



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR
DISPENSA DE LICITAÇÃO

Exercício 2023

21 de novembro de 2023





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Objetivo: **Avaliação da regularidade do processo de execução das despesas de exercícios anteriores, quanto à cobertura orçamentária e contratual e respectivos registros contábeis, nas aquisições de serviços.**

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

Unidade de Auditoria: **Auditoria Regional em Recife**

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



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

MISSÃO DA AUDITORIA-GERAL

A missão da Auditoria-Geral é aumentar e proteger o valor organizacional do INSS, fornecendo avaliações, assessoria e conhecimento objetivos, baseados em risco, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles.

AVALIAÇÃO

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

RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

Ação de auditoria destinada a avaliar os procedimentos adotados nas Unidades de Administração de Serviços Gerais do INSS - UASG, relativos à contratação de serviços mediante dispensa de licitação, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.666/93 ou do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, no período de janeiro/2021 a abril/2023. Os trabalhos foram desenvolvidos com o objetivo de verificar a formalização dos atos administrativos nas fases de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, quanto à adequação legal, à disponibilidade orçamentária e aos registros contábeis.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A licitação é a regra para a Administração pública nas compras de produtos e nas contratações de serviços assegurando, assim, a igualdade de condições a todos os concorrentes. No entanto, a legislação apresenta situações excepcionais que permitem a contratação direta como é o caso das dispensas de licitação.

Todavia, a interpretação da dispensa de licitação deve ser restritiva, ou seja, as hipóteses apresentadas nas leis de licitações são consideradas taxativas e, ainda que haja redução de etapas do processo de contratação de forma a torná-lo menos formalista, possui requisitos legais para atingimento de seu objetivo.

Considerando estes fundamentos, as prioridades elencadas pela gestão, os riscos identificados e a relevância do tema para o alcance da missão da Instituição, a Auditoria Geral do INSS – AUDGER elegeu o tema "Processo de Contratação Direta por Dispensa de Licitação" para compor o Plano Anual de Auditoria Interna no ano de 2023 - PAINT 2023.

No INSS, o tema "Processo de Contratação Direta por Dispensa de Licitação" complementa outros procedimentos licitatórios alinhados ao objetivo estratégico "Otimizar a Aplicação de Recursos", previsto no Mapa Estratégico do INSS para o biênio 2022-2023, instituído pela Resolução CEGOV/INSS nº 15, de 24 de janeiro de 2022, e no Plano de Ação para o ano de 2023, aprovado pela Resolução CEGOV/INSS nº 26, de 27 de dezembro de 2022.

Da análise do Mapa Estratégico do INSS para o biênio 2022-2023, observa-se como objetivo a contratação e manutenção de diversos serviços que compõem o pacote de contratos essenciais.

Considerando a regra de que as contratações públicas devem se dar mediante licitação bem como, os riscos inerentes à contratação sem licitação, há que se verificar se o volume de contratação direta realizado pelo INSS não afasta, ou prejudica, o objetivo de otimização na aplicação dos recursos financeiros.

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

Com base nos exames realizados identificou-se que os procedimentos e fluxos de trabalho não asseguram a adequada instrução processual nas fases de planejamento e seleção do fornecedor bem como a transparência nos procedimentos e na tomada de decisões pelos

gestores. Ainda, desrespeito a competências e reponsabilidades nos procedimentos de contratações diretas com fundamento no inc. II do art. 24 da lei nº 8.666/93 bem como nos procedimentos relativos à emissão de atestes orçamentários e empenhos.

Diante disso, para os novos processos de contratação por dispensa de licitação, foram emitidas recomendações à DIROFL no sentido de:

- i. instituir fluxo para os processos de dispensa de licitação, incluindo procedimentos de supervisão, visando a adequação da instrução processual aos normativos vigentes. (Recomendação 1 / Achado nº 1)
- ii. instituir mecanismos de monitoramento e uniformização nos procedimentos de contratações por dispensa de licitação enquadradas como emergenciais com o fim de apurar se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese em que quem deu causa seja responsabilizado na forma da lei. (Recomendação 2 / Achado nº 1)
- iii. Avaliar a necessidade de criação de um controle para assegurar a regularidade na caracterização de objetos de mesma natureza verificando os valores das contratações enquadradas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/21, a fim de evitar fracionamento de despesas. (Recomendação 4 / Achado nº 2)
- iv. avaliar a necessidade de criação de mecanismo de supervisão no sentido de garantir a emissão de atestes orçamentários consonantes a Lei Orçamentária Anual - LOA e empenhos adequados aos atestes orçamentários, incluindo as atividades requeridas aos gestores nos procedimentos de controles. (Recomendação 5 / Achado nº 3)

Para as contratações avaliadas em que foi evidenciado o não atendimento à ON AGU nº 11/2009:

- v. Monitorar junto às SRSE-I, SRSE-II, SRNE e SRNCO a promoção de saneamento dos processos em que não houve o atendimento da ON AGU nº 11/2009 e avaliar a necessidade de elaborarem cronograma das ações requeridas. (Recomendação 3 / Achado nº 1)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU - Advocacia Geral da União
AUDGER - Auditoria-Geral do INSS
CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal
CF - Constituição Federal
CGRLOG - Coordenação Geral de Recursos Logísticos
CNPLC - Coordenação de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos
Comprasnet - Portal Eletrônico de Compras
CONSIAFI - Consulta ao SIAFI
DGPA - Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração
DIROFL - Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
DOU - Diário Oficial da União
DUPLC - Divisão de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos
ESPIN - Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
ETP - Estudos Técnicos Preliminares
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FRGPS - Fundo do Regime Geral da Previdência Social
GCWEB - Sistema de Gestão de Contratos
IN - Instrução Normativa
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
ON - Orientação Normativa
PAINT - Plano Anual de Auditoria Interna
PB - Projeto Básico
PCNP - Portal Nacional de Contratações Públicas
PFE - Procuradoria Federal Especializada
PRES - Presidência do INSS
SEGES/ME - Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia
SEI - Sistema Eletrônico de Informações
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SERLIC - Serviço de Licitações e Contratos
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SRNCO - Superintendência Regional Norte Centro/Oeste
SRNE - Superintendência Regional Nordeste
SRSE I - Superintendência Regional Sudeste I
SRSE II - Superintendência Regional Sudeste II
SRSE III - Superintendência Regional Sudeste III
SRSUL - Superintendência Regional Sul
TCU - Tribunal de Contas da União
TR - Termo de Referência
UASG - Unidade de Administração de Serviços Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
RESULTADOS DOS EXAMES.....	9
1. Instrução processual das etapas do planejamento da contratação e seleção do fornecedor, em desacordo com as diretrizes normativas aplicáveis.....	9
2. Falha de controle na verificação dos valores contratados excedendo o limite legal para dispensa de licitação.....	19
3. Controle deficiente ou inadequado nos processos de atestes orçamentários e empenhos de dispensas de licitações.....	22
RECOMENDAÇÕES.....	27
CONCLUSÃO.....	28
ANEXOS.....	30

INTRODUÇÃO

Este relatório de auditoria apresenta os resultados da avaliação realizada nos procedimentos adotados nas Superintendências Regionais do INSS - SR e Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - DIROFL, relativos às contratações de serviços mediante dispensa de licitação no período compreendido entre janeiro/2021 a abril/2023. As análises tiveram como foco a formalização dos atos administrativos nas fases de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, sob a ótica da adequação legal, da disponibilidade orçamentária e dos registros contábeis.

Segundo o inciso XXI do art. 37 da CF/1988, a Administração Pública deve realizar a compra de produtos e a contratação de serviços mediante licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes. No entanto, apesar de a licitação ser a regra, o referido artigo deixa claro que há ressalvas para casos especificados na legislação quanto ao dever de licitar. Tais ressalvas ao dever de licitar se dão de forma impositiva pelo texto legal ou de forma discricionária, quando não realizadas a critério do administrador, mas dentro das hipóteses legalmente permitidas denominadas licitações dispensáveis.

Desta forma, a dispensa de licitação ou licitações dispensáveis diz respeito às situações em que seria possível realizar o procedimento licitatório, mas a lei autoriza a sua não realização, conforme previsto no artigo 24 da Lei nº 8.666/93 e no artigo 75 da Lei nº 14.133/2021.

Neste contexto a AUDGER, considerando os riscos identificados e a relevância do tema para o alcance da missão da Instituição, elegeu o tema "Processo de Contratação Direta por Dispensa de Licitação" para compor o PAINT/2023.

Assim, realizadas a identificação e a análise de riscos no processo de contratação direta, com a indicação dos controles institucionais relacionados aos procedimentos bem como os pontos críticos de controle, pode-se constatar como principais riscos:

- Dispensas de licitação realizadas sem respeitar as hipóteses previstas no art. 24 da Lei 8.666/93 ou art. 75 da Lei 14.133/2021 e sem observar a instrução processual cabível;
- Fracionamento de despesas para viabilizar contratações diretas;
- Inconsistência no ateste orçamentário e nos registros contábeis.

Na ação de auditoria, para o lapso temporal definido, foram identificados 147 contratos que se enquadraram no escopo estabelecido, totalizando R\$ 207.894.971,08, sendo, no entanto, desconsiderados os contratos de energia elétrica e assinatura de periódicos por estarem restritos a fornecedores únicos, fato que reduziu a amostra para 116 contratos, totalizando R\$124.799.965,52.

Considerando que a verificação desses contratos seria inviável tendo em vista a amplitude e complexidade dos testes, sob o critério de materialidade e relevância, procedeu-se a uma limitação do campo amostral respeitando a proporcionalidade de representatividade na amostra e a distribuição de pelo menos um contrato por unidade tática (SR e DIROFL) abarcando aqueles de maior materialidade. Definiu-se, assim, pela análise de 26 contratos, conforme demonstrado no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Quantidade de contratos a serem auditados por serviço:

Serviços	Amostra
Material de Consumo	4
Vigilância Ostensiva	4
Limpeza e Conservação	6
Manutenção de Veículos	4
Locação de Imóvel	2
Serviços Técnicos	2
Reabilitação Profissional	2
Manutenção Predial	1
Copeiragem	1
Total Resultado	26

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Em face da amostra selecionada, anexos I e II deste relatório de auditoria, utilizando as técnicas de análise documental, indagação escrita e correlação de informações obtidas, avaliou-se os processos disponibilizados pelas SR e DIROFL, sob os quais, a aplicação dos testes objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

1. As contratações realizadas por dispensa de licitação se enquadraram nas hipóteses previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/93 ou art. 75 da Lei nº 14.133/2021?
2. Os procedimentos realizados nos processos de dispensa de licitação estão em conformidade com o contido na legislação?
3. Os mecanismos de controle mitigam os riscos de que as contratações diretas por dispensa de licitação decorram de fracionamento de despesas?
4. Nos contratos por dispensa de licitação há compatibilidade entre a Nota de Empenho com o Ateste Orçamentário e com o valor da proposta vencedora?

Importante destacar que se trata de amostra não probabilística, sob a qual os 26 contratos foram realizados sob a égide da Lei nº 8.666/93. No entanto, para verificação das contratações de bens de pequeno valor relativos a serviços que não sejam de engenharia bem como para compras limitadas a 10% do valor permitido para a modalidade convite, foi utilizada a amostra relativa aos 116 contratos, as quais ocorreram, também, sob a égide da Lei nº 14.133/2021. Ademais, em 100% da amostra relativa aos 26 contratos, houve o enquadramento em atendimento à previsão legal.

Por fim, salienta-se que os exames foram parcialmente prejudicados pela ausência de integração dos sistemas utilizados para consulta (CONSIAFI, Comprasnet, GCWeb) bem como do Portal da Transparência, que não permitiram identificar, de forma inequívoca, todas as contratações por dispensa de licitação realizadas no período de análise, ficando a amostra limitada às informações apresentadas pela área. Os sistemas não fizeram parte do escopo dos testes de auditoria haja vista extrapolarem a governança do INSS.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Instrução processual das etapas do planejamento da contratação e seleção do fornecedor, em desacordo com as diretrizes normativas aplicáveis.

O processo administrativo para compra por dispensa de licitação embora seja menos formalista, quando comparado ao processo licitatório, também possui vários requisitos essenciais ao alcance de suas finalidades de forma eficiente e econômica e muito se assemelha à fase interna de uma licitação.

