



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste

Gerências Executivas Belém, Santarém e Porto Velho

Exercício 2020

Brasília, 29 de março de 2021.

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Auditoria-Geral (AUDGER)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Gerências Executivas Belém, Santarém e Porto Velho

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

RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Foram avaliados licitação e contratos firmados pelas Gerências Executivas de Belém, Santarém e Porto Velho para funcionamento das Agências Flutuantes – Prevbarcos.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A ação de auditoria foi realizada em razão da criticidade do processo de trabalho e da relevância do Prevbarco para o Instituto e teve como objetivo verificar a regularidade da licitação e da execução dos contratos firmados pelas Gerências Executivas Belém, Porto Velho e Santarém para disponibilizar à população ribeirinha os serviços previdenciários por meio de Agência da Previdência Social Móvel Flutuante nos respectivos Estados.

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

As análises efetuadas nos processos demonstraram:

NAS GERÊNCIAS EXECUTIVAS BELÉM, SANTARÉM E PORTO VELHO:

- Inexistência de critérios para cálculo dos valores de referência da planilha de custos e formação de preços;
- Inclusão de cotação para o seguro DPEM na planilha de custos e formação de preços, sem a respectiva contratação.

GERÊNCIA EXECUTIVA BELÉM:

- Embarcação sem registro em nome da contratada;
- Parte dos tripulantes sem vínculo empregatício com a contratada;
- Ausência de comprovação de fiscalização e supervisão contratuais.

GERÊNCIA EXECUTIVA PORTO VELHO:

- Entrega da embarcação nove meses após a data prevista contratualmente, a despeito das características de urgência e relevância atribuídas à contratação;
- Não aplicação das sanções cabíveis em decorrência dos atrasos nas entregas da embarcação e da documentação;
- Celebração de termo aditivo sem certificação quanto à manutenção das condições de habilitação;
- Ausência de medidas de fiscalização e acompanhamento da execução contratual.

GERÊNCIA EXECUTIVA SANTARÉM:

- Entrega da embarcação onze meses após a data prevista contratualmente, a despeito das características de urgência e relevância atribuídas à contratação.
- Ausência de medidas de fiscalização e acompanhamento contratual.

Foram expedidas recomendações para correção dos achados apontados e para promoção de melhorias nos processos de contratação e execução contratuais.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APS – Agência da Previdência Social

APWeb – Sistema de Emissão de Autorização de Pagamento

ARP – Ata de Registro de Preço

CGRLOG – Coordenação-Geral de Recursos Logísticos

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Nacionais

Comprasnet – Portal de Compras Governamentais

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

GCWEB – Sistema de Gestão de Contratos

DGPA – Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração

DPC – Diretoria de Portos e Costas

D.O.U – Diário Oficial da União

GFIP – Guia do FGTS e Informações à Previdência Social

GEXBEL – Gerência Executiva Belém

GEXPTV – Gerência Executiva Porto Velho

GEXSTR - Gerência Executiva Santarém

PREVBARCO – Agência da Previdência Social Móvel Flutuante

SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

S.A – Solicitação de Auditoria

SRP – Sistema de Registro de Preços

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADO DOS EXAMES	8
1. Gerência Executiva Belém, Gerência Executiva Santarém e Gerência Executiva Porto Velho	8
1.1. Inexistência de critérios para cálculo dos valores de referência da planilha de custos e formação de preços.	8
1.2. Inclusão de cotação na planilha de custos e formação de preços para o seguro DPEM sem contratação do seguro.	10
2. Gerência Executiva Belém	10
2.1. A embarcação não está registrada em nome da contratada.	10
2.2. Parte dos tripulantes sem vínculo empregatício com a contratada.....	11
2.3. Não há comprovação de fiscalização e de acompanhamento da execução contratual.	12
3. Gerência Executiva Porto Velho	12
3.1. Entrega da embarcação nove meses após a data contratualmente prevista, a despeito das características de urgência e relevância atribuídas à contratação.	12
3.2. A Gerência não aplicou as sanções cabíveis em decorrência dos atrasos nas entregas da embarcação e da documentação.....	15
3.3. Celebração de termo aditivo sem certificação quanto à manutenção das condições de habilitação, ausência de medidas de fiscalização e acompanhamento da execução contratual.....	16
4. Gerência Executiva Santarém	17
4.1. Entrega da embarcação onze meses após a data prevista contratualmente, a despeito das características de urgência e relevância atribuídas à contratação.....	17
4.2. Ausência de medidas de fiscalização e acompanhamento contratual.....	19
RECOMENDAÇÕES	20
CONCLUSÃO	22
ANEXO I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA	23
ANEXO II - ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	25

INTRODUÇÃO

A ação de auditoria foi realizada em razão da criticidade do processo de trabalho e da relevância do Prevbarco para o Instituto, tendo como propósito a verificação da regularidade da licitação e da execução dos contratos referentes às agências móveis flutuantes – PrevBarcos executados nas Gerências Executivas Belém/PA, Porto Velho/RO e Santarém/PA, vinculadas à Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste.

A contratação de embarcações para funcionar como Posto Móvel Flutuante foi justificada pela geografia da região, que dificulta a locomoção da população, formada, predominantemente, por comunidades caboclas, indígenas e ribeirinhas sem acesso aos serviços previdenciários.

O objeto contratual abrange a locação de embarcações com toda a infraestrutura naval necessária, incluindo seguro, combustível, energia, iluminação, comunicações, climatização, serviço de copa e cozinha, segurança, manutenções em geral, sistema de localização/rastreamento por GPS, acessibilidade ao público com dificuldade de locomoção ou mobilidade reduzida e tripulação completa para o funcionamento das agências móveis flutuantes, a um custo médio anual de 4,5 milhões, conforme demonstrado nas tabelas 1 e 2, abaixo:

Tabela 1 - Informações dos contratos Prevbarco – Vigência e valor contratado

Gerência Executiva	Contrato nº	Vigência	Valor Mensal em R\$	Valor Global em R\$
Belém – Prevbarco Belém I	31/2017	28.12.2017 a 28.12.2018	141.166,65	1.693.999,82
Porto Velho – Prevbarco Porto Velho II	23/2017	29.12.2017 a 28.12.2018	145.666,51	1.747.998,81
Santarém – Prevbarco Santarém I	32/2017	28.12.2017 a 28.12.2018	141.166,65	1.693.999,82

Fonte: Processos de Licitação e contratação e processos de execução contratual; GWEB.

