situação, sem sobretudo olvidar das consequências trazidas a baila que comprometem/dificultam uma gestão efetiva, o que já é deveras penosa em situações regulares, que dirá em quadros excepcionais. Tanto as diversas inovações legislativas, quanto os institutos e normas anteriores à pandemia, deverão ser interpretados à luz das circunstâncias fáticas excepcionais em vigor, como dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Essa situação singular impõe um desafio a mais a gestores públicos, órgãos de controle e prestadores de serviços a Administração. Mais do que nunca, as contratações públicas devem satisfazer as necessidades discriminadas no bojo contratual - hoje urgentes e extraordinárias - e, ao mesmo tempo, estar em linha com os princípios do art. 37 da Constituição. Para tanto, parece possível afirmar, neste momento, que o Direito Administrativo brasileiro não está preparado e não dispõe de ferramentas capazes de auxiliar o administrador público a resolver todos os problemas com os quais venha a se deparar. Significa dizer: pretender resolver todas as situações com base na aplicação dos institutos conhecidos e dispostos na legislação em vigor, com interpretação restritiva daquilo que a legislação dispõe, não será eficaz para todas as situações que a Administração enfrentará. Nesse sentido, entendemos que os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores e fiscais de contratos públicos, bem como as



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

circunstâncias práticas que houverem imposto, limitando ou condicionando suas ações, devam ser consideradas na avaliação da regularidade das medidas e decisões tomadas.

Manifestação da equipe de auditoria (Achado 4)

Em relação ao achado nº 4, observa-se na manifestação da unidade auditada que esta definiu, em setembro/2021, um modelo padrão de fiscalização (SEI 4881868), contendo deliberações para atualização de relatórios anteriores, novas estratégias de fiscalização e critérios para glosar pagamentos em razão de irregularidades detectadas. Ademais, a unidade informou sobre glosas já aplicadas em razão de valores pagos em desacordo com os serviços prestados em determinadas Gerências e apresentou dados detalhando os valores a serem glosados após as fiscalizações *in loco*.

Portanto, as medidas que vêm sendo adotadas pela unidade demonstram a pertinência das conclusões e recomendações apresentadas no relatório preliminar. Contudo, como os procedimentos de instalação dos equipamentos ainda estão em curso, permanece a necessidade de avaliação dos serviços efetivamente prestados para fins de pagamento e de aplicações de sanções legais cabíveis. Além disso, faz-se necessária a concretização dos procedimentos de cobrança dos valores pagos indevidamente já identificados pela unidade, haja vista que ainda estão em análise pedidos de contestação desses valores pela contratada, para os quais a unidade solicitou subsídio da Procuradoria para decisão, aventando, inclusive, que o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), contido no doc. SEI nº 5732215, pudesse ser considerado no pleito da contratada. Contudo, a Procuradoria salientou a necessidade de se glosar valores pagos indevidamente e acrescentou que: “(...) que a Administração Pública deve ter mais cautela nas ocasiões de prorrogação contratual, mormente quando a presteza por parte da contratada alcança percentual de 50% (cinquenta por cento)”.

Sendo assim, tendo em vista as constatações da auditoria no achado e as respectivas ações que vem sendo adotadas pela unidade, não se vislumbraram elementos a serem alterados em relação à versão preliminar.

B.10) Conclusões e encaminhamentos sugeridos pela unidade auditada.

Manifestação da Unidade Auditada

170. Diante dos esclarecimentos postos acima, requer-se sua consideração no bojo do relatório desta Auditoria Geral, a fim de que possa traduzir a busca pela idoneidade no procedimento licitatório e na gestão do contrato por esta Superintendência Regional. Como se percebe de todas as justificativas acima postas, que traduzem fielmente os fatos ocorridos, erros eventualmente cometidos, além de não serem grosseiros, tampouco caracterizam atitude culposa ou dolosa de qualquer agente.

171. Prova disso é que, em 22 de abril de 2020, esta Superintendência Regional, reportando-se ao Ofício SEI nº 118/2020/SR4/PRESS-INSS (doc. SEI n. [0713964](#) e [0654293](#)), enviado pelo sistema e por e-mail, datado 14/04/2020, solicitou à Superintendência da CGU em Pernambuco “maiores informações sobre a possibilidade de continuar e finalizar o certame”, do qual convém transcrever algumas linhas:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

(...)