Ao decidir no sentido da contratação sem prévio certame licitatório, deve o gestor atentar para a necessidade de cumprir algumas formalidades que, conforme disposto em lei, se tornam essenciais à demonstração da regularidade do ato administrativo, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Ademais, a elaboração das especificações técnicas do objeto e das condições da contratação ou fornecimento constitui elemento essencial na condução de qualquer processo administrativo para contratação e sua importância foi definida nos art. 7 e 14 da Lei nº 8.666/93.

Com o advento da Instrução Normativa nº 05/2017 houve uma delimitação mais precisa das fases da licitação, norteados os fluxos internos dos órgãos e entidades públicas federais. Extraem-se dessa consolidação, as políticas e as estratégias de gestão das aquisições; as prioridades do negócio da organização em prol de resultados; a otimização da disponibilidade e do desempenho dos objetos adquiridos; a mitigação dos riscos nas aquisições; o auxílio à tomada de decisão sobre aquisições; a assecuração do cumprimento dos papéis e das responsabilidades bem como a transparência dos resultados na função aquisição. Importante destacar desse normativo as fases da contratação e as etapas do planejamento previstas nos art. 19 e 21, bem como a necessidade de avaliação jurídica do procedimento com envio do processo para a Procuradoria Federal Especializada – PFE com a respectiva lista de verificação, previstos no art. 36.

Como forma de aprimoramento do processo de dispensa, foi editada a IN SEGES/ME nº 67, de 08.07.2021 que disciplina a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133/2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, ambas no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Dada a importância da formalização do processo, a IN SEGES/ME nº 67 estabeleceu em seu art. 5º, o rol mínimo de documentos que deve ser utilizado no procedimento eletrônico de dispensa de licitação.

Ainda, como elemento necessário à instrução dos processos de dispensa de licitação, destaca-se a pesquisa de preços que serve como base para comparar as propostas recebidas no procedimento licitatório, indicando o preço estimado do bem ou serviço que a Administração está disposta a contratar. Nesse sentido, com a pesquisa de preços se obtém

a estimativa de custos, que é um instrumento de fundamental importância para a Administração, garantindo que o preço a se pagar seja justo e esteja compatível com os valores praticados pela Administração Pública.

Dada a importância da pesquisa de preços, foram editadas as IN SEGES/ME nº 73 de 05.08.2020 e IN SEGES/ME nº 65 de 07.07.2021, que têm por objeto normatizar os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Já para as obras e serviços de engenharia, ressalta-se que a composição do orçamento continua sendo regrada pelo Decreto nº 7.983 de 08.04.2013.

Com fundamento nos normativos anteriormente citados, para verificação dos aspectos relativos ao atendimento da formalização dos procedimentos de contratação mediante dispensa de licitação, foram efetuados 26 testes na amostra composta por 26 processos distribuídos nas unidades táticas auditadas¹, assim agrupados: (i) ao atendimento às formalidades previstas na fase de planejamento da contratação² (ii) ao fluxo para verificação da legalidade com envio a PFE³, (iii) às formalidades para os processos decorrentes de ESPIN⁴ e (iv) à elaboração do orçamento⁵.

No conjunto de testes aplicados relativos à formalidade e considerando que não houve processos na amostra cuja contratação foi decorrente do período de ESPIN, pode-se constatar inconformidades conforme Quadro 2 abaixo:

¹ Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração - DGPA/Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - DIROFL
Superintendência Regional Nordeste – SRNE
Superintendência Regional Norte Centro/Oeste - SRNCO
Superintendência Regional Sudeste I - SRSEI
Superintendência Regional Sudeste II - SRSEII
Superintendência Regional Sudeste III- SRSEIII
Superintendência Regional Sul- SRSUL

² Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Estimativa da despesa acompanhada da justificativa do preço, Mapa de Gerenciamento de Riscos (MGR), justificativa na ausência de ETP e MGR, Termo de Referência/Projeto Básico/Executivo elaborado pelo setor requisitante e aprovado pela autoridade competente, documentos de habilitação do contratado, comunicação a autoridade superior no prazo de 3 dias para ratificação, autorização da autoridade competente, publicação da DL no prazo de 5 dias, publicação do extrato do contrato no prazo de 20 dias, autorização da autoridade superior, Parecer prévio da PFE, razão da escolha do fornecedor, nos casos de enquadramento do inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93 se houve justificativas quanto contratação não decorrer de falta de planejamento e se a administração demonstrou estar dando andamento para regularizar a situação.

³ Envio do processo para análise jurídica com o respectivo Parecer jurídico, se houve preenchimento da lista de verificação da AGU, se foram procedidos eventuais ajustes em decorrência de orientações da PFE e se houve a apresentação de documentos que legitimem a continuidade do procedimento em caso de não envio ou não atendimento às eventuais recomendações da PFE.

⁴ Processos não contemplados na amostra.

⁵ Para contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra foram apresentadas planilhas nos moldes do Anexo VII-D da IN nº 05/2017 e alterações, para contratação de serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra foram efetuados nos moldes da IN 73/2020 (Lei 8.666/93) e IN 65/2021 (Lei 14.133/20), Para fornecimento de materiais: se foram efetuadas nos moldes da IN 73/2020 para contratações fundamentadas pela Lei 8.666/93 e IN 65/2021 contratações fundamentadas pela Lei 14.133/20, se foi apresentada comprovação de haver compatibilidade do orçamento com os preços de mercado e, em caso de impossibilidade excepcional de estimativa de preços, se essa situação foi justificada.

Quadro 2: Quadro das inconformidades relativas à formalidade processual por testes de auditoria

Situação encontrada	Evidências
(i) ao atendimento às formalidades previstas na fase de planejamento da contratação	
Em 3/26 (12%) da amostra os Documentos de Formalização da Demanda ou solicitação/requisição do objeto não se enquadram nos termos do modelo do Anexo II, IN SEGES 05/2017.	Manutenção de Veículos / SRSE I (Processo: 35014.XXXXXX/2021-47); Manutenção de Veículos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX/2021-07); Serviços Técnicos / DIROFL (Processo: 35014. XXXXXX /2022-74).
Em 01/15 (7%) da amostra não restou evidenciada a real necessidade da contratação e a estimativa da contratação não se mostrou adequada por se apresentar contraditória nos documentos apresentados nos processos.	Serviços Técnicos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2020-36).
Em 05/26 (19%) da amostra a estimativa de despesas não estava acompanhada da justificativa do preço.	Manutenção Predial / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-84); Manutenção de Veículos / SRSE I (Processo: 35014.XXXXXX/2021-47); Vigilância Ostensiva / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2022-05); Manutenção de Veículos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX/2021-07); Serviços Técnicos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX/2020-36).
Em 04/18 (22%) da amostra não houve a apresentação do Mapa de Gerenciamento de Riscos, ou este não estava assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação, ou não contemplou o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada evidenciando descumprimento dos artigos 20 e 25 da Instrução Normativa 05/2017	Manutenção Predial / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX/2021-84); Vigilância Ostensiva / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2022-05); Material de Consumo / DGPA (Processo: 35014. XXXXXX /2021-75); Serviços Técnicos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2020-36).
Em 03/11 (27%) da amostra a ausência dos Estudos Técnicos Preliminares e/ou do Mapa de Gerenciamento de Riscos, não foi justificada.	Manutenção Predial / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-84); Vigilância Ostensiva / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2022-05); Material de Consumo / DGPA (Processo: 35014. XXXXXX /2021-75).
Em 02/22 (9%) da amostra analisada, verificou-se que o TR/Projeto Básico ou Executivo não foi baseado nos ETP, não atendeu as diretrizes constantes do Anexo V, da IN nº 5/2017 e não foi aprovado pela autoridade competente.	Manutenção de Veículos / SRSE I (Processo: 35014.XXXXXX/2021-47) Manutenção de Veículos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-07):

Situação encontrada	Evidências
Em 12% (03/26) da amostra não houve a comprovação de que o contratado preencheu os requisitos de habilitação e de qualificação mínima necessário.	Manutenção Predial / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX/2021-84) Manutenção de Veículos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-07) Contratação curso SENAC / SRNE (35014. XXXXXX /2020-36)
Em 4% (01/24) da amostra a publicação da dispensa de licitação não ocorreu no prazo de 5 dias (DOU/PCNP).	Serviços Técnicos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2020-36).
Em 06/11 (55%) dos contratos da amostra a Administração enquadrou a dispensa de licitação como emergencial sem apurar a falta de planejamento, a ocorrência de desídia administrativa e ou de má gestão dos recursos públicos.	Vigilância Ostensiva / SRSE II (Processo 35014. XXXXXX /2021-44); Limpeza e Conservação / SR Sul (Processo 35014. XXXXXX /2021-51); Manutenção Predial / SRNE (Processo 35014. XXXXXX /2021-84); Vigilância Ostensiva / SRNE (Processo 35014. XXXXXX /2022-05). Confecção de Prótese / SRSE II (Processo 35014. XXXXXX /2022 -75); Confecção de Prótese / SRNCO (Processo 35014. XXXXXX /2022-50).
Em 05/11 (45%) dos contratos da amostra as contratações por dispensa de licitação, enquadradas como emergencial, para serviços de vigilância ostensiva, manutenção predial, Desinfecção de Consultórios Médicos, órteses/próteses foram realizadas sem a demonstração do andamento do procedimento para regularizar a situação, em atendimento ao prazo previsto no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.	Vigilância Ostensiva/SRE II (Processo 35014. XXXXXX /2021-44); Manutenção Predial / SRNE (Processo 35014. XXXXXX /2021-84); Vigilância Ostensiva / SRNE (Processo 35014. XXXXXX /2022-05); Desinfecção de Consultórios Médicos / SRSE II (Processo 35014. XXXXXX /2022-14); Confecção de Prótese / SRNCO (Processo 35014. XXXXXX /2022-50).
(ii) ao fluxo para verificação da legalidade com envio a PFE	
Em 14/21 (67%) da amostra não houve o preenchimento da Lista de Verificação da AGU antes do envio do Processo para análise jurídica.	Vigilância Ostensiva / SRSE II (Processo: 35014. XXXXXX /2021-44); Manutenção Predial / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-84); Vigilância Ostensiva / SRSE II (Processo: 35014. XXXXXX /2021-23); Locação de Imóvel / SR Sul (Processo: 35014. XXXXXX /2020-98); Vigilância Ostensiva / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2022-05); Limpeza e Conservação / SRSE II (Processo: 35014. XXXXXX/2022-14); Limpeza e Conservação / SRSE III (Processo: 35014. XXXXXX/2022-87); Limpeza e Conservação / SRNCO (Processo: 35014. XXXXXX/2022-92); Limpeza e Conservação / SRSE I (Processo: 35014. XXXXXX /2021-30); Material de Consumo / SRSE II (Processo: 35014. XXXXXX /2022-75); Reabilitação Profissional/ SRNCO (Processo: 35014. XXXXXX/2021-50); Material de Consumo / SRNCO (Processo: 35014. XXXXXX /2022-50); Material de Consumo / SRSE I (Processo: 35014. XXXXXX /2023-78); Vigilância Ostensiva / SRNCO (Processo: 35014. XXXXXX /2022-11).
Em 05/20 (25%) da amostra não foram efetuados eventuais ajustes requeridos ao Processo em decorrência de orientações da PFE	Manutenção Predial / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-84); Vigilância Ostensiva / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2022-05); Material de Consumo / SRNCO (Processo: 35014. XXXXXX /2022-50); Serviços Técnicos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2020-36); Vigilância Ostensiva / SRSE II (Processo: 35014. XXXXXX /2021-44).