Tabela 2 - Custo Anual das Embarcações - Exercício 2019

PREVBARCO	Diárias e Passagens em R\$	Notas Fiscais e Faturas pagas em R\$	Custo por Flutuante em R\$
Prevbarco Gerência Porto Velho	46.899,42	1.508.942,26	1.555.841,68
Prevbarco Gerência Santarém	122.334,52	1.268.334,32	1.390.668,84
Prevbarco Gerência Belém	62.965,76	1.554.224,75	1.617.190,51
TOTAL	232.199,70	4.331.501,33	4.563.701,03

Fonte: GCWEB; Sistema PCDP

Neste trabalho de auditoria foram examinados os procedimentos de licitação, contratação e execução dos contratos nos anos de 2018 e 2019, mediante a utilização das técnicas de análise documental, confirmação externa e indagações escritas e orais com o propósito de responder às seguintes questões de auditoria:

1. Houve restrição a participação das empresas na licitação?
2. As planilhas de formação de preços estão compatíveis com o aplicado no mercado?
3. Os serviços estão sendo executados de acordo com o contratado?
4. Há fiscais e gestores designados para acompanhamento e fiscalização contratual?
5. Houve estudo prévio para definir as localidades que necessitavam de atendimento do INSS por meio de agências móveis flutuantes?
6. Nos municípios e localidades em que a embarcação ancora existe atendimento por APS fixa?
7. Há utilização da embarcação para fins diferentes dos previstos em contratos?

RESULTADO DOS EXAMES

1. Gerência Executiva Belém, Gerência Executiva Santarém e Gerência Executiva Porto Velho.

1.1. Inexistência de critérios para cálculo dos valores de referência da planilha de custos e formação de preços.

Nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, toda compra pública exige a prévia definição de um preço de referência, sempre que possível balizado pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (Lei 8.666/93, Art. 15, inciso V). Nos termos do Art. 43, IV, da mesma Lei, deve-se “verificar a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis”.

Mediante especificação clara e objetiva do objeto, o órgão comprador deve buscar referências para estimar, com grau adequado de precisão, o valor praticado no mercado. No entanto, na licitação examinada foram identificadas deficiências na pesquisa destinada a apurar os valores de mercado que compuseram a planilha de preços.

Na cotação para uniforme dos tripulantes foram juntadas ao processo consultas realizadas em sítios da internet, de domínio amplo, sem que se tenha elaborado estudo comparativo com vistas a facilitar a detecção de preços inexequíveis ou excessivamente elevados.

Conforme entendimento proferido pelo TCU no Acórdão 403/2013 – Primeira Câmara “é indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados”.

No mesmo sentido, o seu Plenário, por meio do Acórdão 1108/2007, entendeu não ser admissível que a pesquisa de preços feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados. Assim, para obtenção do resultado da pesquisa, não poderão ser considerados os preços excessivamente elevados e os inexequíveis, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

Em acréscimo, no Acórdão n.º 1445/2015 - Plenário o TCU reafirmou o entendimento de que na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços, priorizando-se consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária. Este entendimento foi reiterado em outros julgados da época, a exemplo dos Acórdãos 3.351/2015 – TCU-Plenário e 6.237/2016 – TCU-Primeira Câmara.

Outro aspecto identificado trata-se de insuficiência na realização da pesquisa para fixação do preço de referência, no qual incluem-se ausência de cotações para alguns insumos e para outros itens de custos foram tomados por base valores vigentes em contratações do próprio INSS (comprometendo sua generalidade/amplitude) e sem referência quanto à atualidade dos preços.

Conforme documentos constantes do processo licitatório, foi realizada pesquisa no Portal Comprasnet, utilizando-se código de serviço específico, obtendo-se resultados com valores e critérios variados, sem realizar análises comparativas ou outra técnica de avaliação, contrariando jurisprudência do TCU e a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, Art. 2º, §4º, in verbis : “Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.” (Alteração trazida pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017).

Em que pese a pesquisa de mercado ser anterior à alteração da referida IN, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União já estava consolidada quanto à necessária diversificação das fontes de pesquisas, a fim de dar maior segurança quanto os valores a serem adjudicados e quanto à necessidade de promover uma análise crítica. (Acórdãos 1.375/2007-TCU-Plenário, 2.479/2009-TCU-Plenário, 265/2010-TCU-Plenário e 280/2010-TCU-Plenário, Acórdão n.º 1445/2015 - Plenário, Acórdãos 3.351/2015 – TCU-Plenário e 6.237/2016 – TCU-Primeira Câmara).

Nos referidos acórdãos, o TCU reitera a necessidade de se obter a melhor estimativa do bem ou serviço a ser contratado, tudo com vistas à concretização dos princípios da economicidade e da escolha da proposta mais vantajosa.

Os exemplos e considerações acima demonstram que não bastava à Administração colher diversos preços, elaborar planilhas comparativas contemplando os dados coletados (o que não ocorreu) e calcular o preço de referência do certame, uma vez que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à juntada aos autos de orçamentos, contratos e planilhas. Era necessário, além disso, que os servidores responsáveis pela pesquisa se manifestassem fundamentadamente sobre a viabilidade e adequação de cada preço obtido, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação etc.), como também do seu teor, cotejando os valores encontrados, avaliando, diante do panorama de mercado encontrado, se existiam valores inexequíveis ou excessivamente elevados, e indicando os critérios e a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência para a contratação previamente à licitação.

Houve, inclusive, orientação da Procuradoria-Geral Federal nesse sentido (Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU):

23. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer valor estimado da contratação.

Pesquisas deficientes, que não reflitam o valor praticado no mercado, podem prejudicar o alcance da proposta mais vantajosa e propiciar riscos à ocorrência de sobrepreço, com consequente prejuízo financeiro ao INSS.

1.2. Inclusão de cotação na planilha de custos e formação de preços para o seguro DPEM sem contratação do seguro.

O seguro DPEM, regulamentado pela Lei N.º 8.374, de 30 de dezembro de 1991, tem a finalidade de dar cobertura aos danos pessoais causados por embarcações ou por sua carga às pessoas embarcadas, transportadas ou não transportadas, inclusive aos proprietários, tripulantes e condutores das embarcações, independentemente de a embarcação estar ou não em operação. Sendo sua contratação obrigatória para todas as embarcações, qualquer que seja sua propulsão e o não pagamento do mesmo repercute na licença da embarcação.

No entanto, conforme a Circular nº 4/2016 da Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil, o seguro obrigatório para embarcações DPEM foi suspenso, não sendo mais obrigatório seu recolhimento, devido a inexistência de sociedade seguradora que comercializasse o referido seguro.

Apesar desse fato, o seguro DPEM foi cotado na planilha de custos e formação de preços, logo os valores pagos a título de seguro DPEM foram indevidos, cabendo seu ressarcimento pela contratada.

2. Gerência Executiva Belém

2.1. A embarcação não está registrada em nome da contratada.

Segundo o documento Provisão de Registro de Propriedade Marítima, a embarcação não está registrada em nome da contratada, mas de outra pessoa jurídica. Esta informação também consta na página da Marinha do Brasil na Internet, onde se encontra a licença de reclassificação do barco em nome de empresa distinta da licitante, contrariando o item 9.2.1.1 do termo de referência e alínea c - parágrafo terceiro - cláusula sétima, do contrato. A transcrição é idêntica em ambos os documentos quanto à exigência documental da propriedade: "(...)Inscrição da embarcação na Capitania dos Portos do Estado de origem da embarcação e de propriedade da empresa, comprovando que a embarcação é de propriedade da licitante (leasing)".