12. Assim, ressaltamos que diante de qualquer situação que impeça o seguimento do feito, solicitamos que nos seja informado. Salientamos, também, que segundo dispõe o art. 21 do decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com as modificações introduzidas pela Lei 13.655/2018, a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas e deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.
13. Portanto, diante da extrema necessidade dos serviços, dos ofícios solicitando informações sobre as licitações e contratos atrelados ao serviço de vigilância eletrônica, bem como as normas legais e princípios norteadores da atividades administrativas, solicitamos manifestação desta Controladoria, com o fim de evitar que maiores prejuízos ocorram perante a administração.
172. Naquela ocasião, o INSS demonstrou as cautelas exigidas em contratos administrativos desta envergadura, afirmando que, para prosseguir com maior segurança no certame, inclusive para solucionar os problemas das Gerências-Executivas vinculadas à SR IV, demandava esclarecimentos sobre a possibilidade de finalizar a licitação e sobre a existência empecilhos que tivessem o condão de macular o procedimento (doc. SEI n. [0713964](#)).
173. A resposta da CGU veio 22 de abril de 2020, informando que “as devidas análises relativas ao material enviado pelo INSS foram finalizadas, e não geraram recomendações por parte desta CGU-R/PE. Dessa forma, entendemos que a Administração do INSS deve continuar com os atos administrativos que julgar pertinentes pra a licitação em tela.” (doc. SEI n. [0713964](#)).
174. Destarte, reitera-se que os erros eventualmente cometidos, além de não serem grosseiros, não caracterizam atitude culposa ou dolosa de qualquer agente. Intransigir quanto a isso e entender de modo diverso seria contribuir para que os já desgastados e escassos servidores disponíveis para a execução das atividades inerentes ao planejamento de licitações e à gestão/fiscalização de contratos se desestimulassem ainda mais, consequência que certamente não contribuiria para o aprimoramento da gestão do Instituto.
175. Dito isso, haja visto que a prorrogação dos serviços objetos deste certame integram os contratos tidos como essenciais, sendo imprescindíveis para assegurar a identificação/pronta resposta a eventuais intrusões e sinistros, buscando garantir assim a proteção necessária às instalações, clientes e servidores, que se apresentam como de grande relevância, sobretudo, com a redução do quadro de vigilância ostensiva, em especial sua quase supressão integral no período noturno desde a edição do Memorando Circular Conjunto nº 01/PRES/DIROFL/INSS, de 11 de março de 2015, a Superintendência Regional Nordeste buscou garantir que as inconsistências identificadas pela equipe de fiscalização, bem como as pendências oriundas da instalação, fossem saneadas. Desta feita, após reunião com o representante legal da empresa, a SR-IV, por meio do Termo da Ajuste de Conduta - TAC (doc. SEI n. [5732215](#)), instituiu obrigações as quais a Ativa System se compromete a realizar todos os ajustes identificados como necessários, bem como a conclusão das instalações em todas as unidades faltantes, onde, o seu não cumprimento, resultará da rescisão contratual unilateral. Forte na premissa de que os achados de auditoria serão revistos, propõe-se alteração da recomendação 1. nos seguintes termos:

Recomendação 1: Avaliar a oportunidade e a conveniência de se prorrogar o Contrato nº 03/2020, adotando tal medida apenas mediante comprovação de que o valor do



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração, comparando-se os preços contratados com os praticados no mercado, de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.

Manifestação da equipe de auditoria (Conclusões e encaminhamentos sugeridos pela unidade auditada)

Inicialmente, esclarece-se que não cabe avaliação da equipe de auditoria sobre aspectos de condutas de servidores, tendo em vista as competências regimentais da área, definidas no art. 9º do Decreto 9.746, de 08 de abril de 2019.

Em relação à proposta de alteração na Recomendação 1, observa-se que a mesma não pode ser acatada, uma vez que o Contrato nº 03/2020 foi prorrogado antes do envio da manifestação da SR IV sobre o relatório preliminar (Termo Aditivo nº 02/2021 – SEI nº 5772443, de 03/12/2021, cujo extrato foi publicado no DOU nº 236, de 16/12/2021).

Além disso, o texto da recomendação inserido no relatório preliminar, ao contemplar a avaliação da oportunidade e conveniência de se rescindir o contrato, assegura que a SR IV possa verificar todas as alternativas e aspectos legais a fim de garantir que não haja prejuízo ao interesse público.

Conclusão da equipe de auditoria sobre as Manifestações da SR IV

Por todo exposto, verifica-se que as informações apresentadas pela SR IV não trouxeram elementos capazes de modificar as conclusões apresentadas no relatório preliminar. Dessa forma, mantém-se as recomendações 1, 2 e 3 dirigidas à SR IV.