Situação encontrada	Evidências
Em 03/09 (33%) da amostra não houve justificativas quanto ao não atendimento às recomendações da PFE.	Vigilância Ostensiva / SRSE II (Processo: 35014. XXXXXX /2021-44); Vigilância Ostensiva / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2022-05); Material de Consumo / SRNCO (Processo: 35014. XXXXXX /2022-50).
(iv) à composição do orçamento	
Em 04/14 (29%) da amostra não foram evidenciadas consultas a contratações similares feitas pela Administração Pública bem como a sistemas oficiais do governo, como o Painel de Preços e, também não foram evidenciados análise crítica dos preços coletados, haja vista a grande variação entre os valores apresentados, tão pouco critérios fundamentados e descritos no processo para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados em atendimento a IN nº 73/2020.	Manutenção de Veículos / SRSE I (Processo: 35014. XXXXXX/2021-47); Manutenção de Veículos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX/2021-07); Material de Consumo / SRNCO (Processo: 35014. XXXXXX /2022-50) ; Serviços Técnicos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2020-36).
Em 03/15 (20%) da amostra para o orçamento para fornecimento de materiais não houve a comparação dos valores aos preços de mercado em atendimento a IN 73/2020.	Manutenção de Veículos / SRSE I (Processo: 35014. XXXXXX/2021-47); Limpeza e Conservação / SRSE II (Processo: 35014. XXXXXX/2022-14); Manutenção de Veículos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX/2021-07).
Em 39% (09/23) da amostra não foi demonstrada a comprovação de haver compatibilidade do orçamento com os preços de mercado, conforme processos relacionados abaixo	Manutenção Predial / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX/2021-84); Manutenção de Veículos / SRSE I (Processo: 35014. XXXXXX/2021-47); Vigilância Ostensiva / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2022-05); Limpeza e Conservação / SRSE II (Processo: 35014. XXXXXX/2022-14); Manutenção de Veículos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX/2021-07); Material de Consumo / SRNCO (Processo: 35014. XXXXXX /2022-50); Serviços Técnicos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2020-36); Reabilitação Profissional / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-89); Copeiragem / SRSE I (Processo: 35014. XXXXXX /2022-33).
Em 50% (01/02) da não houve justificativa para os casos de impossibilidade de realização da estimativa de preços	Manutenção de Veículos / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-07).

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

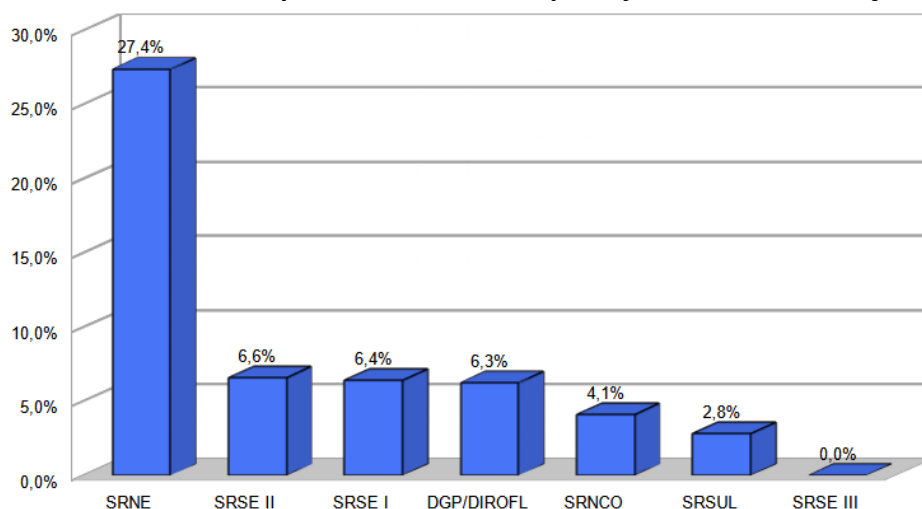
Para os grupos de testes citados anteriormente, considerando o quantitativo de processos auditados por unidade tática bem como os testes válidos decorrentes do tipo de processo avaliado, foi obtido o percentual de inconformidades representado pela situação do teste “não atendido” ou “atendido parcialmente”, conforme Quadros 3, 4 e 5 e seus respectivos Gráficos 1, 2 e 3 apresentados a seguir:

Quadro 3: Percentual de inconformidades quanto ao atendimento às formalidades previstas na fase de planejamento da contratação

Unidades Táticas	Quantitativo de Testes validos			Percentual de inconformidades (%)
	Amostra	Atendidos	Não Atendidos	
DGPA/DIROFL	48	45	3	6,3
SRNE	73	53	20	27,4
SRNCO	49	47	2	4,1
SRSE I	47	44	3	6,4
SRSE II	61	57	4	6,6
SRSE III	15	15	0	0,0
SRSUL	36	35	1	2,8
Análise geral relativo ao atendimento às formalidades previstas na fase de planejamento da contratação	329	296	33	10,0

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Gráfico 1: Percentual de inconformidades quanto ao atendimento às formalidades previstas na fase de planejamento da contratação



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

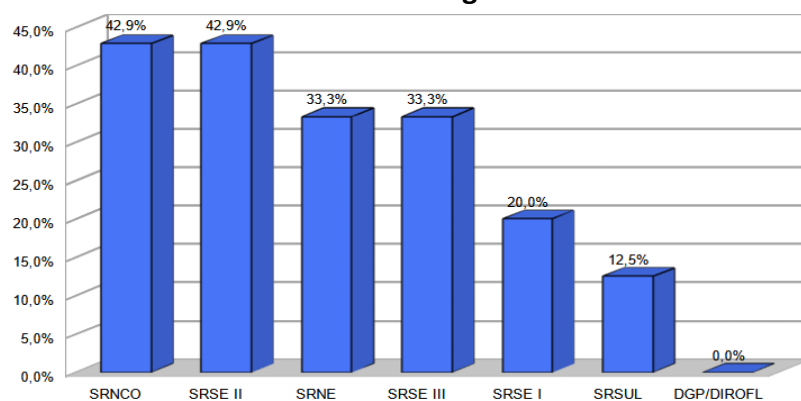
Quadro 4: Percentual de inconformidades quanto ao atendimento ao fluxo para verificação da legalidade com envio a PFE

Unidades Táticas	Quantitativo de Testes validos			Percentual de inconformidades (%)
	Amostra	Atendidos	Não Atendidos	
DGPA/DIROFL	4	4	0	0,0%
SRNE	18	12	6	33,3%

Unidades Táticas	Quantitativo de Testes validos			Percentual de inconformidades (%)
	Amostra	Atendidos	Não Atendidos	
SRNCO	14	8	6	42,9%
SRSE I	10	8	2	20,0%
SRSE II	14	8	6	42,9%
SRSE III	3	2	1	33,3%
SRSUL	8	7	1	12,5%
Análise geral do fluxo para verificação da legalidade com envio a PFE	71	49	22	31,0%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Gráfico 2: Percentual de inconformidades quanto ao atendimento ao fluxo para verificação da legalidade com envio a PFE



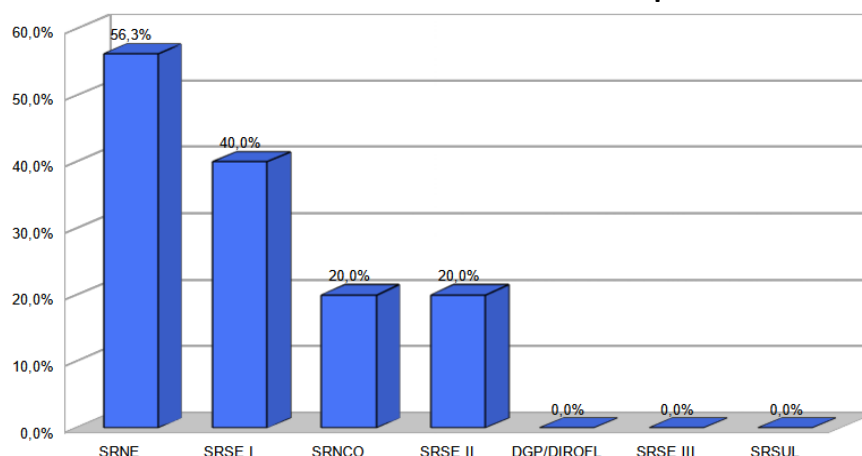
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Quadro 5: Percentual de inconformidades quanto à elaboração orçamento

Unidades Táticas	Quantitativo de Testes validos			Percentual de inconformidades (%)
	Amostra	Atendidos	Não Atendidos	
DGPA/DIROFL	10	10	0	0,0%
SRNE	16	7	9	56,3%
SRNCO	10	8	2	20,0%
SRSE I	10	6	4	40,0%
SRSE II	10	8	2	20,0%
SRSE III	3	3	0	0,0%
SRSUL	6	6	0	0,0%
Análise geral das inconformidades relativas à elaboração do orçamento	65	48	17	26,2%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Gráfico 3: Percentual de inconformidades quanto à elaboração do orçamento



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

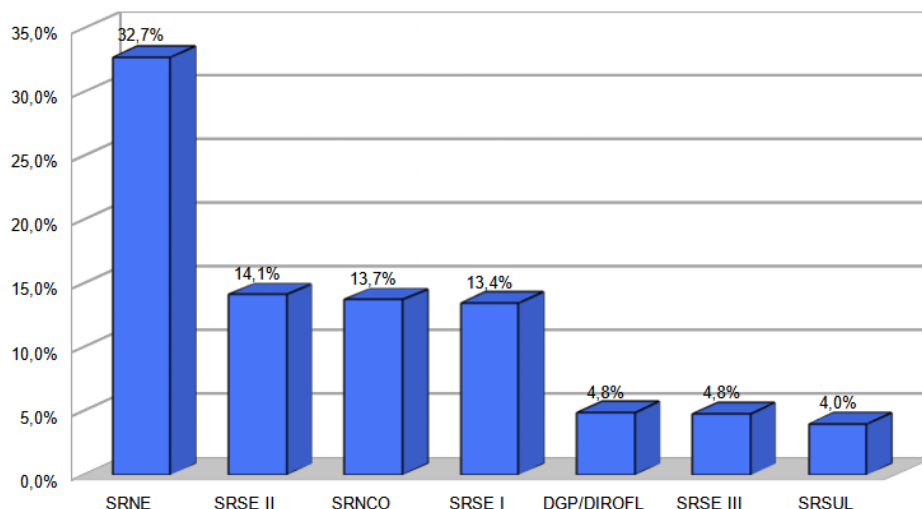
Ainda que por agrupamento das verificações do atendimento às formalidades previstas para a instrução dos procedimentos de dispensa de licitação, tenha havido uma pulverização das inconformidades nas unidades táticas avaliadas, conforme já apresentado nos Quadros 3, 4 e 5 anteriores, no conjunto das avaliações efetuadas relativas à formalidade processual, verificou-se que houve um percentual de 15,5% de situações “não atendidas” ou “atendidas parcialmente” quando comparadas ao total de testes efetuados. Ocorre que a maior incidência de não conformidades se apresentou na SRNE com percentual de 32,7% de situações “não atendidas” ou “atendidas parcialmente” quando comparadas ao total de testes efetuados nesta unidade e que deveriam encontrar-se na situação “atendida”. A representatividade das inconformidades avaliadas por unidade tática e relativas ao total de testes efetuados encontram-se demonstradas no quadro 6 e Gráfico 4 a seguir:

Quadro 6: Percentual de inconformidade (avaliação “não atendidas” ou “atendidas parcialmente”) quando comparados ao total de testes efetuados na unidade

Unidades Táticas	Quantitativo de Testes validos			Percentual de inconformidades (%)
	Amostra	Atendidos	Não Atendidos	
DGPA/DIROFL	62	59	3	4,8%
SRNE	107	72	35	32,7%
SRNCO	73	63	10	13,7%
SRSE I	67	58	9	13,4%
SRSE II	85	73	12	14,1%
SRSE III	21	20	1	4,8%
SRSUL	50	48	2	4,0%
Análise geral dos aspectos relativos ao atendimento da formalização	465	393	72	15,5%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Gráfico 4: Percentual de inconformidade (avaliação “não atendidas” ou “atendidas parcialmente”) quando comparados ao total de testes efetuados na unidade



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Ademais, no escopo das verificações abrangidas pelo grupo (i) atendimento às formalidades previstas na fase de planejamento da contratação, foram verificados que para as dispensas de licitação enquadradas no inciso IV do art. 24 da lei 8.666/93, ou seja, contratações emergenciais, havia a necessidade de que, concomitantemente, fosse apurado se a situação emergencial havia sido gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa seria responsabilizado na forma da lei, em atendimento à Orientação Normativa da AGU nº 11/2009 replicada abaixo:

A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.

Desta forma, com intuito de comprovar o atendimento à Orientação Normativa AGU nº 11/2009, foi efetuado teste no sentido de verificar se as unidades comprovaram que a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos públicos e, em caso positivo, se havia a instauração de processo de apuração da responsabilidade de quem deu causa. De forma complementar, para atendimento ao inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, foram efetuados testes no sentido de verificar se houve, pela administração, a demonstração de estar dando andamento o procedimento para regularizar a situação em atendimento ao prazo previsto.