Ademais, o termo de referência traz vedação à subcontratação no item 18.2, conforme citação, *in verbis*: "18.2 – A empresa contratada não poderá subcontratar, ceder ou transferir total ou parcialmente parte alguma dos serviços estipulados no contrato."

Ter aceitado embarcação que não era de propriedade do licitante, além de caracterizar descumprimento dos normativos do certame, restringiu o caráter da licitação, pois empresas sem embarcações próprias podem ter deixado de participar da licitação.

O recebimento de obras, bens e serviços está previsto nos art. 73 a 76 da Lei 8.666/93. Dispõe o artigo 76 que “a Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato”.

Embora a qualificação exigida da empresa vencedora do certame não tenha sido cumprida, foi realizado o recebimento do Prevbarco, por meio de expedição do termo de aceite da embarcação, conforme documento emitido por comissão designada pela Gerência Executiva, por meio da Portaria nº 7/GEXBEL/INSS, de 29 de janeiro de 2018, com nomeação de servidores com atribuição específica de realizar a conferência física e documental do barco.

2.2. Parte dos tripulantes sem vínculo empregatício com a contratada.

Observou-se que o termo de referência, com fundamento no Decreto nº 2.596/98, que regulamenta a segurança do tráfico aquaviário, exige tripulação mínima de oito profissionais composta por um contramestre fluvial, dois marinheiros fluviais de convés, um marinheiro fluvial auxiliar de convés, um marinheiro fluvial de máquinas, um marinheiro fluvial auxiliar de máquinas, um cozinheiro e um taifeiro.

Mensalmente, a contratada deve comprovar mensalmente o recolhimento dos depósitos do FGTS e das contribuições à Seguridade Social para cada empregado, sob pena de rescisão contratual, nos termos da cláusula contratual nona, alínea “w” e seguintes. Compete ao gestor do contrato a análise prévia desta documentação fiscal, trabalhista e previdenciária apresentada (§6º, cláusula décima primeira, do contrato), como condição para a liquidação e pagamento.

O instrumento contratual tratou especificamente da comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, elencando item a item as exigências a serem comprovadas mensalmente, conforme cláusula décima segunda, alínea a.5, in verbis:

a.5) Comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas, correspondentes à última nota fiscal ou fatura que tenha sido paga pelo INSS (art.36, parágrafo 1.III da IN 02/2008) nos seguintes termos:

a.5.1) a prova dos depósitos da contribuição previdenciária de cada trabalhador disponibilizado para os serviços contratados com o INSS;

a.5.2) a prova dos depósitos do FGTS de cada trabalhador disponibilizado para os serviços contratados com o INSS;

(...)

A previsão contratual está vinculada às disposições contidas na IN SLTI nº 02/2008, vigente à época da contratação. Averiguou-se que, embora tenham sido enviadas, posteriormente, cópias das carteiras de trabalho, assim como constam no processo folhas de pagamentos e contracheques, há divergências de informações quando confrontadas com dados nos sistemas corporativos.

Por meio de testes e cotejamentos foi evidenciado que a empresa entregou ao INSS contracheques, GFIP's e folhas de pagamento nos quais relacionou tripulantes que não faziam

parte do quadro funcional da contratada. Essa documentação era encaminhada à Autarquia na prestação de contas mensal. Porém, informações diferentes, com outro quadro de funcionários, eram transmitidas à Receita Federal para fins trabalhistas e previdenciários. Pelo menos quatro tripulantes tinham vínculos empregatícios com outras empresas do mesmo grupo familiar e empresarial.

Diante deste cenário, evidenciou-se a falta de controle na identificação dos tripulantes que fazem parte do quadro funcional da empresa e o pagamento por insumos sociais pelo quais não ocorreram desembolsos pela contratada.

2.3. Não há comprovação de fiscalização e de acompanhamento da execução contratual.

Na análise documental do processo de execução contratual constatou-se falha na fiscalização e no acompanhamento contratual, pois não foram identificados os seguintes documentos e comprovantes de procedimentos abaixo, exigidos nas cláusulas contratuais e termos do edital:

- comunicação formal à empresa acerca das inconformidades na comprovação da regularidade trabalhista, conforme item 2.2 acima, em desconformidade com a cláusula décima segunda do contrato;
- relatórios mensais dos serviços prestados a serem elaborados pelo fiscal designado para este fim ou por servidor da unidade flutuante, para serem enviados ao gestor do contrato. Embora constitua uma obrigação de periodicidade mensal, no ano de 2019, consta apenas um relatório, relativo ao mês de setembro/2019;
- cópia das carteiras de trabalho dos funcionários da empresa e relação ou planilha resumo com informações dos funcionários com nome, CPF, função, gratificações e férias;
- consultas ao SICAF ou apresentação de certidões antes do pagamento, na maioria das competências;
- indicação de preposto.

Não houve atendimento ao disposto nos artigos 58 e 67, Lei 8.666/93 e Art. 31 e Anexo IV da IN SLTI nº 02/2008, que versam sobre cumprimento de contratos, de modo a garantir à Administração o pagamento pelos serviços efetivamente contratados, proporcionando a aferição da qualidade e da quantidade dos serviços prestados.

3. Gerência Executiva Porto Velho

3.1. Entrega da embarcação nove meses após a data contratualmente prevista, a despeito das características de urgência e relevância atribuídas à contratação.

Assinado em 29 de dezembro de 2017, o instrumento contratual previu prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para apresentação de projetos relacionados à embarcação. Após o aceite dessa documentação, a empresa teria 60 (sessenta) dias para entrega do barco, “ressalvadas

circunstâncias supervenientes relacionadas a força maior, caso fortuito ou fato do príncipe” (Cláusula Sétima).

Nos termos de cláusula contratual, outros documentos foram igualmente exigidos da contratada. Embora não se tenha fixado prazo específico para tanto, o texto se refere à “etapa” de vistoria por comissão especialmente designada para esse fim, ocasião em que se poderia solicitar da contratada a prestação de contas de início e andamento dos trabalhos de construção/adequação da embarcação, tendo a empresa que, em face da inspeção in loco, apresentar a documentação especificamente listada.

Em 22.03.2018, houve comunicação da empresa ao INSS sobre o atraso na entrega da embarcação. A contratada, solicitou prorrogação de 90 dias para efetivar as adequações no Prevbarco. Em resposta, o INSS fez duas concessões; a primeira foi o deferimento da prorrogação de prazo para entrega do barco a partir das justificativas apresentadas pela empresa, e a segunda foi a extensão de 30 dias de prazo para a entrega de projetos. A ampliação deste último prazo não encontra respaldo contratual, pois nos termos da cláusula sétima, esse prazo seria improrrogável.

Os argumentos apresentados pela empresa para solicitação de prorrogação no prazo de entrega foram “inexistência dos materiais necessários nos mercados próximos”, e “período chuvoso”, justificativas que não se enquadram nas situações de excepcionalidades, especialmente a segunda, por tratar-se de evento típico da região (exceto se demonstrado fenômeno climático inesperado).