Assim, no conjunto das avaliações efetuadas relativas às contratações enquadradas no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, verificou-se que houve um percentual de 50% de situações “não atendidas” ou “atendidas parcialmente” quando comparadas ao total de testes efetuados. Contudo, a maior incidência de não conformidades se apresentou nas SRNCO e SRNE com percentual de 100% e, nas SRSE II e SRSUL com percentual de 50% de situações “não atendidas” ou “atendidas parcialmente” quando comparadas ao total de testes efetuados nestas unidades e que deveriam encontrar-se na situação “atendida”.

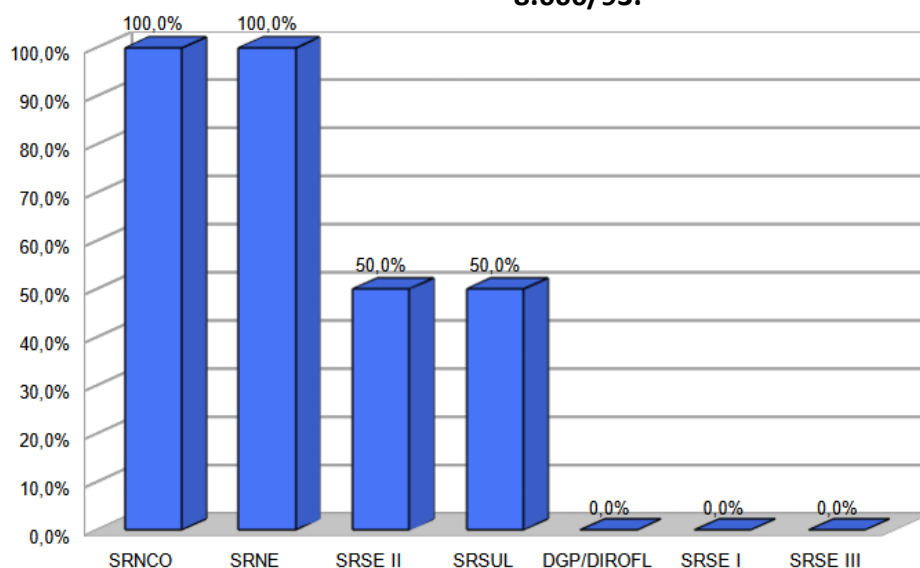
A representatividade das inconformidades avaliadas por unidade tática e relativas ao total de testes efetuados para verificação do atendimento à ON AGU nº 11/2009 e inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, encontram-se demonstradas no Quadro 7 e Gráfico 5 abaixo:

Quadro 7: Percentual de inconformidade (avaliação “não atendidas” ou “atendidas parcialmente”) quando comparados ao total de testes efetuados na unidade relativos ao atendimento à ON AGU nº 11/2009 para as DI enquadradas no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Unidades Táticas	Quantitativo de Testes validos			Percentual de inconformidades (%)
	Amostra	Atendidos	Não Atendidos	
DGPA/DIROFL	2	2	0	0,0%
SRNE	4	0	4	100,0%
SRNCO	2	0	2	100,0%
SRSE I	2	2	0	0,0%
SRSE II	8	4	4	50,0%
SRSE III	2	2	0	0,0%
SRSUL	2	1	1	50,0%
Análise geral das avaliações efetuadas relativas às contratações enquadradas no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 relativos ao atendimento à ON nº 11/2009	22	11	11	50,0%

Fonte. Elaborado pela equipe de auditoria

Gráfico 5: Percentual de inconformidade (avaliação “não atendidas” ou “atendidas parcialmente”) quando comparados ao total de testes efetuados na unidade relativos ao atendimento à ON AGU nº 11/2009 para as DI enquadradas no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Neste sentido, pondera-se que as causas que levaram à situação evidenciada pelos exames de auditoria se devem à ausência do fluxo dos procedimentos das contratações direta por dispensa de licitação, aliada à falha de supervisão e controle dos processos de trabalho da Instituição, ocasionando instrução processual sem regularidade nas fases de planejamento e seleção do fornecedor, ações desordenadas que comprometem o alcance dos objetivos estratégicos da Instituição bem como falta de transparência nos procedimentos e na tomada de decisões, criando um ambiente propício para práticas antiéticas.

Pelo exposto, as recomendações relacionadas ao presente achado se direcionaram a ações institucionais relativas ao estabelecimento de uniformização de procedimentos nas diversas unidades táticas do INSS mediante fluxo específico para as contratações diretas. Especificamente para as contratações enquadradas no inciso IV do art.24 da Lei nº 8.666/93 em que não houve o atendimento da ON AGU nº 11/2009, avaliar a necessidade da promoção de saneamento dos processos, instituindo um cronograma das ações requeridas.

A despeito do fluxo dos procedimentos requeridos aos processos de contratações diretas por dispensa de licitação, em 20.06.2023, em conformidade aos trâmites inerentes à fase de planejamento da ação de auditoria, foi encaminhado à DIROFL fluxograma elaborado pela equipe de auditoria, objetivando demonstrar o processo de trabalho desenvolvido pela unidade auditada, de acordo com os estudos realizados pela equipe de auditoria dos atos normativos e manuais existentes, sobre o qual foi solicitado análise e validação por parte da unidade gestora responsável.

A resposta da unidade veio por meio do despacho de 20.07.2023 no qual, subsidiado pelas informações prestadas pela Divisão de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos - DUPLC, informou que:

[...]

Por todo o exposto, é conveniente adiantar a possibilidade de algumas contratações não se amoldarem perfeitamente ao fluxo apresentado pela Auditoria sem que necessariamente estejam em desconformidade com os regulamentos então vigentes.

[...]

A partir das condições encontradas, ilustradas nos exemplos apresentados e nas demais evidências coletadas e, considerando o despacho da área, foi possível concluir que, no período compreendido entre a emissão do ofício SEI Circular nº 45/2020/DGPA-INSS, de 2020 e o Novo Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.532, de 08.12.2022 várias alterações ocorreram nos fluxos de trabalho.

No entanto, mesmo com o procedimento de centralização com a edição da Portaria DGPA/INSS nº 720, de 10.03.2022, que instituiu Equipes Centralizadas e o Núcleo de Licitações no âmbito das Divisões de Orçamento, Finanças e Logística - DIVOFL, o fluxo de trabalho não correu de forma uniforme nas Unidades de Administração de Serviços Gerais. Desta forma, em face das situações evidenciadas, verificou-se que os procedimentos e fluxos de trabalho não asseguram a adequada instrução processual nas fases de planejamento e

seleção do fornecedor bem como a transparência nos procedimentos e na tomada de decisões pelos gestores.

2. Falha de controle na verificação dos valores contratados excedendo o limite legal para dispensa de licitação.

A licitação de bens de pequeno valor, relativos a serviços que não sejam de engenharia bem como para compras limitadas a 10% do valor permitido para a modalidade convite, é dispensável e está prevista no inciso II do art. 24, da Lei nº 8.666/93, no entanto, ressalvado o fato de que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. Já na Lei nº 14.133/2021, está previsto no inciso II do art. 75.

Desta forma, a dispensa ilegal de licitação ocorre quando uma aquisição de alto valor é dividida em diversas pequenas aquisições de valores abaixo do teto estabelecido para dispensa de licitação prevista na legislação, o que contraria o planejamento prévio a padronização, a economia de escala, a moralidade e a legalidade.

Reforçam esse entendimento os Acórdão TCU nº 834/2008 1ª câmara, Acórdão TCU nº 589/2010-1ª Câmara, Acórdão TCU nº 1.620/2010-Plenário e Acórdão TCU nº 2.557/2009 – Plenário que assim dizem:

(...) a jurisprudência da Corte de Contas é no sentido de que a ausência de licitação para contratações ou aquisições de **mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa**, demonstra falta de planejamento e implica fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa. (grifos acrescentados)

Depreende-se dos referidos acórdãos que para a caracterização do fracionamento indevido de despesa é fundamental analisar o lapso temporal que deve ser considerado para escolha da devida modalidade de licitação. A necessidade se evidencia pelo art. 165, §5º, inciso II da CF/1988 que determina a observância do princípio da anualidade do orçamento e, paralelamente, ao art. 16, §1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000, que considera adequada a despesa que, somadas todas as de mesma espécie, realizadas e a realizar, não ultrapassem os limites estabelecidos para o exercício.

Neste sentido, a observância do exercício financeiro para configuração do fracionamento indevido de despesa é reiteradamente exigida pelo TCU em diversos acórdãos⁶. Todavia, não sendo possível prever o gasto, deve o administrador público, a cada nova contratação ou aquisição subsequente, considerar o montante já despendido com objeto da mesma natureza, adotando a modalidade licitatória correspondente ao somatório de todos os valores⁷.

⁶ Acórdão nº 1.386/2005 – Segunda Câmara TCU; Acórdão nº 5.266/2008, Primeira Câmara TCU

⁷ Processo TC nº 017.033/2007-4 TCU

Com o fim de verificar se os mecanismos institucionais asseguram que os valores contratados para as aquisições por dispensa de licitação para serviços que não sejam de engenharia, bem como para as compras limitadas a 10% do valor permitido para a modalidade convite, não excediam o limite legal estabelecido, foram avaliados: (i) o valor contratado, considerando para este o somatório das contratações de outros objetos da mesma natureza, na mesma unidade gestora e no mesmo exercício financeiro, e, (II) a existência de controles que considerassem a soma dos contratos já realizados, incluindo eventuais prorrogações.

Desta forma, foram analisadas 116 contratações por dispensa de licitação ocorridas entre janeiro/2021 e abril/2023 cujo valor total foi de R\$124.799.965,52. Do total, foi constatado em dois grupos de contratação relativos a material de consumo (2 contratos - R\$18.081,00) e manutenção de veículo (2 contratos - R\$20.268,00), aquisição de objetos de mesma natureza e no mesmo exercício financeiro, superando o máximo legalmente permitido (17.600,00). A relevância dos contratos (4 contratos), bem como a materialidade (R\$38.348,97) representam os percentuais de 3,5% a 0,031%, respectivamente, da amostra analisada, conforme demonstrado no quadro 8 abaixo:

Quadro 8: Unidades e Grupos de contratação nos quais pode ser constatada a aquisição de objetos da mesma natureza no mesmo exercício financeiro, cujos valores, quando somados, superaram o máximo legalmente permitido para dispensas de licitação.

Unidade Tática	Objeto Contratado	Ref.	Informações extraídas da evidência
SRSEIII	Material De Consumo (lençol descartável para utilização nas salas de perícia médica)	2021	Processos 35014. XXXXXX /2021-80 (Dispensa nº 1/2021 - R\$ 3.150,00) e Processo 35014.XXXXXX/2021-21 (Dispensa nº 38/2021 - R\$ 14.931,00), representando 3,7% (2/54) contratações por dispensa de licitação realizadas no período, perfazendo um valor global de R\$ 18.081,00, superando em R\$ 480,97 (2,67%) o valor de R\$ 17.600,00 estipulado pelo decreto 9.412/18, que atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666/93.
SRSEI	Manutenção de Veículos	2022	(Processo 35014. XXXXXX/2021-47 (Dispensa nº 2/2022) e Processo 35014. XXXXXX/2021-00 (Dispensa nº 7/2022), representando 3,6% (2/57) contratações por dispensa de licitação realizadas no período, perfazendo um valor global de R\$ 18.260,00, superando em R\$ 660,00 (3,8%) o valor de R\$ 17.600,00 estipulado pelo Decreto nº 9.412/18, que atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666/93. Não obstante o valor contratado, no processo 35014.XXXXXX/2021-47 (Dispensa nº 2/2022) foi aditivado em R\$ 2.008,00, totalizando R\$ 16.386,00. Com o aditivo, o valor cumulado ao longo do exercício financeiro para manutenção de veículos automotores, contratado pela SRSE I (UASG 510178), mediante dispensa de licitação foi de R\$ 20.268,00, superando em R\$ 2.668,00 (15,2%) o valor permitido pela legislação.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Em face dos testes efetuados, pondera-se que as causas que levaram à situação evidenciada se devem ao desrespeito a competências e responsabilidades, haja vista que os responsáveis pela instrução dos processos de dispensa de licitação e o ordenador de despesas, deixaram de observar procedimentos cabíveis para verificação de que as aquisições se tratavam de objetos da mesma natureza, no mesmo exercício financeiro e cujos valores, quando somados superavam o máximo legalmente permitido no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, incorrendo em fracionamento de despesas.