Em 18.06.2018, houve o segundo pedido de prorrogação da empresa para ampliação de 90 dias de prazo. Desta vez, porém, a contratada foi notificada para apresentar as provas do que alegara. Em resposta, limitou-se a afirmar que a “falta constante de energia na cidade só pode ser comprovada de forma presencial, mediante questionamento aos moradores locais”, e que “a greve nacional dos caminhoneiros foi noticiada amplamente em todos os veículos de comunicação do Brasil”. Concluiu afirmando que “o principal motivo do atraso da entrega da embarcação foi a necessidade de adaptação da mesma para atender as exigências editalícias [...]”. Não demonstrando, portanto, a ocorrência dos eventos e do impacto destes sobre a adequação da embarcação.

Ainda assim, não houve entrega dentro do prazo da segunda prorrogação. Em despacho de 09.11.2018, a Seção de Logística registrou novamente o atraso na entrega da embarcação, dos projetos e dos demais documentos, mas anuiu à prorrogação contratual, ressaltando que, apesar dos atrasos, o INSS não tivera prejuízo, já que não houvera pagamento até então. O recebimento provisório se deu em 7 de dezembro de 2018.

Quadro 1 - Eventos relativos ao atraso na entrega da embarcação da Gerência Executiva Porto Velho/RO

Documento	Data do documento	Localização proc. Execução contratual (nº fl.)	Assunto
Ofício nº 06 - Empresa	22.03.2018	488	Pedido de prorrogação de 90 dias de prazo alegando que os materiais vindos de cidades de outras regiões do país demandam mais tempo.
Ofício nº 43 - INSS	29.03.2018	490	Manifestação favorável ao prazo solicitado e cobrança do Projeto executivo que deveria ter sido entregue em 29.01.2018.
Ofício nº 64/2018	22.05.2018	514	Segunda Cobrança à empresa do Projeto Executivo que deveria ter sido entregue em 29.01.2018.
1º Registro Fotográfico com informações feitas pelo INSS	24.05.2018	516	Acompanhar e Fiscalizar a adequação da embarcação
Ofício nº 10 - Empresa	18.06.2018	535	Empresa solicitou 90 dias para entregar a embarcação alegando faltas constantes de energia elétrica e greve dos caminhoneiros, exigências editalícias.
Ofício nº 82/2018 - INSS	20.06.2018	531	Documento encaminhado a contratada solicitando comprovação das justificativas apresentadas pela empresa.
Resposta da Empresa ao Ofício nº 82 do INSS	05.07.2018	537	Justificativa de atraso pela empresa
E-mail enviado pela empresa com o projeto executivo	19.07.2018	564	Projeto Executivo (documentação parcial segundo análise da seção de logística)
Convocação da empresa pelo INSS para reunião	23.08.2018	568	Verificar atraso, mas não há memória de reunião ou documento com o resultado do encontro ou se a empresa não compareceu
Ofício nº 224/2018	06.09.2018	569	Cobrança à empresa de parte do projeto executivo
2º Registro Fotográfico com informações feitas pelo INSS	18.10.2018	573	Acompanhar e Fiscalizar a adequação da embarcação
Despacho da Seção de Logística	09.11.2018	601	Indicando o atraso e prorrogação contratual - aditivo
3º Registro Fotográfico com informações feitas pelo INSS	18.10.2018	760	Acompanhar e Fiscalizar a adequação da embarcação
Recebimento Provisório	07.12.2018	823	Entrega da Embarcação
Ofício nº 82/2018 - INSS	20.06.2018	531	Documento encaminhado a contratada solicitando comprovação das justificativas apresentadas pela empresa

Fonte: Processo de execução contratual

Este contexto denota uma disparidade entre os argumentos adotados como fundamentos para a contratação, “relevância e urgência” e a anuência com os sucessivos atrasos no início da execução contratual pela contratada.

Estes pressupostos para autorização da contratação foram mencionados no Memorando nº 1.559/CGRLOG/DIROFL/INSS, de 22 de dezembro de 2017, encaminhado à Presidência, conforme transcrição abaixo:

(...)

4. Destacamos ainda que a contratação proposta se enquadra nas suspensões previstas no art. 1º da Portaria nº 234/MO, de 19/07/2017, que prevê em seu §2º a situação de excepcionalidade quanto a autorização por ato fundamentado da autoridade máxima do órgão, quando houver **relevância e urgência**, para novas contratações de locação de veículos e locação de máquinas e equipamentos, nesse caso o ato deve ser do Presidente do INSS (...). Destaque nosso.

Além do contraste entre a urgência fundamentada para autorização da contratação e os atrasos evidenciados, não houve atendimento previdenciário à população ribeirinha, que ficou desassistida durante o ano de 2018.

3.2. A Gerência não aplicou as sanções cabíveis em decorrência dos atrasos nas entregas da embarcação e da documentação.

Os sucessivos atrasos na entrega da embarcação e da documentação não resultaram em aplicação de sanções pela Administração, embora as medidas cabíveis estivessem previstas em contrato. À Administração cabe avaliar e ponderar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade sobre os fatos ocorridos, entretanto sem desconsiderar os normativos do certame, bem como do conhecimento prévio de que dispunha a contratada sobre as condições e exigências que teria que cumprir.

Os cargos públicos trazem, inerentemente às funções exercidas, responsabilidades, vinculações, e deveres impostos pela Administração. Entre eles, o dever de agir e de disciplinar. Houve inobservância ao que dispõem as cláusulas 16ª e 17ª do contrato, nas quais estão previstas as medidas e providências que deveriam ter sido adotadas pela Administração face aos reiterados descumprimentos da contratada.

Nos termos da cláusula décima sexta foram previstas as penalidades, tal como preconiza o inciso segundo:

(...)

II – na ocorrência de atraso injustificado na execução do objeto, assim considerado pelo contratante, hipótese em que responderá pela inexecução parcial ou total do contrato em prejuízo das responsabilidades civil e criminal:

a) advertência;

b) multa de

b.1) 0,16% (zero vírgula dezesseis por cento) ao dia sobre o valor mensal do contrato, limitada a incidência a 15(quinze) dias;

b.2) 5% (cinco por cento) sobre o valor mensal do contrato, em caso de atraso por período superior ao previsto na alínea anterior até 30(trinta) dias, ou de inexecução parcial da obrigação assumida.

b.3) 10% (dez por cento) sobre o valor mensal do contrato, em caso de inexecução total da obrigação assumida, podendo ainda ocorrer a não aceitação do objeto, de forma a configurar, nesta hipótese, inexecução total da obrigação assumida, sem prejuízo da rescisão unilateral da avença.

Já, a cláusula décima sétima, traz previsão da rescisão contratual: “A inexecução total ou parcial deste contrato enseja a sua rescisão, conforme disposto nos artigos 77 e 80 da Lei 8.666/93.”