Ainda que tenha sido identificada reduzida materialidade das contratações por dispensa de licitação que incorreram em desrespeito aos limites estabelecidos na legislação, haja vista o risco potencial a que a instituição se expõe, entende-se como necessária a avaliação da necessidade de criação de um controle institucional a fim de caracterizar objetos de mesma natureza, verificando os valores das contratações enquadradas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/21, com o intuito de evitar fracionamento de despesas.

A despeito dos mecanismos de controle institucionais relativos à mitigação de ocorrência de fracionamento de despesas, foi encaminhado à DIROFL solicitação de auditoria para esclarecimentos acerca da existência de controles na fase de planejamento das contratações, que identificassem as quantidades e valores contratados por dispensa de licitação e que observassem compras ou serviços de mesma natureza, adquiridos durante o exercício financeiro e, de que forma mitigariam o risco de fracionamento indevido nas aquisições, extensivo às prorrogações contratuais.

A resposta da unidade veio por meio do despacho de 04.08.2023 da DUPLC e CNPLC no qual, informou:

[...]

3. No tocante ao primeiro quesito formulado, entende-se que os setores responsáveis pelo desenvolvimento dos procedimentos de contratação mediante dispensa de licitação dispõem de servidores capacitados para instruí-los e, considerando que, para o enquadramento da dispensa nas hipóteses dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, o critério de análise é eminentemente o valor da contratação pretendida em relação ao valor dispendido pela unidade gestora durante o exercício financeiro em objetos de mesma natureza, é pouco provável que este seja ignorado. Aliado a isto, tem-se o controle hierárquico a que se submete até a autorização da contratação pelo autoridade competente, bem como a lista de verificação "2B" elaborada pela Advocacia Geral da União, disponível no endereço https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/l14133_lista_de_verificacao_contratacao_direta.docx, contendo a seguinte indagação:

Tratando-se de dispensa fundada nos incisos I ou II do art. 75 da Lei 14.133/21, foi demonstrado respeito ao limite de valor considerando o somatório do valor da contratação com o valor de outros objetos da mesma natureza contratados pela mesma unidade gestora no mesmo exercício financeiro?

4.Em relação ao questionamento 2, cumpre informar que no caso de prorrogação de determinada contratação que tenha se originado de hipótese de dispensa, s.m.j, não existe um procedimento ou ferramenta de controle específico.

[...]

A partir das condições encontradas, ilustradas nos exemplos apresentados e nas demais evidências coletadas, considerando o despacho da área, foi possível concluir que a instituição não dispõe de mecanismos de controle a fim de evitar fracionamento de despesas nas aquisições enquadradas nos incisos I e II dos art. 24 e 75, respectivamente das Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/2021, sendo tal responsabilidade personalizada nas ações dos servidores e gestores, em detrimento às imposições legais.

3. Controle deficiente ou inadequado nos processos de atestes orçamentários e empenhos de dispensas de licitações.

De forma ampla a execução da despesa pública se realiza mediante cumprimento de várias etapas previstas na Lei nº 4.320/64 e percorre três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Neste sentido, o empenho, de acordo com o art. 58 da Lei nº 4.320/64, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, sendo indispensável para sua emissão, conforme art. 60 do mesmo diploma legal, que seja prévio, devendo ser emitido antes de se autorizar a realização de qualquer despesa, mesmos nos casos especiais em que haja a previsão legal quanto a dispensa da sua emissão.

Considerando que o empenho representa o primeiro estágio da despesa orçamentária, deverá ser realizado após a homologação do resultado do certame e antes da assinatura do contrato ou outro documento previsto. Desta forma o ente público reserva os créditos orçamentários para uma determinada despesa, ao mesmo tempo em que assume uma obrigação com condição suspensiva, ou seja, assume uma obrigação não exigível até o cumprimento da obrigação pelo Contratado. Assim, empenho realizado posteriormente à data de emissão da nota fiscal demonstra fragilidade nos controles dos pagamentos aos credores. Já a sua ausência compromete a rastreabilidade e o controle dos recursos financeiros utilizados nas licitações, podendo resultar em prejuízos financeiros e até mesmo em situações de corrupção.

No entanto, antes de efetuar qualquer contratação, deve a Administração verificar a previsão de recursos orçamentários para garantia dos pagamentos das obrigações assumidas. Tal obrigação se materializa no Atestado de Disponibilidade Orçamentária que é o documento que indica que o valor constante do orçamento estimado possui a correspondente dotação orçamentária, não sendo legal a realização da compra ou prestação de serviços sem esta informação.

A necessidade de previsão de recursos orçamentários para garantia dos pagamentos de obrigações assumidas pela administração pública foi estabelecida no inciso III, § 2º do art. 7º e no art. 38, ambos da Lei nº 8.666/93.

Com fundamento nos normativos citados, a fim de verificar, nos processos de contratação direta mediante dispensa de licitação, a adequação dos controles nos procedimentos de emissão de atestes orçamentários bem como de notas de empenho foram efetuados, no período de janeiro/2021 a abril/2023, 04 testes na amostra composta por 26 processos distribuídos nas unidades táticas auditadas dos quais se pode constatar inconformidades conforme Quadro 9, abaixo:

Quadro 9: Quadro relativo às inconformidades relativas à emissão do ateste orçamentário e Notas de empenho:

Situação encontrada	Evidências
Em 1/26 (4%) da amostra houve a formalização da consulta ao setor competente quanto à disponibilidade orçamentária sem o respectivo ateste orçamentário no valor estimado da contratação ou após a aprovação do Termo de Referência não houve a formalização da consulta ao setor competente quanto a disponibilidade orçamentária. E em 2/26 (8%) houve o ateste orçamentário, no entanto o valor não estava de acordo com o valor estimado da contratação.	Manutenção Predial / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-84) Serviços Técnicos / DIROFL (Processo: 35014.XXXXXX/2022-74): Reabilitação Profissional / SRNE (Processo: 35014.XXXXXX /2021-89)
Em 1/26 (4%) da amostra não houve a emissão da Nota de Empenho anterior a assinatura do contrato (10/10/2021), sendo emitida posteriormente (26/12/2022), incorrendo em pagamentos mensais, neste período (assinatura do contrato e emissão do novo empenho), com referência a empenho de contrato anterior (Contrato nº 12/2016, Processo 35232.000315/2015-01) com eventual, perda de contrato.	Reabilitação Profissional / SRNE (Processo: 35014. XXXXXX /2021-89).

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

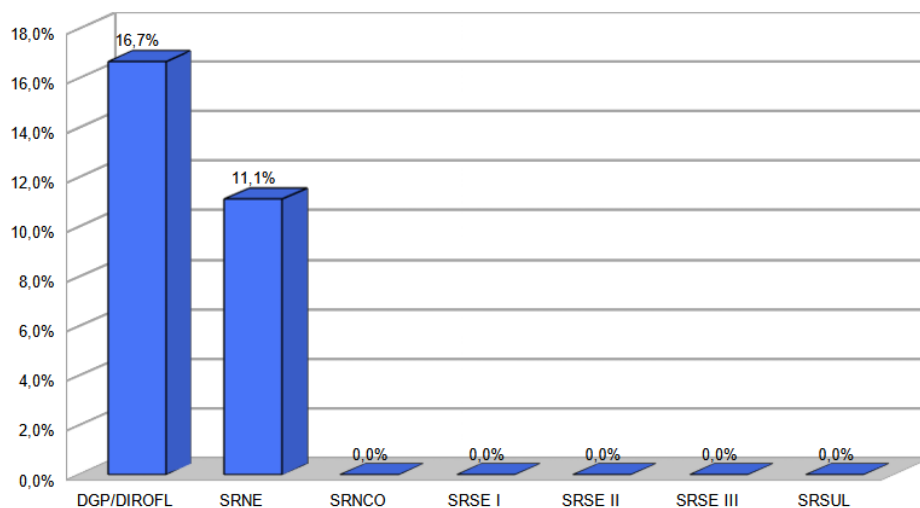
Para os testes realizados, considerando o quantitativo de processos auditados por unidade tática bem como os testes válidos decorrentes do tipo de processo avaliado, foi obtido o percentual de inconformidades na emissão do ateste orçamentário e empenho, representados pela situação do teste “não atendido” ou “atendido parcialmente”, conforme Quadros 10 e 11 com seus respectivos gráficos 6 e 7, apresentados a seguir:

Quadro 10: Percentual de inconformidades quanto ao atendimento às formalidades previstas na emissão do ateste orçamentário

Unidades Táticas	Quantitativo de Testes validos			Percentual de inconformidades (%)
	Amostra	Atendidos	Não Atendidos	
DGPA/DIROFL	12	10	2	16,7%
SRNE	18	16	2	11,1%
SRNCO	12	12	0	0,0%
SRSE I	12	12	0	0,0%
SRSE II	12	12	0	0,0%
SRSE III	3	3	0	0,0%
SRSUL	9	9	0	0,0%
Análise geral do grupo	78	74	4	5,1%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Gráfico 6: Percentual de inconformidades quanto ao atendimento às formalidades previstas na emissão do ateste orçamentário



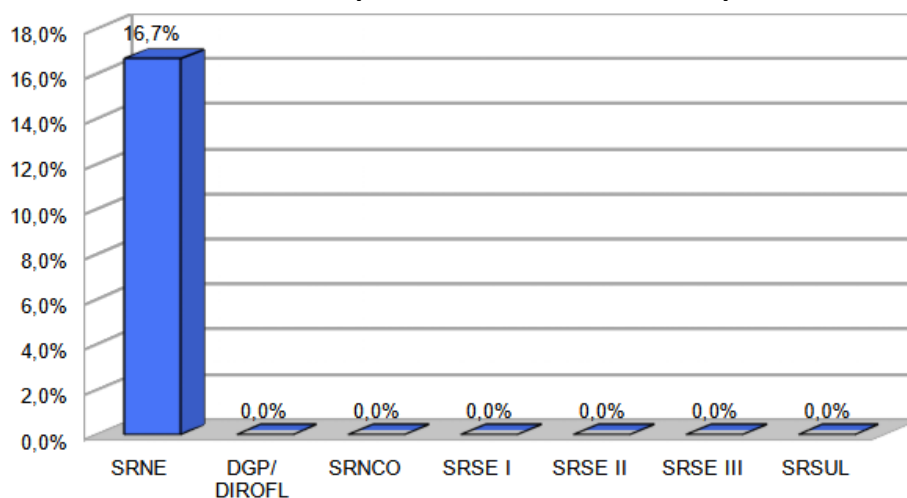
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Quadro 11: Percentual de inconformidades quanto ao atendimento às formalidades previstas na emissão do empenho

Unidades Táticas	Quantitativo de Testes validos			Percentual de inconformidades (%)
	Amostra	Atendidos	Não Atendidos	
DGPA/DIROFL	6	5	1	16,7
SRNE	4	4	0	0,0
SRNCO	4	4	0	0,0
SRSE I	4	4	0	0,0
SRSE II	4	4	0	0,0
SRSE III	1	1	0	0,0
SRSUL	3	3	0	0,0
Análise geral do grupo	26	25	1	3,8

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Gráfico 7: Percentual de inconformidades quanto ao atendimento às formalidades previstas na emissão do empenho



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

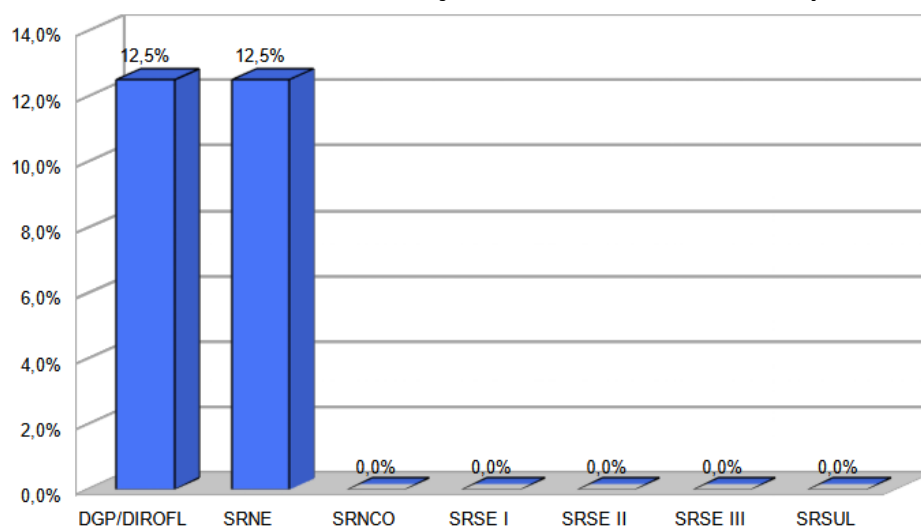
Ainda que a incidência das inconformidades, nas etapas referentes ao ateste orçamentário e ao empenho, tenha ocorrido de forma distinta nas unidades, no conjunto das avaliações efetuadas relativas às formalidades previstas para os aspectos financeiros e contábeis, verificou-se que houve um percentual de 4,8% de situações “não atendidas” ou “atendidas parcialmente” quando comparadas ao total de testes efetuados. A maior incidência de não conformidades se apresentou na DGPA/DIROFL e SRNE com mesmo percentual de 12,5% de situações “não atendidas” ou “atendidas parcialmente”. A representatividade das inconformidades avaliadas por unidade tática encontra-se demonstradas no quadro 12 abaixo, com o gráfico 8 correspondentes:

Quadro 12: Percentual de inconformidades (avaliação “não atendidas” ou “atendidas parcialmente”) quando comparados ao total de testes efetuados na unidade para a emissão de atestes orçamentários e de empenhos

Unidades Táticas	Quantitativo de Testes validos			Percentual de inconformidades (%)
	Amostra	Atendidos	Não Atendidos	
DGPA/DIROFL	16	14	2	12,5
SRNE	24	21	3	12,5
SRNCO	16	16	0	0,0
SRSE I	16	16	0	0,0
SRSE II	16	16	0	0,0
SRSE III	4	4	0	0,0
SRSUL	12	12	0	0,0
Análise geral do grupo	104	99	5	4,8

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Gráfico 8: Percentual de inconformidades quanto ao atendimento às formalidades previstas na emissão do ateste orçamentário e da nota de empenho



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

No contexto dos testes efetuados, pondera-se que as causas que levaram à situação evidenciada se devem ao desrespeito a competências e responsabilidades, haja vista que os responsáveis pela instrução dos processos de dispensa de licitação e o ordenador de despesas, deixaram de observar procedimentos cabíveis na fase de emissão do ateste orçamentário bem como da nota de empenho, incorrendo em desrespeito à legislação e deficiência na instrução processual podendo ocasionar perda de contrato e comprometimento do alcance dos objetivos estratégicos da instituição.

Por conta disso, torna-se importante implementar, nos procedimentos de contratação direta

mediante dispensa de licitação, melhorias nos mecanismos de supervisão para assegurar a conformidade nos procedimentos relativos aos atestes e empenhos orçamentários.

RECOMENDAÇÕES

À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística:

Recomendação 1: Instituir fluxo para os processos de dispensa de licitação, incluindo procedimentos de supervisão, visando a adequação da instrução processual aos normativos vigentes.

Achado nº 1

Recomendação 2: Instituir mecanismos de monitoramento e uniformização nos procedimentos de contratações por dispensa de licitação enquadradas como emergenciais com o fim de apurar se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese em que quem deu causa seja responsabilizado na forma da lei.

Achados nº 1

Recomendação 3: Monitorar junto às SRSE-I, SRSE-II, SRNE e SRNCO a promoção de saneamento dos processos em que não houve o atendimento da ON AGU nº 11/2009 e avaliar a necessidade de elaborarem cronograma das ações requeridas.

Achado nº 1

Recomendação 4: Avaliar a necessidade de criação de um controle para assegurar a regularidade na caracterização de objetos de mesma natureza verificando os valores das contratações enquadradas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/21, a fim de evitar fracionamento de despesas.

Achado nº 2

Recomendação 5: Avaliar a necessidade de criação de mecanismo de supervisão afim de garantir a emissão de Atestes Orçamentários consonantes a LOA e Empenhos adequados ao Ateste Orçamentário, incluindo as atividades requeridas aos gestores nos procedimentos de controles.

Achado nº 3

CONCLUSÃO

O presente trabalho permitiu avaliar os procedimentos adotados nas unidades de serviços do INSS, no período de janeiro/2021 a abril/2023, relativos à formalização dos atos administrativos nas fases de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, quanto à adequação legal, à disponibilidade orçamentária e aos registros contábeis para as contratações de serviços mediante dispensa de licitação, nos termos dos arts. 24 ou 75, respectivamente, das Leis nº 8.666/93 e 14.133/2021.

Considerando que os processos avaliados estavam sob a égide da lei 8.666/93, os resultados obtidos demonstraram que houve a adequação dos enquadramentos das contratações aos incisos previstos no art. 24. No entanto, também foram constatados:

- i) ausência de fluxo nas etapas de planejamento e seleção do fornecedor relativas à formalização dos processos administrativos;
- ii) desrespeito a competências e responsabilidades nos procedimentos de contratações diretas com fundamento no inc. II do art. 24 da Lei nº 8.666/93;
- iii) desrespeito a competências e responsabilidades nos procedimentos de emissão de atestes orçamentários e notas de empenho;

No que se refere às inconformidades relativas à formalização dos processos administrativos, foi possível concluir que os procedimentos e fluxos de trabalho não asseguram a adequada instrução processual nas fases de planejamento e seleção do fornecedor bem como a transparência nos procedimentos e na tomada de decisões pelos gestores.

Relativo às compras de pequeno valor enquadradas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, identificou-se que os responsáveis pela instrução dos processos de dispensa de licitação e o ordenador de despesas, deixaram de observar procedimentos cabíveis para verificação de que as aquisições tratavam de objetos da mesma natureza, no mesmo exercício financeiro e cujos valores, quando somados, superavam o máximo permitido na lei. Tal situação também foi evidenciada nas etapas referentes à emissão dos atestes orçamentários e dos empenhos.

Diante disso, foram emitidas recomendações no sentido de instituir fluxo, incluindo procedimentos de supervisão, visando a adequação da instrução processual aos normativos vigentes e, para as contratações enquadradas como emergenciais, instituir mecanismos de monitoramento e uniformização com o fim de verificar o atendimento ao disposto na ON nº 11/2009, da AGU.

Ainda, para as contratações enquadradas nos incisos I e II dos art. 24 da Lei nº 8.666/93 e art. 75 da Lei nº 14.133/21, avaliar a necessidade de criação de um controle institucional a fim de caracterizar objetos de mesma natureza verificando os valores das contratações, com propósito de evitar fracionamento de despesas. Por fim, avaliar a necessidade de criação de mecanismo de supervisão a fim de garantir a emissão de atestes orçamentários consonantes a LDO e empenhos adequados aos atestes orçamentário, incluindo as atividades requeridas aos gestores nos procedimentos de controles.

Para os processos avaliados em que foi evidenciado o não atendimento à ON AGU nº 11/2009, avaliar a necessidade da promoção de saneamento, instituindo um cronograma das ações requeridas.

Pretende-se com as recomendações apresentadas, o fortalecimento dos controles internos, a padronização de fluxos e rotinas de trabalho, favorecendo à melhoria dos procedimentos inerentes as contratações direta por dispensa de licitação e o alcance dos objetivos institucionais.

ANEXOS

Anexo I – Amostra dos Processos analisados (questões Q1, Q2 e Q4)

Processos analisados nas questões Q1, Q2 e Q4					
Nível tático	Serviço	Nº processo	Nº Licitação	Nº Contrato	Global (R\$)
DGPA	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX/2021-13	3/2021	18/2021	47.040,00
	Material de Consumo	35014. XXXXXX/2021-75	5/2021	23/2021	49.998,22
DIROFL	Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX/2022-16	3/2022	104/2022	10.915,00
	Serviços Técnicos	35014. XXXXXX/2022-74	8/2022	46/2022	49.319.606,96
SRNE	Serviços Técnicos	35014. XXXXXX/2020-36	8/2022	23/2022	179.617,50
	Locação de Imóvel	35014. XXXXXX/2021-45	43/2022	73/2022	2.511.079,20
	Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX/2021-07	23/2021	1984/2021	9.113,00
	Manutenção Predial	35014. XXXXXX/2021-84	29/2021	50/2021	494.824,04
	Reabilitação Profissional	35014. XXXXXX/2021-89	19/2022	31/2021	1.523.222,05
	Vigilância Ostensiva	35014. XXXXXX/2022-05	49/2022	79/2022	2.253.200,94
SRNCO	Reabilitação Profissional	35014. XXXXXX/2021-50	15/2022	73/2022	2.972.451,41
	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX/2022-92	8/2022	34/2022	413.586,69
	Material de Consumo	35014. XXXXXX/2022-50	4/2022	13/2022	31.900,00
	Vigilância Ostensiva	35014. XXXXXX/2022-11	42/2022	42/2022	4.220.687,25
SRSE I	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX/2021-30	5/2021	48/2021	3.316.659,15
	Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX/2021-47	2/2022	7/2022	16.386,00
	Copeiragem	35014. XXXXXX/2022-33	14/2022	33/2022	13.673.610,30
	Material de Consumo	35014. XXXXXX/2023-78	7/2023	51/2023	51.408,00
SRSE II	Vigilância Ostensiva	35014. XXXXXX/2021-44	12/2021	11/2021	5.580.775,06
		35014. XXXXXX/2021-23	46/2021	1/2022	454.370,47
	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX/2022-14	51/2022	23/2022	3.609.134,03
	Material de Consumo	35014. XXXXXX/2022-75	62/2022	27/2022	39.400,00
SRSE III	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX/2022-87	1/2022	1/2022	1.241.234,27
SRSUL	Locação de Imóvel	35014. XXXXXX/2020-98	6/2022	24/2022	1.080.000,00

Processos analisados nas questões Q1, Q2 e Q4					
Nível tático	Serviço	Nº processo	Nº Licitação	Nº Contrato	Global (R\$)
	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX/2021-51	4/2021	41/2021	176.721,24
	Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX/2022-08	13/2022	1/2023	11.000,40

Anexo II – Amostra dos processos analisados (questão Q3)

Processos analisados na questão Q3						
Nível tático	Ano Disp.	Serviço	Nº processo	Nº Licitação	Nº Contrato	Global (R\$)
DGPA	2021	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2021-13	3/2021	18/2021	47.040,00
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2021-55	4/2021	4/2021	9.321,74
			35014. XXXXXX /2021-75	5/2021	23/2021	49.998,22
DIROFL	2021	Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX /2021-17	4/2021	20/2021	8.652,00
	2022	Assinatura de Periódicos	35014. XXXXXX /2021-01	2/2022	35/2022	1.980,00
		Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX /2022-16	3/2022	104/2022	10.915,00
		Serviços Técnicos	35014. XXXXXX/2022-08	6/2022	34/2022	3.819,00
			35014. XXXXXX /2022-74	8/2022	46/2022	49.319.606,96
SRNE	2021	Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX /2021-07	23/2021	1984/2021	9.113,00
		Manutenção Predial	35014. XXXXXX /2021-84	29/2021	50/2021	494.824,04
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2021-40	48/2021	48/2021	10.832,25
		Material Permanente	35014. XXXXXX /2021-65	16/2021	16/2021	16.999,80
		Transporte	35014. XXXXXX /2021-10	8/2021	12/2021	87.404,40
		Vigilância Ostensiva	35014. XXXXXX /2021-10	36/2021	51/2021	904.156,48
			35014. XXXXXX /2021-02	9/2021	17/2021	319.143,72
	2022	Locação de Imóvel	35014. XXXXXX /2019-89	64/2022	103/2022	4.320.000,00
			35014. XXXXXX /2021-45	43/2022	73/2022	2.511.079,20
		Manutenção de Ar-condicionado	35014. XXXXXX /2021-05	11/2022	20/2022	114.726,00
		Manutenção Predial	35014. XXXXXX /2021-10	3/2022	6/2022	774.385,39
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2022-23	1/2022	1703/2022	320,00
			35014. XXXXXX /2022-23	1/2022	1705/2022	4.913,00
		Reabilitação Profissional	35014. XXXXXX /2021-89	19/2022	31/2021	1.523.222,05
		Serviços Técnicos	35014. XXXXXX /2020-36	8/2022	23/2022	179.617,50