A aplicação de sanções não é mera liberalidade do gestor, mas uma obrigação decorrente de lei. A Lei 8.666/93 traz no artigo 41 que: “A administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

E no art. 58, *in verbis*:

O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I) - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II) - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III) - fiscalizar-lhes a execução;
- IV) - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V) - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Havia previsão contratual de rescisão por descumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas, no caso de atraso superior a 25 dias, também na cláusula 6ª, § 7º, do contrato, e a sanção não foi aplicada.

3.3. Celebração de termo aditivo sem certificação quanto à manutenção das condições de habilitação, ausência de medidas de fiscalização e acompanhamento da execução contratual.

Nos termos dos artigos 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993, a contratada deve manter durante a contratação todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação. Assim, para prorrogação de vigência, cabia à Administração verificar se a contratada ainda atendia às condições que foram exigidas quando da realização da licitação, consignando tal fato nos autos.

Especificamente em relação à regularidade fiscal e trabalhista, a Administração deve juntar o extrato atualizado do SICAF. No caso em exame, para celebração do primeiro termo aditivo, as consultas ao SICAF se deram antecipadamente, mas na data da assinatura não havia consulta de certidões válidas, pois as que haviam sido apresentadas já estavam expiradas e não houve solicitação de comprovação atualizada da regularidade fiscal.

Também não consta no processo se houve consulta ao Portal da Transparência nem ao Portal CNJ para verificação de possíveis condenações cíveis por ato de improbidade administrativa impeditivas da celebração do termo aditivo (art. 97, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e Acórdão TCU nº 1793/2011-Plenário).

A rotina de consulta ao SICAF é exigida em todas as etapas da contratação. No acompanhamento da fiscalização contratual, essas consultas devem ser juntadas antes do pagamento, condição exigida nos termos da cláusula décima segunda, alínea a.3. No entanto, na maioria das competências estes extratos não foram juntados aos autos.

Quanto à fiscalização, há, ainda, informação nos relatórios sobre as falhas no serviço de internet da embarcação. Relatos nesse sentido foram enviados ao gestor do contrato, mas não há no processo, registros de atuação junto à contratada.

Outros procedimentos e atos fiscalizatórios não foram juntados ao processo, como relatórios de prestação do serviço nos meses de novembro e dezembro/2019, designação de preposto, consultas relativas à autenticidade do seguro garantia, informação do seguro DPEM ou retirada de cotação das planilhas apresentadas pela empresa e planilha resumo atualizada com os dados dos funcionários da empresa.

Os procedimentos de acompanhamento e fiscalização contratual realizados de forma parcial ou insuficiente não asseguram o perfeito cumprimento do contrato, situação na qual não é possível garantir que o pagamento esteja compatível com os serviços efetivamente contratados. Sem a correta fiscalização, fica prejudicada a aferição dos serviços prestados, tanto em quantidade quanto em qualidade.

4. Gerência Executiva Santarém

4.1. Entrega da embarcação onze meses após a data prevista contratualmente, a despeito das características de urgência e relevância atribuídas à contratação.

Em julho de 2017 foi editada a Portaria nº 234/MP de 19/07/2017, alterada pela Portaria nº 287, de 01 de setembro de 2017, determinando a adoção de medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços, suspendendo a realização de novas contratações em 2017, a partir de sua publicação.

Para afastar a incidência da Portaria, foi apresentada a justificativa, através do Memorando nº 1.559/CGRLOG/DIROFL/INSS, de 22 de dezembro de 2017, encaminhado à Presidência do INSS, de que a contratação das embarcações para os Prevbarco Belém, Santarém e Porto Velho, se enquadrava no §2º do art. 1º do referido ato normativo: “Considerando os aspectos de relevância e urgência, excepcionalidades pontuais quanto à suspensão prevista nos incisos IV e V do caput poderão ser autorizadas por ato fundamentado da autoridade máxima do órgão, permitida a subdelegação.”

A autorização foi concedida e o contrato foi assinado em 29 de dezembro de 2017, com as exigências de apresentação dos projetos em 30 (trinta) dias e após o aceite dessa documentação, a empresa teria 60 (sessenta) dias para entrega do barco, “ressalvadas circunstâncias supervenientes relacionadas a força maior, caso fortuito ou fato do príncipe” (Cláusula Sétima).

No entanto, a despeito dos atributos de relevância e urgência da contratação, foram concedidas duas prorrogações de 90(noventa) dias cada uma, somados a mais 142(cento e

quarenta e dois) dias de atraso injustificado. Foi aplicada multa em face deste último período não justificado. No entanto, constatou-se falha no acompanhamento de adequação da embarcação, em descumprimento à cláusula sétima, § 3º do contrato, evidenciadas no:

- Atraso na constituição da comissão de vistoria e acompanhamento da adequação/construção da embarcação, constituída somente em 15 de março de 2018. Portanto, não houve acompanhamento do andamento dos trabalhos da adequação nos primeiros 60 dias de prazo;
- Ausência de diligência para inspeção *in loco* nos 180 dias da prorrogação concedida. Somente ao final deste prazo foi identificada que a embarcação não de adequava às exigências dos termos do edital, ocasião em que a contratada iniciou a construção de nova embarcação.

Quadro 2 - Eventos relativos ao atraso na entrega da embarcação da Gerência Executiva Santarém/PA

Atraso na entrega da embarcação – Prevbarco Santarém			
Documento	Data do documento	Localização proc. Execução contratual (nº fl.)	Assunto
Despacho Empresa	24.01.2018	139	Envio da planta de arranjo geral e licença para construção.
Ofício nº 004 - Empresa	07.03.2018	144	Solicitação de 90 dias de prazo para entrega do prevbarco.
Despacho servidor logística	13.03.2018	149	Análise do pleito favorável à empresa, porém com ressalvas: sugeriu a emissão de portaria de designação de comissão com a finalidade de receber o barco.
Ofício nº 11/2018	18.06.2018	157	Solicitação de 90 dias de prazo para entrega do prevbarco.
Despacho Seção de Logística	20.06.2018	159	Análise do pleito favorável à empresa, mas com envio para decisão da comissão.
Ofício nº 174/2018 INSS/GEXBEL	09.08.2018	164	Comissão aplicou advertência à empresa pelo atraso.
Despacho comissão	30.08.2018	165	Comissão manifestou recusa na embarcação ofertada pela empresa por divergência com edital. Estipulou novo prazo pra entrega em 25.09.2018.
Ofício nº 006/2019	28.01.2019	235	Comunicado enviado ao INSS para entrega da embarcação em 28.01.2019.
Termo de Recebimento do barco Barão do Amazonas	18.02.2019	557	Termo de Aceite da embarcação.
Despacho	12.04.2019	632	Aplicação de penalidade: Multa no valor de R\$ 14.116,66 pela ausência de justificativa no período de 30.09.2018 a 17.02.2019.

Fonte: Processo de execução contratual

Seguindo cronologicamente os fatos ocorridos e as providências adotadas, verifica-se adoção de medidas de forma intempestiva. Houve aplicação de advertência, após o segundo prazo de prorrogação (180 dias) e morosidade na aplicação de multa, adotada tão somente após a entrega da embarcação. No instrumento contratual havia previsão de multa a partir de 15 (quinze) dias por atraso injustificado.

Este contexto denota uma disparidade entre a alegada urgência e relevância na contratação das embarcações, em razão da relevância social dos Prevbarcos, e a atuação dos responsáveis pelo acompanhamento da adequação e construção das embarcações, com conseqüente prejuízo à população ribeirinha da região, que ficou desassistida durante o ano de 2018.

4.2. Ausência de medidas de fiscalização e acompanhamento contratual.

Nos termos da cláusula décima primeira, §4º, do contrato, a fiscalização e acompanhamento da prestação do serviço devem seguir o estabelecido nos arts. 31 a 34 da IN/SLTI/MPOG nº2/2008, que dispõem que estas atividades devem ser realizadas “por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso: I) os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada; II) os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigidas; III) a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados; IV) a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida; o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; V) a satisfação do público usuário.

Conforme se verifica no processo, as informações atinentes à prestação do serviço não contemplam elementos relativos à quantidade e qualidade dos dados necessários para que se façam os atestes. Nos relatórios de viagens constam informações como: nome dos tripulantes, função, servidores embarcados e matrícula. No entanto, quanto a prestação do serviço da contratada há somente a informação “Os serviços foram prestados satisfatoriamente pela empresa”.

Deste modo, não há relatório emitido exclusivamente quanto à execução contratual contemplando informações sobre os horários (cumprimentos ou atrasos) nos deslocamentos entre os municípios visitados, sobre a utilização completa de uniforme pela tripulação, pelo serviço prestado pela tripulação, sobre a quantidade e qualidade da alimentação fornecida, possíveis manutenções na embarcação ou em aparelhos de ar condicionados, não constam informações sobre os serviços de internet relacionados diretamente ao atendimento, e não há informação sobre as milhas náuticas percorridas.

Nesse sentido, a incompletude do relatório acarreta prejuízo à aferição dos serviços prestados pela contratada, pois este instrumento deve ser enviado ao gestor do contrato para subsidiá-lo nos procedimentos relativos à liquidação e pagamento.

Não houve designação de fiscal para o contrato. Desse modo, o gerente do Posto Flutuante acumulou a função de gerente da Unidade e Fiscal do contrato, embora haja previsão contratual de designação, como auxiliares na fiscalização, de servidores lotados em quaisquer das unidades vinculadas à Gerência Executiva contratante, aos quais caberia elaborar relatório mensal, dirigido ao gestor do contrato, acerca da conformidade da prestação dos serviços nas localidades constantes dos roteiros do Prevbarco.

RECOMENDAÇÕES

À DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS E ADMINISTRAÇÃO:

1. Orientar e estabelecer critérios e parâmetros para formalização, pesquisa e metodologia de análises para a formação de preços de referência na nova contratação de serviços de embarcações para funcionamento das Agências Flutuantes – Prevbarcos.

Achado nº 1.1, 3.1, achado nº 3.2 e achado nº 4.1.

À SUPERINTENDÊNCIA NORTE/CENTRO-OESTE:

2. Estabelecer rotina de supervisão da execução dos contratos dos Prevbarcos nas unidades de sua jurisdição, definindo indicadores, documentos, responsáveis e periodicidade da formalização dos atos.

Achado nº 2.1, achado nº 2.2, achado nº 2.3, achado nº 3.2, achado nº 3.3 e achado nº 4.2.

3. Providenciar restituição dos valores do Seguro DPTEM incluídos na Planilha de Custos e pagos indevidamente à contratada.

Achado nº 1.2.

4. Designar fiscal do contrato (Gerência Executiva de Santarém).

Achado nº 4.2

5. Examinar a adequação do serviço já prestado e não fiscalizado tempestivamente, documentando os resultados.

Achado nº 2.2, achado nº 3.3 e achado nº 4.2.

6. Providenciar nova licitação, planejando de forma a não haver descontinuidade na prestação do serviço, abstendo-se de renovar o contrato atual - Gerência Executiva Belém.

Achado nº 1.1, achado nº 1.2 e achado nº 2.1

7. Apurar responsabilidades pela aceitação indevida de documentação incompleta ou incorreta da embarcação - Gerência Executiva Belém.

Achado nº 2.1

8. Apurar atos praticados pela contratada e aplicar as penalidades cabíveis - Gerência Executiva Belém.

Achado nº 2.2

9. Apurar responsabilidade pelo pagamento sem comprovação da prestação dos serviços - Gerência Executiva Belém.

Achado n° 2.3.

10. Providenciar ressarcimento dos valores com insumos sociais (contribuição à previdência social e FGTS) incluídos na planilha de custos do INSS - Gerência Executiva Belém.

Achado n° 2.2.

11. Aplicar penalidade à contratada pelo atraso na entrega da embarcação, nos termos da cláusula 16ª, II, “b, do contrato, relativo ao período de 06.10.2018 a 06.12.2018 (período sem justificativa apresentada pela empresa) - Gerência executiva Porto Velho.

Achados n° 3.1 e 3.2.

CONCLUSÃO

Este trabalho de auditoria contemplou análises em processo de licitação, cujo órgão gerenciador foi Gerência Executiva em Belém, com participação, como integrantes, das Gerências em Santarém e Porto Velho, e dos respectivos processos de execução contratual, nos anos de 2018 e 2019.

No que se refere à planilha de custos e formação de preços, identificou-se falta de critérios para a formação do preço de referência com ausência de análise quanto à viabilidade dos preços sugeridos e de diversidade de fontes para obtenção dos preços e custos em desconformidade com as determinações normativas e jurisprudenciais vigentes à época, em prejuízo da segurança na homologação dos preços. Nesse sentido, as recomendações sugeridas visam promover a melhoria do processo, através da instituição de mecanismos objetivos e claros para obtenção dos preços e custos de referência e adoção da metodologia de análises.

No que concerne à licitação, foram estabelecidos requisitos que a própria Gerência Executiva em Belém não cumpriu, o que, na prática, pode ter restringido o número de participantes do certame.

Segundo o edital, a empresa contratada deveria comprovar a propriedade da embarcação, mas no caso concreto não o fez. Ora, se a Administração estava disposta a aceitar o uso de bens de terceiros, como efetivamente ocorreu, a exigência editalícia se revela restritiva, pois afasta potenciais competidores não proprietários de embarcações. De outra parte, houve descumprimento do instrumento, que é vinculante, não sendo uma discricionariedade de a Administração fazer cumprir o requisito.

Na execução do contrato firmado na Gerência Executiva de Belém foi identificado indício de fraude documental praticada pela contratada na documentação de prestação de contas mensal. Os documentos eram forjados e entregues ao gestor do contrato para tentar comprovar que parte da tripulação que exercia as atividades no Prevbarco integrava o quadro funcional da empresa. Entretanto, através de cotejamento de dados dos sistemas corporativos, revelou-se inexistência de vínculos empregatícios de parte dos tripulantes com a contratada.

Verificou-se, ainda, pagamento de valores correspondentes ao seguro DPEM em todos os contratos auditados. Todavia, por falta de oferta, não houve contratação.

Por último, verificou-se atraso nas entregas das embarcações das Gerências Executivas de Santarém e Porto Velho, que culminaram na falta de atendimento à população ribeirinha durante o ano de 2018. Restou demonstrada, portanto, disparidade entre a urgência e relevância, fundamentos da contratação, e as sucessivas prorrogações de prazo de início da execução contratual, aceitas pelas gerências.

A partir do contexto identificado, recomendou-se criação de um modelo de contratação para o Prevbarco, incluindo orientações técnicas e procedimentos adequados a este tipo de contrato, para que sejam mitigados riscos relacionados à contratação e à prestação do serviço.

ANEXO I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

A unidade examinada manifestou-se quanto ao atendimento das recomendações, *in verbis*:

Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração - DGPA

Recomendação nº 1 - Criar modelo de contratação dos Prevbarcos, inclusive estabelecendo critérios para pesquisa e metodologia de análises para a formação de preços de referência para contratação.

"3.5. Em vista disso, sugerimos alteração da recomendação no sentido de que a Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração realize a orientação e supervisão da nova contratação de serviços de embarcações para funcionamento das Agências Flutuantes - Prevbarcos, que deverá ser efetivada até 30/08/2021, com vistas ao aperfeiçoamento do procedimentos licitatório, em especial quanto à observância da formalização, critérios, parâmetros e metodologia para pesquisa de preços da contratação, de acordo com o previsto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020, e das recomendações apresentadas no bojo do Relatório de Auditoria (SEI nº 2929243)."

Superintendência Regional Norte/Centro Oeste.

"Recomendação nº 2 – Estabelecer rotina de supervisão da execução dos contratos dos Prevbarcos nas unidades de sua jurisdição, definindo indicadores, documentos, responsáveis e periodicidade da formalização dos atos.

À partir da deflagração do Projeto CONCENTRA, prevista para ocorrer no dia 01/04/2021, haverá atuação de equipe especializada para o exercício das ações voltadas ao gerenciamento das contratações do PREVBARCO."

"Recomendação nº 3. Providenciar restituição dos valores do Seguro DPEM incluídos na Planilha de Custos e pagos indevidamente à contratada.

Haverá contato formal com a contratada no sentido de tomar conhecimento das providências a serem adotadas quanto à devolução dos valores recebidos indevidamente. Cremos que por volta de 20 (vinte) dias após a implantação do CONCENTRA".

"Recomendação nº 4. Designar fiscal do contrato (Gerência Executiva de Santarém).

Será providenciada a Portaria de Designação de fiscal do contrato, após contato com o Gerente Executivo para a designação dos servidores ou de acordo com a equipe do CONCENTRA".

"Recomendação nº 5. Examinar a adequação do serviço já prestado e não fiscalizado tempestivamente, documentando os resultados.

Os gerentes dos Prevbarcos faziam essa fiscalização setorial. Porém, será feita uma análise para a nomeação de fiscais administrativos (mesmo com a carência de servidores por conta da pandemia) e haverá acompanhamento regular e em conformidade aos critérios estabelecidos

em contrato. As empresas nunca deixaram de prestar os serviços especificados, cujos resultados são satisfatórios e sempre atentaram para a solucionar algum problema de ordem interna que por ventura ocorrera quando relatado pelo Gerente do Prevbarco”.

“Recomendação nº 6: Providenciar nova licitação, planejando de forma a não haver descontinuidade na prestação do serviço, abstendo-se de renovar o contrato atual.

As medidas adotadas estarão em consonância às normas e à utilização do CONCENTRA. Porém não tem como acontecer uma nova licitação se não renovarmos o contrato, caso contrário haverá descontinuidade na prestação de irrelevante serviço, e para que isso ocorra leva-se em média 6(seis) a 8 (oito) meses, necessário reunir e convocar uma equipe para planejar uma nova licitação desta envergadura”.

“Recomendação nº 7: Apurar responsabilidades pela aceitação indevida de documentação incompleta ou incorreta da embarcação - Gerência Executiva Belém.

Haverá atuação no sentido de adequar a situação, em observância ao Princípio da Auto-tutela, verificando as inconsistências e regularizando os pontos falhos. Contudo, entendemos que esta inobservância já foi sanada quando a Contratada comprovou através de Recibo de compra e venda, anexado ao SEI nº 0605949, objeto do processo de Auditoria nº 35014.037194/2020-86. Em seguida apresentou o DPP (Documento Provisório de Propriedade), com emissão em 09/07/2020 e validade até 09/07/2021, anexado no processo 35166.002329/2017-53, conforme SEI nº 3144792. Contudo faremos contato com a equipe que recebeu a embarcação para maiores esclarecimentos”

“Recomendação nº 8: Apurar atos praticados pela contratada e aplicar as penalidades cabíveis – Gerência Executiva Belém.

Em relação aos tripulantes que estavam sem vínculo empregatício será feita análise do contrato e a aplicação de possíveis penalidades junto à contratada, em conformidade à norma.

“Recomendação nº 9. Apurar responsabilidades pelo pagamento sem comprovação da prestação dos serviços.

Nos autos do Processo estão todas as autorizações de pagamento de acordo com os trechos realizados pelo Prevbarco I, com sua devida documentação assinada tanto pelo Gerente do Posto flutuante como o responsável pela embarcação, e diante disso entendemos que não houve pagamento sem a devida comprovação dos serviços conforme documentação que serão apresentadas.

“Recomendação nº 10. Providenciar ressarcimento dos valores com insumos sociais (contribuição à previdência social e FGTS) incluídos na planilha de custos do INSS – Gerência Executiva Belém.

Será feito o levantamento mensal com o quantitativo de tripulantes que participaram das missões sem estarem na GFIP. Os custos de contribuição à Previdência Social e FGTS serão retirados da planilha e a contratada será informada quanto ao ressarcimento”.

ANEXO II - ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Recomendação 1: Criar modelo de contratação dos Prevbarcos, inclusive estabelecendo critérios para pesquisa e metodologia de análises para a formação de preços de referência para contratação.

Manifestação da Unidade Examinada:

"3.5. Em vista disso, sugerimos alteração da recomendação no sentido de que a Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração realize a orientação e supervisão da nova contratação de serviços de embarcações para funcionamento das Agências Flutuantes - Prevbarcos, que deverá ser efetivada até 30/08/2021, com vistas ao aperfeiçoamento do procedimento licitatório, em especial quanto à observância da formalização, critérios, parâmetros e metodologia para pesquisa de preços da contratação, de acordo com o previsto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020, e das recomendações apresentadas no bojo do Relatório de Auditoria (SEI nº 2929243)."

Análise da Equipe de Auditoria

A área auditada fez uma proposta de alteração. Entretanto, conforme competências da DGPA, "realizar supervisão" é atividade contínua da área, não sendo possível concluirmos posteriormente o monitoramento dessa recomendação.

Registra-se que a proposta foi acatada parcialmente e a recomendação 1 registrada na versão final deste relatório terá a seguinte redação:

Recomendação nº 1: Orientar e estabelecer critérios e parâmetros para formalização, pesquisa e metodologia de análises para a formação de preços de referência na nova contratação de serviços de embarcações para funcionamento das Agências Flutuantes – Prevbarcos.

Recomendação nº 5. Examinar a adequação do serviço já prestado e não fiscalizado tempestivamente, documentando os resultados.

Manifestação da unidade examinada:

"Os gerentes dos Prevbarcos faziam essa fiscalização setorial. Porém, será feita uma análise para a nomeação de fiscais administrativos (mesmo com a carência de servidores por conta da pandemia) e haverá acompanhamento regular e em conformidade aos critérios estabelecidos em contrato. As empresas nunca deixaram de prestar os serviços especificados, cujos resultados são satisfatórios e sempre atentaram para a solucionar algum problema de ordem interna que por ventura ocorrera quando relatado pelo Gerente do Prevbarco".

Análise da equipe de auditoria:

A unidade examinada não concorda com a recomendação, afirmando que as empresas não deixaram de prestar os serviços. No entanto, o exame da adequação do serviço foi recomendado em decorrência de não constarem no ano 2019, excluindo a competência

setembro, os relatórios de prestação do serviço a serem emitidos por servidor do INSS, contrariando cláusula 11ª, parágrafo primeiro, do contrato:

“Para fins do disposto nesta cláusula, poderão ser designados, como auxiliares, servidores lotados em quaisquer das Unidades vinculadas à gerência Executiva contratante, aos quais caberá elaborar relatório mensal, dirigido ao gestor do Contrato, acerca da conformidade da prestação dos serviços nas localidades constantes dos roteiros do PREVBARCO.”

Ademais, uma das exigências contratuais para efetivação do pagamento à contratada é o relatório mensal dos serviços prestados. Considerando que não foram apresentados documentos comprobatórios da análise da adequação dos serviços prestados pela contratada, mantém-se a recomendação.

As providências para atendimento da recomendação poderão ser documentadas no momento do monitoramento e serão avaliadas pela equipe de auditoria.

Recomendação nº 7: Apurar responsabilidades pela aceitação indevida de documentação incompleta ou incorreta da embarcação - Gerência Executiva Belém.

Manifestação da unidade examinada:

“Haverá atuação no sentido de adequar a situação, em observância ao Princípio da Auto-tutela, verificando as inconsistências e regularizando os pontos falhos. Contudo, entendemos que esta inobservância já foi sanada quando a Contratada comprovou através de Recibo de compra e venda, anexado ao SEI nº 0605949, objeto do processo de Auditoria nº 35014.037194/2020-86. Em seguida apresentou o DPP (Documento Provisório de Propriedade), com emissão em 09/07/2020 e validade até 09/07/2021, anexado no processo 35166.002329/2017-53, conforme SEI nº 3144792. Contudo faremos contato com a equipe que recebeu a embarcação para maiores esclarecimentos”

Análise da equipe de auditoria:

Apesar da discordância da unidade auditada, segundo o edital, a empresa contratada deveria comprovar a propriedade da embarcação, mas no caso concreto não o fez. Se a Administração estava disposta a aceitar o uso de bens de terceiros, como efetivamente ocorreu, a exigência editalícia revela-se restritiva, pois afasta potenciais competidores não proprietários de embarcações. De outra parte, houve descumprimento do instrumento, que é vinculante, não sendo uma discricionariedade da Administração fazer cumprir o requisito.

A embarcação não estava registrada em nome da contratada, pois o documento de Provisão de Registro da Propriedade Marítima estava em nome de outra pessoa jurídica. Durante a execução da ação de auditoria, a empresa apresentou à GEXBEL um contrato de compra e venda datado de 23/01/2017, porém, com reconhecimento de assinaturas dos envolvidos na transação comercial em 03/04/2020. A relação de compra e venda se deu entre

empresas do mesmo grupo empresarial e familiar, sendo que a empresa vendedora da embarcação era a contratada anterior do Prevbarco. Ainda assim, a titularidade da embarcação não estava regularizada. Somente em julho de 2020 a contratada apresentou o documento provisório de propriedade da embarcação, ou seja, após três anos da realização do certame e não no momento da entrega da embarcação. Diante do exposto, a auditoria mantém a recomendação.

Recomendação nº 9. Apurar responsabilidades pelo pagamento sem comprovação da prestação dos serviços.

Manifestação da unidade examinada

“Nos autos do Processo estão todos as autorizações de pagamento de acordo com os trechos realizados pelo Prevbarco I, com sua devida documentação assinada tanto pelo Gerente do Posto flutuante como o responsável pela embarcação, e diante disso entendemos que não houve pagamento sem a devida comprovação dos serviços conforme documentação que serão apresentadas.

A Unidade examinada não concorda com a recomendação. Entretanto, segundo o contrato, os serviços prestados seriam aferidos por meio de relatório mensal emitido por servidor do INSS e enviado ao gestor contrato, situação não encontrada no processo auditado.

Dispõe a cláusula 11ª, parágrafo primeiro:

“Para fins do disposto nesta cláusula, poderão ser designados, como auxiliares, servidores lotados em quaisquer das Unidades vinculadas à gerência Executiva contratante, aos quais caberá elaborar relatório mensal, dirigido ao gestor do Contrato, acerca da conformidade da prestação dos serviços nas localidades constantes dos roteiros do PREVBARCO.”

O relatório foi previsto como requisito a ser atendido para efetivação de pagamento, tal como disposto na cláusula décima segunda:

(...)

“O pagamento será efetuado mensalmente até o 5º (quinto) dia útil, a contar da data da apresentação da Nota Fiscal/Fatura, conforme disposto no artigo 36 da Instrução Normativa nº02/2008, por meio de ordem para depósito em conta corrente da CONTRATADA, após apresentação dos seguintes documentos:

(...)

a.3) Comprovante da regularidade fiscal e trabalhista, constatada por meio de consulta "on line" ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, e do Tribunal Superior do Trabalho, ou na impossibilidade de acesso aos referidos Sistemas,

mediante consulta aos sítios eletrônicos oficiais ou a documentação mencionada no art. 29 da Lei 8.666/93;

a.4) Relatório Mensal dos Serviços Executados;

A consulta da regularidade fiscal não foi encontrada na maioria das competências, assim como não constam, na instrução processual, os relatórios mensais sobre a prestação dos serviços. Diante do exposto, a recomendação será mantida.

Observa-se que em relação às demais recomendações não houve manifestação contrária e serão mantidas na versão final deste relatório.

Considerando as providências apresentadas que estão em curso, as medidas serão avaliadas durante o monitoramento das recomendações.