Processos analisados na questão Q3						
Nível tático	Ano Disp.	Serviço	Nº processo	Nº Licitação	Nº Contrato	Global (R\$)
		Vigilância Ostensiva	35014. XXXXXX /2022-05	49/2022	79/2022	2.253.200,94
SRNCO	2021	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2021-90	3/2021	27/2021	375.171,79
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2021-87	1/2021	845/2021	8.400,00
		Transporte	35014. XXXXXX /2021-86	10/2021	96/2021	227.991,01
		Vigilância Ostensiva	35014. XXXXXX /2021-11	2/2021	22/2021	569.969,94
	2022	Apoio Administrativo	35014. XXXXXX /2021-10	3/2022	600023/20 22	15.940,00
		Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2022-92	8/2022	34/2022	413.586,69
			35014. XXXXXX /2022-67	61/2022	105/2022	1.306.692,08
		Manutenção de Elevadores	35014. XXXXXX /2022-17	7/2022	18/2022	28.128,99
			35014. XXXXXX /2022-42	19/2022	91/2022	640.620,00
		Manutenção de Equipamentos	35014. XXXXXX /2022-06	14/2022	60/2022	5.620,00
			35014. XXXXXX /2022-84	13/2022	56/2022	4.850,00
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2022-14	10/2022	900/2022	9.072,00
			35014. XXXXXX /2022-50	4/2022	13/2022	31.900,00
			35014. XXXXXX /2022-41	9/2022	32/2022	16.486,00
			35014. XXXXXX /2022-51	12/2022	963/2022	32.544,00
			35014. XXXXXX /2021-91	2/2022	270/2022	21.128,60
		Reabilitação Profissional	35014. XXXXXX /2021-50	15/2022	73/2022	2.972.451,41
		Vigilância Ostensiva	35014. XXXXXX /2022-11	42/2022	42/2022	4.220.687,25
SRSE I	2021	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2021-91	9/2021	64/2021	3.403,80
			35014. XXXXXX /2021-30	5/2021	26/2021	5.790.151,74
			35014. XXXXXX /2021-30	5/2021	48/2021	3.316.659,15
			35014. XXXXXX /2020-00	17/2021	102/2021	32.960,00
		Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX /2021-82	13/2021	91/2021	3.440,00
			35014. XXXXXX /2021-97	16/2021	134/2021	2.815,00
			35014. XXXXXX /2021-99	14/2021	94/2021	2.711,00
			35014. XXXXXX /2020-56	2/2021	702211/20 21	3.543,00
			35014. XXXXXX /2020-84	15/2021	92/2021	1.800,00

Processos analisados na questão Q3						
Nível tático	Ano Disp.	Serviço	Nº processo	Nº Licitação	Nº Contrato	Global (R\$)
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2021-91	3/2021	517813/20 21	2.672,88
			35014. XXXXXX /2021-49	6/2021	61/2021	124,22
			35014. XXXXXX /2020-27	4/2021	517814/20 21	1.213,09
			35014. XXXXXX /2021-11	19/2021	124/2021	780,03
		Material Permanente	35014. XXXXXX /2021-49	6/2021	62/2021	407,85
		Reforma	35014. XXXXXX /2019-11	1/2021	10/2021	12.886,16
		Serviços Técnicos	35014. XXXXXX /2021-84	11/2021	66/2021	1.748,01
	2022	Copeiragem	35014. XXXXXX /2022-33	14/2022	33/2022	13.673.610,30
		Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2022-91	15/2022	51/2022	850,00
		Locação de Imóvel	35014. XXXXXX /2021-51	104/2022	104/2022	210.000,00
			35014. XXXXXX /2022-71	52/2022	111/2022	540.000,00
			35014. XXXXXX /2020-41	50/2022	124/2022	720.000,00
			35014. XXXXXX /2020-77	31/2022	103/2022	48.000,00
		Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX /2021-47	2/2022	7/2022	16.386,00
			35014. XXXXXX /2021-00	7/2022	25/2022	3.882,00
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2022-11	11/2022	557814/20 22	135,00
			35014. XXXXXX /2022-68	6/2022	12/2022	684,00
			35014. XXXXXX /2022-46	8/2022	557810/20 22	3.398,00
			35014. XXXXXX /2022-46	8/2022	557811/20 22	772,40
			35014. XXXXXX /2022-64	16/2022	557863/20 22	788,00
			35014. XXXXXX /2021-54	10/2022	557815/20 22	150,00
		Serviços Técnicos	35014. XXXXXX /2022-45	9/2022	24/2022	390,00
			35014. XXXXXX /2021-80	1/2022	92/2022	12.241,30
	2023	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2023-12	6/2023	34/2023	3.920,00
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2023-52	2/2023	533015/20 23	570,00
			35014. XXXXXX /2023-78	7/2023	51/2023	51.408,00
			35014. XXXXXX /2023-23	8/2023	45/2023	24.192,00

Processos analisados na questão Q3						
Nível tático	Ano Disp.	Serviço	Nº processo	Nº Licitação	Nº Contrato	Global (R\$)
			35014. XXXXXX /2022-69	9/2023	533034/2023	644,00
SRSE II	2021	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2021-66	10/2021	8/2021	1.433.998,04
			35014. XXXXXX /2021-53	40/2021	2/2022	1.427.861,30
		Locação de Imóvel	35014. XXXXXX /2021-12	44/2021	44/2021	117.605,45
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2021-89	27/2021	2629/2021	2.610,00
			35014. XXXXXX /2021-80	1/2021	800576/2021	3.149,97
			35014. XXXXXX /2021-21	38/2021	1926/2021	14.931,00
		Serviços Técnicos	35014. XXXXXX /2021-96	8/2021	21/2021	0,00
		Vigilância Ostensiva	35014. XXXXXX /2021-74	5/2021	5/2021	174.384,99
			35014. XXXXXX /2021-65	3/2021	4/2021	167.052,97
			35014. XXXXXX /2021-53	13/2021	13/2021	2.883.418,53
			35014. XXXXXX /2021-11	14/2021	17/2021	2.516.780,96
			35014. XXXXXX /2021-44	12/2021	11/2021	5.580.775,06
			35014. XXXXXX /2021-84	17/2021	20/2021	1.087.693,26
			35014. XXXXXX /2021-53	16/2021	15/2021	2.310.843,67
			35014. XXXXXX /2021-74	44/2021	55/2021	14.204,20
			35014. XXXXXX /2021-23	46/2021	1/2022	454.370,47
			35014. XXXXXX /2021-25	49/2021	3/2022	842.863,05
			35014. XXXXXX /2021-14	42/2021	4/2022	586.578,33
			35014. XXXXXX /2021-16	43/2021	5/2022	506.749,33
	2022	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2022-14	51/2022	23/2022	3.609.134,03
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2022-75	62/2022	27/2022	39.400,00
			35014. XXXXXX /2021-47	1/2022	61/2022	8.520,60
		Material Permanente	35014. XXXXXX /2021-42	45/2022	17/2022	5.400,00
		Reabilitação Profissional	35014. XXXXXX /2022-21	63/2022	33/2022	6.500,00
			35014. XXXXXX /2021-19	49/2022	21/2022	3.000,00
SRSE III	2022	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2022-87	1/2022	1/2022	1.241.234,27
SRSUL	2021	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2021-51	4/2021	41/2021	176.721,24

Processos analisados na questão Q3						
Nível tático	Ano Disp.	Serviço	Nº processo	Nº Licitação	Nº Contrato	Global (R\$)
		Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX /2021-28	1/2021	27/2021	966,00
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2021-07	2/2021	2028/2021	3.579,98
	2022	Limpeza e Conservação	35014. XXXXXX /2021-83	3/2022	35/2022	4.221,92
		Locação de Imóvel	35014. XXXXXX /2020-98	6/2022	24/2022	1.080.000,00
		Manutenção de Veículos	35014. XXXXXX /2022-08	13/2022	1/2023	11.000,40
		Material de Consumo	35014. XXXXXX /2022-30	1/2022	8/2022	6.300,00
			35014. XXXXXX /2022-11	2/2022	19/2022	4.329,60
		Reabilitação Profissional	35014. XXXXXX /2021-27	4/2022	52/2022	1.930,00
			35014. XXXXXX /2021-27	4/2022	76/2022	2.605,00
			35014. XXXXXX /2021-27	4/2022	80/2022	2.650,00

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Anexo III - Manifestação da unidade auditada e análise da equipe de auditoria

Recomendações nº 1,2,3 e 4

Manifestação da Coordenação de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos e Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (Despacho SEI 14XXXXX0) e Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (Despacho SEI 14XXXXXX6)

1. Trata-se do Relatório de Auditoria Preliminar (SEI nº 14XXXXX5), com os resultados da Ação de Avaliação do processo de Contratação Direta por Dispensa de Licitação, realizada no âmbito da Auditoria Regional em Recife.

2. Na Reunião de Busca Conjunta de Soluções - RBSC, ocorrida no dia 30 de novembro de 2023, às 10h, por meio da plataforma Teams, ficou definido que as áreas poderão se manifestar sobre o citado Relatório no período de 5 (cinco) dias úteis. Nesse sentido, passaremos a registrar nossa apreciação sobre o assunto.

3. Quanto às Recomendações 1 e 2, verifica-se a possibilidade de implementá-las, mas, para isso, necessitaremos de um prazo razoável em virtude de ações prioritárias em andamento, sendo algumas delas para cumprimento também de indicações de auditoria. Assim, sugerimos o mês de abril de 2024 como data limite para atendimento.

4. No tocante à Orientação Normativa da AGU nº 11/2009, objeto da Recomendação 2, como informado na RBSC, se fundamenta no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, cuja vigência está limitada até o dia 30 de dezembro de 2023, conforme Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023, que alterou o art. 193, inciso II, alínea "a" da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Portanto, a partir de janeiro de 2024, apenas os dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC estarão vigentes, o que implica, consequentemente, a perda da aplicabilidade da mencionada Orientação Normativa até que a Advocacia-Geral da União se manifeste de forma contrária ou edite novo ato com base no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

5. Para a Recomendação 3, sugere-se a seguinte redação:

- Monitorar junto às SRSE-I, SRSE-II, SRNE e SRNCO a promoção de saneamento dos processos em que não houve o atendimento da ON AGU nº 11/2009 e avaliar a necessidade de elaborarem cronograma das ações requeridas.

5.1 Buscamos compatibilizar o texto da recomendação com a atribuição de supervisão da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - DIROFL nas Superintendências Regionais que apresentaram inconsistências na formalização dos processos de contratação direta emergencial quanto à apresentação de justificativa para evidenciar a situação de urgência ou calamidade. Assim, o verbo monitorar se mostrou mais satisfatório ao propósito de supervisionamento, ficando a avaliação adstrita a necessidade de eventual elaboração de cronograma das ações requeridas na ON AGU nº 11/2009, nas hipóteses das razões de urgência ou calamidade não serem informadas ou se revelarem insuficientes para justificar a emergência da contratação.

5.2 Solicitamos análise quanto à possibilidade do prazo de atendimento ser estabelecido até o mês de março de 2024, período considerado satisfatório para execução das providências cabíveis.

6. A respeito da Recomendação 4, solicita-se a exclusão do termo "sistêmico", que está disposto logo após a palavra "controle", bem como da menção aos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993. Dessa forma, a redação da Recomendação 4 ficaria da seguinte forma:

- Avaliar a necessidade de criação de um controle a fim de caracterizar objetos de mesma natureza,

verificando os valores das contratações enquadradas nos incisos I e II da Lei nº 14.133, de 2021, para evitar fracionamento de despesas.

6.1 Deixar apenas o controle, sem especificar a forma como deve ocorrer (sistêmico), possibilita a criação de outras ferramentas que não sejam tão somente sistemas. A Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos - Seges/MGI instituiu o Sistema de Dispensa Eletrônica para as contratações por dispensa de licitação com fundamento na Lei nº 14.133, de 2021, consoante dispõe a Instrução Normativa Seges/ME nº 67, de 8 de julho de 2021. Assim, eventual controle sistêmico para as situações descritas na Recomendação 4 deveria ocorrer no aludido sistema de responsabilidade da Seges, sobre o qual este Instituto não tem qualquer gestão, mas que, como usuário, poderia atuar apenas na proposição de melhorias da ferramenta. Portanto, avaliar a necessidade de criação especificamente de um controle fica mais abrangente e possibilita ação direta da DIROFL, se assim entender apropriado.

6.2 A sugestão de supressão dos dispositivos da Lei nº 8.666, de 1993, decorre da mesma motivação exposta no item 4 deste despacho, concernente à proximidade do fim da vigência da norma.

6.3 Para o atendimento dessa recomendação, requeremos avaliar o mês de abril de 2024 como data final.

7. Por fim, quanto à recomendação 5, considerando seu teor, sugerimos análise e manifestação por parte da Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade - CGOFC.

8. Feitas as considerações, encaminhe-se à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística para apreciar e, se de acordo, submeter a presente manifestação à análise da Coordenação-Geral de Auditoria em Gestão Interna, com prévia observação quanto ao sugerido no item 7 supra.

Análise da equipe de auditoria (Recomendações 1 e 2)

Recomendação 1: Instituir fluxo para os processos de dispensa de licitação, incluindo procedimentos de supervisão, visando a adequação da instrução processual aos normativos vigentes. (DIROFL)

Recomendação 2: Instituir mecanismos de monitoramento e uniformização nos procedimentos de contratações por dispensa de licitação enquadradas como emergenciais com o fim de verificar o atendimento ao disposto na Orientação Normativa nº 11 de 2009, da AGU. (DIROFL)

No tocante às recomendações 1 e 2 verifica-se que a unidade auditada acatou a possibilidade de implementação, sugerindo o prazo de atendimento abril/2024. No entanto, referente às contratações emergenciais objeto dos incisos I e II do art. 24 da lei 8.666/93 e inciso VIII do art. 75 da lei 14.133/21, especificamente quanto à necessidade de verificar o atendimento ao disposto na Orientação Normativa nº 11 de 2009, da AGU, ponderou sobre a vinculação da referida ON à lei 8.666/93 cuja vigência está limitada ao dia 30 de dezembro de 2023, o que implicaria em perda da aplicabilidade da referida ON até que a Advocacia-Geral da União se manifeste de forma contrária ou edite novo ato com base no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

Ocorre que a necessidade trazida pela Orientação Normativa nº 11 de 2009 de que, concomitante à contratação emergencial, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem deu causa seja

responsabilizado na forma da lei, ainda que vinculada à lei 8.666/93, foi reiterada pelo TCU, conforme pode se verificar pelo acórdão TCU 1312/2016 e no parágrafo 6º do art 75 da lei 14.133/21 replicados abaixo:

10. Conforme destacado pela Secex-RS, o entendimento do Tribunal, a exemplo dos acórdãos 285/2010 e 1022/2013, ambos do Plenário, é de que a contratação direta é possível mesmo quando a situação de emergência decorre de falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. A inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela administração. Todavia, deve ser analisada a conduta do gestor público que não adotou tempestivamente as providências para fins de responsabilização.

§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Neste sentido verifica-se que, ainda que a Orientação Normativa nº 11 de 2009 esteja vinculada à lei 8666/93, a necessidade de análise da conduta do gestor se faz necessária. Por outro lado, o encerramento da vigência da lei 8.666 vem sendo alterada em decorrência dos ajustes administrativos requeridos. Assim, acatou-se a observação da unidade auditada sendo suprimido, para a recomendação 2 a referência normativa, mantendo-se o objetivo proposto tendo em vista constar de posicionamentos do TCU e da lei 14.133/21, passando a ter a seguinte redação:

Recomendação 2: Instituir mecanismos de monitoramento e uniformização nos procedimentos de contratações por dispensa de licitação enquadradas como emergenciais com o fim de apurar se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese em que quem deu causa seja responsabilizado na forma da lei.

Prazo de atendimento: 30/04/2024

Para a recomendação 1, tendo em vista não ter sido sugerido alterações, manteve-se na forma proposta, com prazo de atendimento até 30/04/2024.

Análise da equipe de auditoria (Recomendações 3)

Recomendação 3: Avaliar junto às SRSEI, SRSEII, SRNE e SRNCO a necessidade da promoção de saneamento dos processos em que não houve o atendimento da ON AGU nº 11/2009, instituindo um cronograma das ações requeridas.

Para a recomendação 3 a unidade auditada sugere a alteração do verbo “avaliar” para o

verbo “monitorar” justificando ser mais adequado às atribuições daquela DIROFL e mais satisfatório ao propósito de supervisionamento. Neste sentido, a elaboração de cronograma das ações requeridas para atendimento à ON AGU nº 11/2009, ficaria adstrita às avaliações efetuadas para as hipóteses das razões de urgência ou calamidade não serem informadas ou se revelarem insuficientes para justificar a emergência da contratação. Assim, o prazo de atendimento sugerido foi “até o mês de março de 2024”

Verifica-se que as ações propostas pela unidade auditada estão coerentes com aquelas inicialmente apresentadas pela equipe de auditoria, não havendo objeção quanto a substituição do verbo “avaliar” para o verbo “monitorar” para atendimento à argumentação de se mostrar mais satisfatório ao propósito de supervisionamento e maior compatibilidade com as atribuições da DIROFL. No entanto cabe esclarecer que a justificativa para a contratação ocorrer de forma emergencial não se confunde com a necessidade da avaliação de que decorreu ou não da falta de planejamento, desídia ou má gestão, previsto pela ON AGU nº 11/2009.

Assim, acatamos a recomendação na forma proposta, ficando na forma que segue:

Recomendação 3: Monitorar junto às SRSE-I, SRSE-II, SRNE e SRNCO a promoção de saneamento dos processos em que não houve o atendimento da ON AGU nº 11/2009 e avaliar a necessidade de elaborarem cronograma das ações requeridas.

Prazo de atendimento: 28/03/2024

Análise da equipe de auditoria (Recomendações 4)

Recomendação 4: Avaliar a necessidade de criação de um controle sistêmico a fim de caracterizar objetos de mesma natureza verificando os valores das contratações enquadradas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/21, a fim de evitar fracionamento de despesas.

Para a recomendação 4 a unidade auditada sugere a exclusão do termo “sistêmico”, com vistas a possibilitar a criação de outras ferramentas que não sejam tão somente sistemas. Em complemento sugere também a exclusão da menção aos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, em decorrência da proximidade do fim da vigência da norma. Para o atendimento da recomendação sugere “avaliar o mês de abril de 2024 como data final.”

Relativo à exclusão da citação dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, pelos motivos já alegados quanto a alterações do período de vigência da mesma e considerando que não há gerência institucional sobre o mesmo, optou-se por manter o texto na forma original.

Desta forma, a recomendação passou a ser redigida conforme abaixo:

Recomendação 4: Avaliar a necessidade de criação de um controle para assegurar a regularidade na caracterização de objetos de mesma

natureza verificando os valores das contratações enquadradas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/21, a fim de evitar fracionamento de despesas.

Prazo de atendimento: 30/04/2024

Recomendação nº 5

Manifestação da Coordenador-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade (Nota Técnica Nº 63/2023/CGOFC/DIROFL-INSS – SEI 14XXXXX8) e Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (Despacho SEI 14XXXXX6)

INTRODUÇÃO

1. A recomendação em questão solicita a avaliação da necessidade de criar um mecanismo de supervisão para garantir a emissão de Atestes Orçamentários em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a adequação dos Empenhos ao Ateste Orçamentário. A presente nota técnica tem por objetivo esclarecer que o Atesto Orçamentário é realizado com base na Lei Orçamentária Anual (LOA), não na LDO.

ARGUMENTAÇÃO

2. Fundamentação Legal:

2.1 O Atesto Orçamentário, por definição, está vinculado à execução da LOA, que detalha a previsão de receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro. A LDO, por outro lado, estabelece as diretrizes para a elaboração do orçamento, mas não é o instrumento legal direto para a emissão do Atesto, considerando que não quantifica orçamento.

3. Procedimentos Atuais:

3.1 Os atuais procedimentos de controle já consideram a conformidade das despesas com a LOA durante o processo de Atesto Orçamentário e a criação de um mecanismo de supervisão adicional pode redundar em sobreposição de esforços, uma vez que o processo já contempla a conformidade com a legislação orçamentária vigente.

4. Ressalva sobre Empenhos:

4.1 Quanto à adequação dos Empenhos ao Ateste Orçamentário, ressalta-se que estes são parte integrante do processo de execução orçamentária, sendo regidos pelas disposições da LOA.

CONCLUSÃO

5. Considerando a fundamentação legal e os procedimentos já adotados, concluímos que a recomendação para a criação de um mecanismo de supervisão específico para garantir a emissão de Atestes Orçamentários consonantes à LDO não é pertinente. O processo vigente atende às exigências da legislação orçamentária, especialmente à LOA, e as atividades requeridas aos gestores nos procedimentos de controle já contemplam a conformidade legal.

6. Não obstante, a CGOFC irá rever os processos de ateste e controle de empenho visando um ganho de eficiência.

7. Encaminhe-se à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL), para ciência e prosseguimento.

Análise da equipe de auditoria

Recomendação 5: Avaliar a necessidade de criação de mecanismo de supervisão afim de garantir a emissão de Atestes Orçamentários consonantes a LDO e Empenhos adequados ao Ateste Orçamentário, incluindo as atividades requeridas aos gestores nos procedimentos de controles.

Para a recomendação 5 a unidade auditada reforça que o Ateste Orçamentário, por definição, está vinculado à execução da LOA e que a LDO, por outro lado, estabelece as diretrizes para a elaboração do orçamento, mas não é o instrumento legal direto para a emissão do Ateste. Informa que os atuais procedimentos de controle já consideram a conformidade das despesas com a LOA durante o processo de Atesto Orçamentário e a criação de um mecanismo de supervisão adicional pode redundar em sobreposição de esforços, uma vez que o processo já contempla a conformidade com a legislação orçamentária vigente. Quanto à adequação dos Empenhos ao Ateste Orçamentário, ressalta-se que estes são parte integrante do processo de execução orçamentária, sendo regidos pelas disposições da LOA.

Neste sentido conclui que a criação de um mecanismo de supervisão específico para garantir a emissão de Atestes Orçamentários consonantes à LDO não seria pertinente, haja vista que o processo vigente atende às exigências da legislação orçamentária, especialmente à LOA, e as atividades requeridas aos gestores nos procedimentos de controle já contemplam a conformidade legal. No entanto, informa que a CGOFC irá rever os processos de ateste e controle de empenho visando um ganho de eficiência.

Em relação à citação da LDO no texto da recomendação e a sugestão quanto à substituição pela LOA, conforme já mencionado na RBCS, foi ocasionada por erro de digitação, cabendo a substituição, haja vista que o Atesto Orçamentário é realizado com base na referida Lei Orçamentária Anual.

Relativo à proposição da equipe de auditoria quanto a criação de mecanismo institucional afim de garantir a emissão de Atestes Orçamentários consonantes a LOA ocorreu em decorrência dos testes efetuados que demonstraram (i) ausência de solicitação de atestes orçamentários (ii) ausência do ateste orçamentário, e (iii) incompatibilidade do ateste orçamentário com o valor estimado para a contratação. Neste sentido a argumentação da unidade auditada de que um mecanismo institucional “poderia redundar em sobreposição de esforços, uma vez que o processo já contempla a conformidade com a legislação orçamentária vigente” não prospera haja vista que os mesmos não estão sendo capazes de mitigar as falhas detectadas.

Quanto à necessidade de emissão de empenhos adequados aos atestes orçamentários e ao fato de que a unidade auditada alega que estes são parte integrante do processo de execução orçamentária, sendo regidos pelas disposições da LOA, os testes de auditoria demonstraram que houve emissão extemporâneo do mesmo, sendo efetuados pagamentos com referência a empenho anterior, fato este que corrobora a necessidade de criação de mecanismo de controle institucional afim de mitigar tal ocorrência.

Considerando que a recomendação objetiva aumentar o controle institucional sobre a adequada formalização processual e que a unidade auditada se posicionou no sentido da necessidade de rever os processos de ateste e controle de empenho visando um ganho de eficiência, manteve-se a recomendação na forma original, substituindo a citação LDO por LOA conforme abaixo:

Recomendação 5: Avaliar a necessidade de criação de mecanismo de supervisão afim de garantir a emissão de Atestes Orçamentários consonantes a LOA e Empenhos adequados ao Ateste Orçamentário, incluindo as atividades requeridas aos gestores nos procedimentos de controles.

Prazo de atendimento: 30/04/2024



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

AUDITORIA-GERAL

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

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL