



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

LICITAÇÕES E CONTRATOS
Exercício 2024

18 de dezembro de 2024





INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
AUDITORIA-GERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

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

Município/UF: **Salvador/BA**

Relatório de Avaliação: **1576879**

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?

A Ação de Auditoria avaliou a efetividade do planejamento das contratações públicas do INSS, por meio da análise de 41 processos de contratação, na modalidade pregão, envolvendo aquisições de bens e serviços, cujos planejamentos dos certames foram elaborados em 2023.

Os testes verificaram se os procedimentos relacionados à elaboração dos artefatos da fase preparatória das licitações atenderam aos requisitos previstos nas Instruções Normativas SEGES/MPDG 05/2017 e SEGES/ME 40/2020; se existem procedimentos estruturados para supervisionar, avaliar, direcionar e monitorar o planejamento da contratação e a padronização das suas etapas entre as Unidades de Administração de Serviços Gerais (UASG); e como estão institucionalizados os procedimentos legais para a alteração do Plano de Contratação Anual (PCA) do INSS, visando a inserção de contratações no ano de execução do Plano, e se a inserção foi acompanhada da respectiva justificativa exigida legalmente.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A presente Ação de Auditoria está prevista no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2024, cuja elaboração foi baseada nos riscos dos processos de trabalho e na materialidade do objeto. No INSS, a atividade de gestão de contratações e seus subprocessos são desenvolvidos pela Diretoria de Orçamento Finanças e Logística (DIROFL) e executados tanto na Administração Central, quanto nas Superintendências Regionais (Sul, Sudeste I, Sudeste II, Sudeste III, Norte - Centro Oeste e Nordeste). Essa gestão abrange 1.561 contratos, distribuídos entre as UASG, cujo montante envolvido soma o valor de R\$ 142.862.175,00 (GCWEB).

3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS E QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?

O presente trabalho identificou que a elaboração da DFD e dos artefatos da etapa de planejamento das contratações do INSS (ETP, TR e Mapa de Riscos) está em desacordo com os requisitos previstos na IN SEGES/MPDG 05/2017 e na IN SEGES/ME 40/2020.

Verificou também a inexistência de fluxo institucionalizado com procedimentos estruturados para supervisionar e padronizar o planejamento das contratações entre as UASG. E, por fim, constatou que o planejamento das contratações do INSS é ineficiente em virtude do índice elevado de demandas incluídas intempestivamente no PCA/2023.

Objetivando o saneamento das inconformidades apresentadas, foram emitidas recomendações no sentido de: a) definir estratégia de supervisão, por meio de fluxo institucionalizado, que permita às instâncias supervisoras aprimorar os controles internos relacionados à elaboração dos artefatos; padronizar os procedimentos de contratação entre as UASG e promover a efetividade da etapa de planejamento das contratações (o atendimento dessa recomendação favorecerá o Planejamento Anual de Contratações do INSS, contribuindo com os resultados pretendidos no Planejamento Estratégico Institucional); e b) aperfeiçoar o fluxo de alteração do Plano de Contratações Anual para inclusão de novas contratações, institucionalizando rotinas para requerer, analisar e aprovar as demandas apresentadas no ano de sua execução (o atendimento dessa recomendação favorecerá a padronização na elaboração e na alteração do PCA, além da efetividade do planejamento das contratações).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia Geral da União
AP	Autorização de Pagamento
APweb	Sistema de Emissão de Autorização de Pagamento
Art.	Artigo
AUDGER	Auditoria-Geral
BSE	Boletim de Serviço Eletrônico
CALOG	Coordenação de Acompanhamento de Logística
CEGOV	Comite Estratégico de Governança
CGRLOG	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos
CGU	Controladoria Geral da União
CNPLC	Coordenação de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos
CTGC	Comitê Temático de Gestão de Contratações
DAPC	Divisão de Acompanhamento de Processos de Contratação
DFD	Documento de Formalização da Demanda
DGPA	Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração
DIGOV	Diretoria de Governança
DIRAT	Diretoria de Atendimento
DIROFL	Diretoria de Orçamento Finanças e Logística
DOU	Diário Oficial da União
DUPLC	Divisão de Uniformização de Procedimentos de Licitações e Contratos
ETP	Estudos Técnicos Preliminares
GCWEB	Sistema de Gestão de Contratos
GEX	Gerência Executiva
GT	Grupo de Trabalho
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPPC	Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação
ME	Ministério da Economia
MGI	Ministério da Gestão e Inovação dos Serviços Públicos
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAINT	Plano de Auditoria Interna
PCA	Plano de Contratações Anual
PDF	Portable Document Format (Formato de Documento Portátil)
PGC	Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PRES	Presidência
PSC	Plano Setorial de Contratação
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SEGES	Secretaria de Gestão
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SR	Superintendência Regional
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UASG	Unidades de Administração de Serviços Gerais

SUMÁRIO

1. Introdução.....	7
2. Resultados dos exames	8
2.1. Artefatos do planejamento das contratações do INSS em desacordo com os requisitos legais.	9
2.1.1. Documento de Formalização da Demanda elaborado em desconformidade com o art. 21 da IN SEGES/MPDG 05/2017.....	9
2.1.2. Estudo Técnico Preliminar elaborado sem observar os requisitos previstos no art. 7º da IN SEGES/ME 40/2020.....	10
2.1.3 Termo de Referência elaborado em desacordo com o art. 30, da IN SEGES/MPDG 05/2017.....	13
2.1.4. Gerenciamento de Riscos da etapa de planejamento das contratações realizado em desconformidade com a IN SEGES/MPDG 05/2017.....	14
2.2. Ausência de fluxo institucionalizado e padronizado de supervisão das UASG.	16
2.2.1 Ausência de fluxo institucionalizado de supervisão no planejamento das contratações do INSS para orientação, coordenação, gerenciamento e supervisão das atividades desenvolvidas nessa fase.	16
2.2.2. Ausência de uniformização das atividades e procedimentos relacionados à fase de planejamento das licitações e contratos entre as Superintendências Regionais.	17
2.3. Elevado índice de demandas incluídas intempestivamente no Plano de Contratações Anual, prejudicando o planejamento.....	19
2.3.1. Inclusão intempestiva de demandas no PCA.	19
2.3.2. Falhas na instrução processual referentes à alteração do PCA para inclusão de novas contratações.....	20
3. Recomendações	23
4. Conclusão.....	24
APÊNDICE A.....	25
APÊNDICE B.....	26
ANEXOS	29
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	29

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de auditoria avaliou a efetividade do planejamento das contratações públicas do INSS quanto à conformidade dos artefatos que compõem a fase preparatória do certame; à eficácia do fluxo de supervisão para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão na fase de planejamento das contratações e de padronização dos procedimentos entre as UASG; e à inserção de demandas intempestivas durante a execução do Plano Anual de Contratações do INSS.

A Ação de Auditoria foi prevista no PAINT/2024 e teve como unidade auditada a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística do INSS, cujas competências regimentais incluem o planejamento das contratações públicas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Assim, a referida unidade tem sob sua governança a atividade de gestão de contratações, sendo os seus subprocessos desenvolvidos e executados tanto na Administração Central do INSS, quanto nas Superintendências Regionais (Sul, Sudeste I, Sudeste II, Sudeste III, Norte - Centro Oeste e Nordeste).

O objeto da Ação está relacionado ao objetivo estratégico de ampliar e fortalecer a governança, previsto pelo Mapa Estratégico para o quadriênio de 2024-2027¹, e tem como base de desenvolvimento otimizar a infraestrutura e a aplicação dos recursos.

Em relação à materialidade da Ação, o montante administrado pelo INSS em contratos, na modalidade pregão, no exercício de 2023, alcança um total de 1.561 contratos ativos com despesas mensais no montante de R\$ 142.862.175,00².

O objetivo do trabalho foi avaliar a efetividade do planejamento das contratações públicas do INSS. Nesse sentido, a execução do trabalho buscou responder as seguintes questões:

1. Os procedimentos relacionados à elaboração dos artefatos da fase preparatória das licitações atendem aos requisitos previstos na IN SEGES/MPDG 05/2017 e na IN SEGES/ME 40/2020?
2. Há procedimentos estruturados para supervisionar, avaliar, direcionar e monitorar o planejamento da contratação e a padronização das suas etapas entre as UASG?
3. Como estão institucionalizados os procedimentos legais para a alteração do PCA visando a inserção de contratações na fase de execução do Plano?

A fim de responder essas questões de auditoria, definiu-se uma amostra não probabilística, contendo 41 contratos selecionados de forma a garantir a representatividade de todas as UASG. Os processos estão relacionados a licitações na modalidade de pregão, com artefatos da fase de planejamento concluídos em 2023 e cujos objetos de contratação tenham sido aquisições de bens e serviços, excluindo-se dessa seleção os contratos de Tecnologia da Informação e de Serviços de Engenharia (obras), distribuídos entre as 07 UASG do INSS.

¹ Aprovado pela Resolução CEGOV/INSS 33, de 21.09.2023, e pela Resolução CEGOV/INSS 39, de 12.03.2024, que altera o Anexo da Resolução CEGOV/INSS 37, de 28.12.2023, que aprovou o Plano de Ação do INSS para o exercício de 2024.

² Dados extraídos do Sistema GCWEB.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

A licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, consoante instrumento convocatório, selecionará e aceitará a proposta mais conveniente para a celebração de contrato de aquisição ou de serviços (Di Pietro, 2014)³.

Atualmente, no cenário brasileiro, as licitações são reguladas pela Lei 8.666, de 21.06.1993, e pela Lei 14.133, de 1º.04.2021. Durante aproximadamente dois anos ocorreu o período de substituição entre as duas normas, conforme disposto na Portaria SEGES/MGI 1.769, de 25.04.2023, que definiu como se daria o regime de transição entre os citados normativos.

Embora a Lei 8.666/1993 não tenha previsto a etapa de planejamento, o gestor público fica condicionado a alinhar as contratações ao planejamento estratégico dos respectivos órgãos e a padronizar e centralizar procedimentos, quando cabíveis. Já a Lei 14.133/2021 conferiu tratamento abrangente para o planejamento das contratações, buscando compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual, elaborado em consonância com as leis orçamentárias. O referido planejamento deve abordar, ainda, as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No INSS, o planejamento das contratações é disciplinado pela Instrução Normativa PRES/INSS 129, de 23.12.2021, que define os procedimentos para planejamento e gerenciamento das aquisições de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações, bem como as diretrizes para compras compartilhadas e para a elaboração do PCA. A citada IN estabeleceu também que o planejamento das contratações compreende o conjunto de atividades necessárias à elaboração, análise e aprovação do PCA (art. 2º, IX).

Já o planejamento como fase do processo licitatório envolve as seguintes etapas: I - Estudos Preliminares; II - Gerenciamento de Riscos; e III - Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme disposto nos arts. 19 e 20 da IN SEGES/MPDG 05/2017. A aplicação desse normativo, que já regia os processos executados sob a égide da Lei 8.666/1993, foi autorizada na realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei 14.133/2021, pela IN SEGES/ME 98, de 26.12.2022, a partir de 27.12.2022.

A Portaria SEGES/ME 8.678, de 19.07.2021, art. 2º, incisos III e IV, dispôs sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e definiu que tal governança visa a agregar valor ao negócio do órgão e que o rito integrado pelas fases da licitação serve como padrão para que os processos específicos de contratação sejam realizados.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

2.1. Artefatos do planejamento das contratações do INSS em desacordo com os requisitos legais.

De acordo com a IN SEGES/MPDG 05/2017, as contratações de serviços na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional devem ser realizadas observando as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato. Nesse sentido, a fase de planejamento da contratação compreende as etapas de Estudos Preliminares, Termo de Referência (TR) e Gerenciamento de Riscos, conforme previsão do art. 18 da Lei 14.133/2021.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

(...)

IX - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

Para a fase de planejamento das contratações, a IN SEGES/MPDG 05/2017 previu os procedimentos iniciais a serem observados em cada etapa, as quais incluem a elaboração do Documento para Formalização da Demanda (DFD) pelo setor requisitante do serviço e a elaboração, pela equipe de planejamento, dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), do TR ou Projeto Básico e do Gerenciamento de Riscos, representado pelo documento Mapa de Riscos nos processos analisados (arts. 20 a 32).

Nos testes realizados, observou-se que da amostra composta por 41 processos, 29 apresentaram desconformidades na elaboração dos artefatos que compõem a fase de planejamento do certame, conforme descrito nos subtópicos seguintes.

2.1.1. Documento de Formalização da Demanda elaborado em desconformidade com o art. 21 da IN SEGES/MPDG 05/2017.

O DFD é o instrumento inicial da fase de planejamento das contratações e deve ser elaborado observando os requisitos estabelecidas no inciso I, do art. 21, da IN SEGES/MPDG 05/2017, conforme se vê:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;

b) a quantidade de serviço a ser contratada;

- c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22.

Na amostra analisada, observou-se DFD sem apresentar os seguintes requisitos:

- a. quantidade de serviço a ser contratada - 04 processos (10%);
- b. previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços - 05 processos (12%);
- c. indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar o ETP e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação - 08 processos (20%).

2.1.2. Estudo Técnico Preliminar elaborado sem observar os requisitos previstos no art. 7º da IN SEGES/ME 40/2020.

De acordo com a IN SEGES/ME 58, de 8.08.2022, o ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Nele são evidenciados o interesse público envolvido e a escolha da melhor solução a ser adotada. Além disso, o referido documento dá base para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

A elaboração do ETP deve observar os requisitos previstos no art. 7º da IN SEGES/ME 40/2020, a saber:

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

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

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

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

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

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

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;

X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável;

XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização;

XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

§ 1º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

§ 2º Os ETP devem obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos do caput, apresentar as devidas justificativas no próprio documento que materializa os ETP.

§ 3º Nas contratações que utilizam especificações padronizadas estabelecidos nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão, poderão ser produzidos somente os elementos dispostos no caput que não forem estabelecidos como padrão.

§ 4º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Conforme depreende-se do §2º acima transcrito, quando o ETP não constar os elementos não obrigatórios deverá apresentar as devidas justificativas no próprio documento.

Nos processos examinados, observou-se que o ETP não apresentou ou apresentou com falhas os elementos descritos a seguir:

- a. descrição da necessidade da contratação - 01 processo (2,5%);
- b. descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução - 02 processos (5%);
- c. levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções - 09 processos (22%);
- d. descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução - 05 processos (12%);
- e. estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte – 01 processo (2,5%);
- f. estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte - 3 processos (7,5%);
- g. justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável - 3 processos (7,5%);

- h. demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade - 7 processos (17%);
- i. resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável - 2 processos (5%);
- j. providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato - 5 processos (12%);
- k. possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento - 7 processos (17%).

Em relação às falhas identificadas, as informações extraídas da amostra demonstraram (conforme Apêndice A): descrições incompletas dos objetos a serem contratados; incompletude dos requisitos necessários para descrever a escolha da solução, apontando exigências relacionadas à manutenção e assistência técnica; levantamentos de mercado sem prospecções/análises das possíveis alternativas de soluções; estimativas de quantitativo a ser contratado que não indicam como o montante foi calculado; valores de contratações sem demonstração de como os preços foram compostos; ausência de justificativas para o parcelamento ou não da solução; ausência de demonstração do alinhamento entre a contratação pretendida e o planejamento do INSS; falta de informação a respeito de adoção ou não de providências prévias à celebração do contrato pela Administração; ausência de indicação dos resultados pretendidos acerca do desenvolvimento sustentável e de indicação dos impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento.

2.1.3 Termo de Referência elaborado em desacordo com o art. 30, da IN SEGES/MPDG 05/2017.

De acordo com o referido normativo, o Projeto Básico ou TR deverá ser elaborado a partir do ETP e do Gerenciamento de Risco e conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação da contratação;
- III - descrição da solução como um todo;
- IV - requisitos da contratação;
- V - modelo de execução do objeto;
- VI - modelo de gestão do contrato;
- VII - critérios de medição e pagamento;
- VIII - forma de seleção do fornecedor;
- IX - critérios de seleção do fornecedor;
- X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e
- XI - adequação orçamentária.

Observou-se, na amostra examinada, desconformidades na elaboração do TR, com relação aos seguintes requisitos:

- a. declaração do objeto - 1 processo (2,5%);
- b. fundamentação da contratação - 2 processos (5%);
- c. descrição da solução como um todo - 4 processos (10%);
- d. requisitos da contratação - 5 processos (12%);
- e. modelo de execução do objeto – 5 processos (12%);
- f. modelo de gestão do contrato – 9 processos (22%);
- g. critérios de medição e pagamento – 3 processos (7,5%);
- h. forma de seleção do fornecedor – 7 processos (17%);
- i. critérios de seleção do fornecedor – 3 processos (7,5%);
- j. estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado - 11 processos (27%).

Essas falhas identificadas na amostra examinada referem a: imprecisão na descrição do objeto; informações incompletas na fundamentação da contratação; ausência de descrição da solução como um todo; incompletude de informações sobre requisitos de contratação; ausência de detalhamento da forma como o contrato será executado e/ou será gerido; ausência de especificação de como serão efetivados a medição e o pagamento do objeto; ausência de descrição de como será selecionado o fornecedor; falha na enumeração dos critérios a serem utilizados para selecionar o fornecedor; estimativas de preços realizadas sem detalhamento ou pesquisas de mercado que as corrobore.

2.1.4. Gerenciamento de Riscos da etapa de planejamento das contratações realizado em desconformidade com a IN SEGES/MPDG 05/2017.

O Gerenciamento de Riscos, cuja responsabilidade compete à equipe de planejamento, é um processo que se materializa no documento Mapa de Riscos e pode ser juntado ao final da elaboração do ETP ou final do TR ou Projeto Básico, cujos procedimentos de elaboração estão identificados na IN SEGES/MPDG 05/2017, a saber:

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

- I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;
- II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;
- III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;
- IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e
- V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência (Art. 25 e 26, § 1º da Instrução Normativa nº 5 de 2017).

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

- I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;
- II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e
- IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

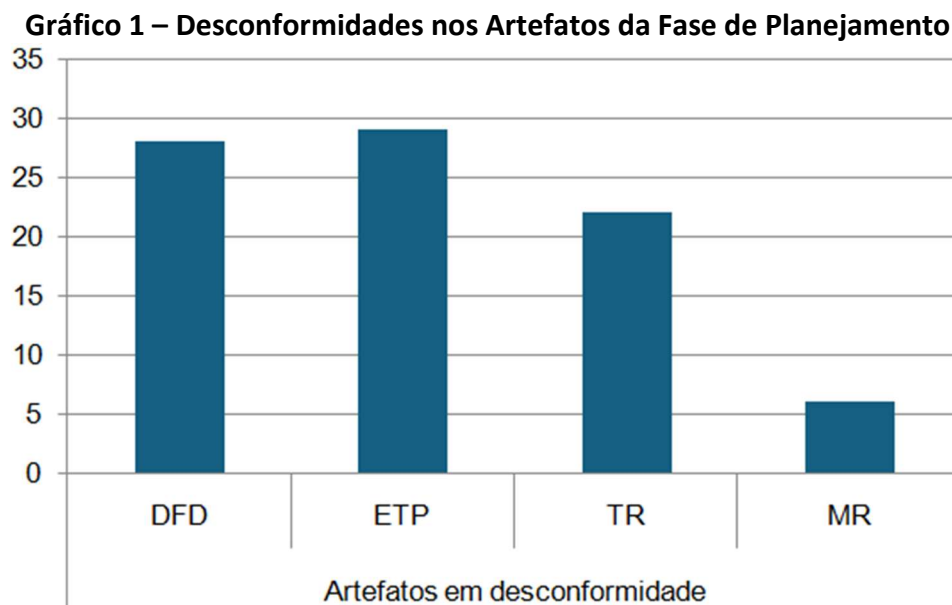
Na amostra examinada, observou-se que o Mapa de Riscos apresentou falhas em seu conteúdo no tocante aos seguintes requisitos:

- a. elaboração do Mapa de Gerenciamento de Riscos – 2 processos (5%);
- b. identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento da contratação - 1 processo (2,5%);
- c. para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem - 1 processo (2,5%);
- d. definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência - 4 processos (10%);
- e. juntada do Mapa de Gerenciamento de Riscos atualizado ao final da elaboração do ETP e do TR – 4 processos (10%).

Assim, quanto ao Mapa de Gerenciamento de Riscos, observou-se: ausência de apresentação do referido Mapa de Riscos ao final do ETP e/ou do TR; não identificação dos principais riscos que

comprometiam o planejamento da contratação; ausência de enumeração das ações de contingência para atuar nos riscos que persistissem inaceitáveis após seu tratamento; ausência de definição de responsáveis pelas ações de tratamento de riscos e pelas ações de contingência.

O número de processos com desconformidades relacionadas aos artefatos da fase de planejamento das contratações está representado no gráfico a seguir, separando-se pelo tipo de artefato:



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos testes realizados.

Considerando as desconformidades encontradas no Achado 1 e respectivos subitens, conclui-se que têm como principal causa a falta de definição de estratégia de supervisão para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão na fase de planejamento das contratações.

Os efeitos decorrentes da ausência de definição da estratégia de supervisão para o metaprocesso de contratação poderá resultar em: contratações de itens em quantidades diferentes da necessidade do INSS; redução da possibilidade de obtenção do melhor custo-benefício nas contratações do INSS; contratações sem selecionar a melhor escolha de solução disponível no mercado; prejuízo à competitividade nas licitações e licitações realizadas com preço de referência desatualizado e/ou sem a devida pesquisa de mercado.

Assim, as desconformidades encontradas nas DFD e nos artefatos da fase preparatória dos certames demonstram a fragilidade dos sistemas de controles internos estabelecidos no planejamento das contratações do INSS.

2.2. Ausência de fluxo institucionalizado e padronizado de supervisão das UASG.

A governança do metaproceto de contratações exige, à sua disponibilidade, um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis induzindo melhorias na área das contratações⁴.

A ausência de fluxo de supervisão no planejamento das contratações do INSS foi identificada em três momentos ou formas, a seguir apresentadas.

2.2.1 Ausência de fluxo institucionalizado de supervisão no planejamento das contratações do INSS para orientação, coordenação, gerenciamento e supervisão das atividades desenvolvidas nessa fase.

No âmbito do INSS, cabe à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística e suas unidades, dentre outras competências, supervisionar e avaliar a execução das atividades de gestão de licitações, contratos e logística, conforme Portaria PRES/INSS 1.532/2022⁵, vigente à época da elaboração dos artefatos, revogada pela Portaria PRES/INSS 1.678/2024⁶.

Todavia, não foi identificado o fluxo institucionalizado de supervisão no planejamento das contratações do INSS para orientação, coordenação, gerenciamento e supervisão das atividades desenvolvidas nessa fase.

Nesse sentido, foi solicitada da DIROFL a apresentação do fluxo de acompanhamento das contratações vigentes, considerando a definição dos prazos para início do planejamento das novas contratações para que não houvesse a descontinuidade dos serviços.

Em atendimento à citada solicitação, foi notificado que o referido acompanhamento é realizado ao passo que se elabora o Plano de Contratações Anual, no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), sendo formado o Calendário Anual de Contratações, no próprio sistema, daquela respectiva UASG.

Nessa oportunidade, também não fora apresentado fluxo institucionalizado de acompanhamento/supervisão da elaboração dos artefatos da fase de planejamento de cada contratação.

No tocante à supervisão quando da elaboração dos mencionados artefatos da fase de planejamento dos certames, estabeleceu o art. 326, da Portaria PRES/INSS 1532/2022, que os Termos de Referência deveriam ser aprovados pelas instâncias de supervisão, conforme se vê:

⁴ TCU em <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/2-governanca-das-contratacoes-publicas-2/>

⁵ Regimento Interno do INSS.

⁶ Regimento Interno do INSS vigente.

Art. 326. Aos Diretores, ao Procurador-Geral, ao Auditor-Geral, ao Corregedor-Geral, ao Chefe da Assessoria de Comunicação Social, aos Coordenadores-Gerais, aos Superintendentes Regionais e aos Coordenadores das Superintendências Regionais incumbem **aprovar** projetos básicos, planos de trabalho e termos de referência do INSS, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social - FRGPS, dos demais benefícios e serviços operacionalizados pelo INSS e do Regime Próprio de Previdência Social da União - RPPU, em suas áreas de atuação. (grifo nosso)

De igual modo, prevê o Regimento Interno do INSS (art. 243, IV) que compete à Divisão de Logística, Licitações e Contratos (DLLC) “coordenar, supervisionar e orientar a elaboração de projeto básico, plano de trabalho e termo de referência na sua área de atuação”.

Todavia, identificou-se artefatos sem manifestação da instância de supervisão quanto à respectiva avaliação/aprovação, sendo apresentados simples despachos de encaminhamento, sem análise acerca do conteúdo ou emissão de recomendação de ajuste, a depender do caso.

Verificou-se a ausência de avaliação/aprovação dos artefatos da fase de planejamento da contratação pela instância supervisora em treze processos (31%) e a ineficácia da supervisão, caracterizada pela ausência de análise da necessidade de saneamento das eventuais falhas na elaboração dos artefatos, por parte da instância responsável, em dezoito processos (44%).

Assim, em face dos subitens do Achado informado, depreende-se que as situações apontadas são decorrentes da falta de definição de estratégia de supervisão, incluindo o desenho de fluxo para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão na fase de planejamento das contratações. Consequentemente, isso pode ocasionar um planejamento inadequado, elaborado em desacordo com os objetivos e estratégias; possíveis falhas na escolha do fornecedor e na execução contratual; e possibilidade de descontinuidade do fornecimento de materiais e/ou prestação de serviços.

2.2.2. Ausência de uniformização das atividades e procedimentos relacionados à fase de planejamento das licitações e contratos entre as Superintendências Regionais.

Em relação à uniformização das atividades e de procedimentos relativos à fase de planejamento das licitações e contratos, cabe à Coordenação de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos (CNPLC) e à Divisão de Uniformização de Procedimentos de Licitações e Contratos (DUPLC), conforme se lê abaixo (Portaria PRES/INSS 1.678/2024):

Art. 75. À Coordenação de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos compete:

I - coordenar, organizar, supervisionar a **uniformização das atividades de licitações e contratos;**

(...)

III - planejar, coordenar e propor ações, atos normativos, enunciativos e de comunicação, para orientar e **uniformizar procedimentos relativos à licitação e contratos.**

Art. 76. À Divisão de Uniformização de Procedimentos de Licitações e Contratos compete:

(...)

II - elaborar propostas de ações, atos normativos, enunciativos e de comunicação, para orientar e **uniformizar procedimentos**, relativos à licitação e contratos; (grifo nosso)

Nos testes realizados não foi identificadas ações das citadas unidades no sentido de promover a uniformização das atividades e procedimentos relacionados à fase de planejamento das licitações e contratos entre as Superintendências Regionais.

Durante a execução dos trabalhos de auditoria foram identificadas iniciativas, como a criação de Grupo de Trabalho (GT)⁷ para desenvolver estudos sobre a padronização dos modelos de contratação e a publicação do Ofício SEI Conjunto Circular 13 CGRLOG/CGEPI/CGOFC/DIROFL/INSS, de 18.06.2024, que trata de modelos de documento do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPPC) e do Caderno de Logística de Pesquisa de Preços.

Nesse mesmo sentido, foi publicada a Portaria PRES/INSS 1.727, de 18.07.2024, que determina a adoção de medidas de redução de despesas operacionais e a padronização dos modelos de contratação. E em seu art. 1º, apontou que foi identificada a não padronização de serviços essenciais:

Art. 1º. Fica determinado, no âmbito do INSS, às Superintendências Regionais - SRs e à Coordenação-Geral de Licitações e Contratos - CGLCO da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - Dirofl a adoção de medidas para redução de despesas operacionais frente à restrição no cenário orçamentário deste exercício e à **identificação da não padronização de serviços essenciais**. (grifo nosso)

Com isso, observa-se que a ausência de padronização alcança os serviços essenciais do INSS, conforme apontado no próprio normativo acima transcrito, comprometendo os padrões mínimos exigidos na contratação pretendida.

Acerca dos resultados apresentados pelo mencionado GT, os estudos se concentraram nos objetos de contratação de serviços de vigilância e de limpeza e conservação para, segundo despacho da Presidência, padronizar os modelos de contratação e otimizar as despesas operacionais mais relevantes. Os trabalhos foram concluídos com a edição do Relatório Vigilância Ostensiva e Eletrônica e Relatório Limpeza e Conservação e Desinfecção e Higienização⁸, porém não acrescentaram novas informações ao assunto.

O Relatório de Limpeza e conservação explicou que:

Pelo fato de o normativo que estabeleceu as diretrizes ser recente, a **amostragem se mostrou muito pequena para se chegar a qualquer conclusão sobre o tema**. Portanto, o levantamento realizado apenas conseguiu demonstrar que apenas 2 dos 42 contatos vigentes foram formalizados sob os ditames da Portaria PRES/INSS nº

⁷ Instituído pela Portaria PRES/INSS 1662, de 26.01.2024.

⁸ SEI N 16xxx913 e 169xxx59.

1.586, de 24 de julho de 2023 e que tais contratações permaneceram no mesmo patamar de custos que seu contratos anteriores.

De toda a forma, acredita-se que pelo fato de a contratação dos serviços de limpeza e conservação já possuir parâmetros definidos de longa data por normativos do MPDG, **as diretrizes internas do INSS não terão muito impacto nos custos das contratações à medida que estas forem sendo substituídas. Isso porque os parâmetros de produtividade (o que gera maior impacto na quantificação a ser contratada e seus custos) definidos no normativo interno do INSS devem seguir as orientações existentes na IN do MPDG.** (grifo nosso)

Observou-se, dessa forma, a ausência de rotinas ações ou medidas de acompanhamento, no sentido de promover a uniformização das atividades e procedimentos relacionados à fase de planejamento das licitações e contratos entre as Superintendências Regionais/UASG.

2.3. Elevado índice de demandas incluídas intempestivamente no Plano de Contratações Anual, prejudicando o planejamento.

A elaboração do Plano de Contratações Anual pelos órgãos e pelas entidades tem dentre seus objetivos racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais, garantindo o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes⁹. Contudo, no processo de planejamento das contratações do INSS identificaram-se desconformidades, como demonstradas nos subtópicos que se seguem.

2.3.1. Inclusão intempestiva de demandas no PCA.

Segundo preconiza o Decreto 10.947 de 25.01.2022, art. 2º, inciso V, o Plano de Contratações Anual tem a finalidade de consolidar todas as compras e contratações que o órgão pretende iniciar no exercício seguinte. O art. 6º da mesma norma estabeleceu o prazo até o fim da primeira quinzena do mês de maio de cada exercício para a elaboração do PCA para o ano subsequente.

Com relação à alteração do PCA durante o ano de sua execução para inclusão de novas demandas, está fixado no art. 16 do decreto supramencionado que este ajuste poderá ocorrer *“por meio de justificativa aprovada pela autoridade competente”*. Tais inclusões recebem uma marcação de intempestividade no PGC¹⁰.

⁹ Decreto 10.947, 25.01.2022, artigo 5º.

¹⁰ PGC - ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para elaboração e acompanhamento do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades.

No âmbito do INSS, a IN PRES/INSS 129/2021, no art. 9º, parágrafo 2º, estabeleceu que:

Art. 9º. Durante sua execução, o PAC poderá ser alterado, mediante aprovação do Diretor de Gestão de Pessoas e Administração, e enviado novamente ao ME, por meio do PGC.

[...]

§ 2º A inclusão de novos itens somente poderá ser realizada, mediante justificativa, quando **não for possível prever, total ou parcialmente, a necessidade da contratação**, quando da elaboração do PAC¹¹. (grifo nosso)

Dessa forma, a inclusão de novos itens durante a execução do PCA exige justificativa de que não foi possível prever, total ou parcial, a necessidade de contratação. A despeito de tal exigência, dos 41 processos que compõem a amostra dessa Ação, aproximadamente 85% (35 DFD) trata de demandas inseridas intempestivamente no PCA/2023, conforme Apêndice B.

À título ilustrativo, entre as inclusões de novos itens do PCA/2023 observam-se justificativas relacionadas à lapso, o início tardio do planejamento para nova contratação de serviço continuado ou à ausência de detalhamento da necessidade da contratação.

Nesse sentido, percebe-se que, independentemente do mérito das justificativas, a intempestividade das contratações desvirtua o propósito do PCA, que consiste em consolidar todas as compras e contratações que a Instituição pretende realizar no ano seguinte, deixando de auferir os benefícios do planejamento estratégico.

2.3.2. Falhas na instrução processual referentes à alteração do PCA para inclusão de novas contratações.

O PCA é o instrumento de planejamento que consolida as demandas de contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e de renovações contratuais que deverão ser atendidas durante o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada exercício¹². Assim, exige-se que a execução daquilo foi planejado anteriormente seja acompanhada e supervisionada pela instância responsável.

a) Solicitações de inclusão de demandas pelas UASG sem apresentação das informações necessárias à análise, manifestação e aprovação.

O Ofício-Circular/SEI/Diretoria Gestão de Pessoas e Administração (DGPA)/INSS 49, de 28.07.2021, fixou no item 4.1 que a nova demanda deverá ser cadastrada no PGC¹³, juntamente com a justificativa de imprevisibilidade que a sustenta.

¹¹ As siglas PAC e PCA se referem ao mesmo objeto, sendo a última (e atual) adotada a partir da publicação do Decreto 10.947/2022.

¹² Portaria TCU nº 175/2022.

¹³ PGC - ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para elaboração e acompanhamento do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades.

Já o item 4.2 do mesmo Ofício determinou que a UASG demandante comunicará a inclusão ao Comitê Temático de Gestão das Contratações (CTGC) por e-mail, onde também deverá estar consignado o número do novo DFD.

Todavia, a análise da amostra selecionada permitiu observar que há inclusões de demandas solicitadas por e-mail sem número do DFD e sem a devida justificativa na forma dos arts. 15 e 16 do Decreto 10.947/2022¹⁴.

b) Demandas incluídas intempestivamente no PCA sem as respectivas avaliações acerca do impacto na capacidade operacional da UASG demandante.

O plano de trabalho de uma atividade operacional é aprovado pela Administração¹⁵, ao qual está igualmente atrelado o Planejamento Anual das Contratações. Desta forma, a programação estabelecida do PCA, mesmo após alterações no seu ano de execução, deve respeitar a capacidade de execução e avaliação do processo e das demandas das atividades operacionais afetadas.

Nesse sentido, art. 11 da Portaria PRES/INSS 3.213/2019, Anexo, definiu que cabe ao CTGC a proposição de melhoria do fluxo dos processos de trabalho relacionados à contratação, inclusive definindo medidas que garantam a padronização do planejamento e a definição dos planos de trabalho para elaboração dos planos setoriais (Superintendências Regionais) que integram o PCA, como se vê:

Art. 11. São atribuições do Comitê Temático de Gestão de Contratações (C TGC):

[...]

VII - propor melhorias nos padrões e fluxos dos processos de trabalho relacionados a contratações;

[...]

X - definir fluxos, prazos, métodos e ferramentas de trabalho de modo a garantir a padronização do planejamento, respeitando as necessidades setoriais;

XI- definir os planos de trabalhos para a elaboração dos planos setoriais de contratações e do plano anual de contratações; e

[..]

No exame das demandas incluídas no ano de execução do PCA/2023 no INSS, não restou comprovado existência de manifestações relacionadas à viabilidade para execução dessas contratações inseridas intempestivamente. Enfatize-se que, quando o PCA foi consolidado, até a primeira quinzena de maio, ele foi dimensionado para ser executado com contratações previamente planejadas e deveriam refletir a capacidade operacional das equipes descentralizadas nas UASG.

c) Ausência de padronização das informações contidas nos relatórios das UASG (elaboração, acompanhamento e execução), prejudicando a consolidação.

Segundo o Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS 1678/2024, compete à DIROFL promover ações que viabilizem a padronização das atividades realizadas por todas as UASG,

¹⁴ Recorte de e-mail extraído do documento SEI nº 158xxx64.

¹⁵ Acessado em 01/11/2024 em <https://sites.tcu.gov.br/planejamento/>

bem como estabelecer diretrizes gerais para a atuação dessas unidades, consoante arts. 70 e 71, respectivamente.

Tendo em vista essa exigência normativa, foram identificadas iniciativas com foco na padronização, consoante demonstrado no item 2.2.2 deste Relatório. Todavia, as medidas citadas não alcançaram os procedimentos relacionados aos relatórios de elaboração, acompanhamento e execução do PCA pelas UASG.

A partir da análise dos relatórios emitidos pelas UASG, não foi identificado um controle eficiente sobre a execução das contratações resultantes de demandas incluídas no PCA, sejam tempestivas ou intempestivas.

Outrossim, percebeu-se divergência entre os quantitativos de demandas tempestivas planejadas e contratações realizadas, bem como falta de correspondência entre os percentuais declarados nos relatórios de execução (SEI 148xxx53) com aqueles informados em tabelas e planilhas elaboradas pelas próprias UASG.

Tais divergências permitem considerar que o processo de consolidação do PCA compromete o acompanhamento da sua execução, inclusive em virtude da diferença entre o que é demandado/planejado e aquilo que realmente é executado/contratado. Essa inconsistência e falta de padronização dos dados apresentados nos citados relatórios pode resultar, ainda, em falhas de interpretação, tornando o processo de integração das informações mais complexo e demorado, comprometendo a avaliação de resultados de forma precisa e acurada, com possível prejuízo ao planejamento estratégico do INSS.

Assim, percebe-se que as deficiências no desenho do fluxo do processo para inclusão de demandas intempestivas de contratações podem resultar em: comprometimento do planejamento orçamentário do INSS; atraso e/ou interrupção de prestação de serviços ou fornecimento de materiais; competição por recursos (material, pessoal, tecnológico, financeiro) entre contratações tempestivas e intempestivas; decisão do gestor acerca da necessidade da contratação baseada em informações inconsistentes; e elaboração/execução do PCA em desconformidade com objetivos e estratégias da Autarquia.

Desta feita, conclui-se que a alteração do PCA no ano de execução sem atendimento aos requisitos previstos nas normas ou descumprindo as formalidades previstas no atual fluxo do processo pode comprometer a efetividade do planejamento das contratações do INSS.

3. RECOMENDAÇÕES

Objetivando o tratamento dos Achados relatados, recomendamos à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística a adoção das medidas elencadas a seguir:

Recomendação nº 1:

Definir estratégia de supervisão, por meio de fluxo institucionalizado, que permita às instâncias supervisoras avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão na fase de planejamento das contratações, visando:

- a. aprimorar os controles internos relacionados à elaboração dos artefatos das contratações;
- b. padronização dos procedimentos das contratações entre as UASG; e
- c. efetividade da etapa do planejamento das contratações.

Achados nº 1 e 2

O atendimento dessa recomendação favorecerá o Planejamento Anual de Contratações do INSS, contribuindo com os resultados pretendidos no Planejamento Estratégico Institucional.

Outros benefícios esperados são o aprimoramento da qualidade dos artefatos do planejamento das contratações do INSS e, conseqüentemente, dos resultados dos certames, bem como a mitigação do risco de falhas na escolha dos fornecedores e no fornecimento e/ou prestação de serviços.

Recomendação nº 2:

Aperfeiçoar o fluxo de alteração do Plano de Contratações Anual para inclusão de novas contratações, institucionalizando rotinas para requerer, analisar e aprovar as demandas apresentadas no ano de sua execução.

Achado nº 3

O atendimento dessa recomendação favorecerá a padronização na elaboração e na alteração do PCA, além da efetividade do planejamento das contratações.

4. CONCLUSÃO

O planejamento das contratações fornece à Administração uma ampla visão do cenário e das alternativas existentes, facilitando a gestão dos recursos disponíveis e mitigando os riscos, mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos e os resultados.

Em se tratando do planejamento das contratações do INSS, verificou-se que as desconformidades apresentadas nessa Ação de Auditoria podem comprometer o êxito da solução como um todo, visto que a falha na elaboração dos artefatos da etapa de planejamento da contratação pode impactar negativamente na seleção do melhor custo-benefício e, por conseguinte, na vantajosidade que se busca nas aquisições de produtos e serviços.

Os testes de auditoria realizados não identificaram procedimentos estruturados para supervisionar, avaliar, direcionar e monitorar o planejamento das contratações. Foram identificados processos com artefatos da fase de planejamento sem a respectiva avaliação/aprovação ou manifestação por parte da instância supervisora.

Observou-se, ainda, que as propostas de alteração do PCA no ano de execução, com inclusão de demandas intempestivas, sem atender aos requisitos previstos nas normas ou sem cumprir as formalidades previstas no fluxo atual, pode comprometer a efetividade do planejamento das contratações do INSS.

Considerando as vulnerabilidades identificadas, emitiu-se recomendações no sentido de aprimorar o planejamento anual de contratações e a etapa de planejamento dos certames (confeção dos artefatos), bem como a rotina de supervisão para instrução da etapa de planejamento das contratações e o fluxo dos processos para alteração do PCA. Isso contribuirá para o alcance da efetividade do planejamento das contratações públicas do Instituto.

Por fim, o aprimoramento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a segurança de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica. Assim, sob o prisma da governança, as recomendações emitidas fortalecerão o ambiente e as atividades de controle, bem como o monitoramento contínuo da elaboração de planejamentos eficientes que resultem em contratações vantajosas para o INSS.

APÊNDICE A

Quadro 01- Artefatos em desconformidade com a IN/SEGES/ME 05/2017.

Nº	Processos	DFD	ETP	TR	MR
1	35014.26xxx8/2023-28				X
2	35014.02xxx6/2023-41				X
3	35014.26xxx3/2023-73				X
4	35014.47xxx6/2023-64	X	X	X	
5	35014.06xxx1/2023-93	X	X	X	
6	35014.23xxx0/2022-88	X	X	X	
7	35014.30xxx4/2023-85	X	X	X	
8	35014.40xxx6/2023-83	X	X	X	
9	35014.10xxx2/2023-42		X	X	
10	35014.05xxx4/2023-37	X	X	X	
11	35014.18xxx3/2023-21	X	X	X	
12	35014.33xxx2/2023-71	X	X		
13	35014.15xxx0/2023-93	X	X		
14	35014.16xxx5/2023-68	X	X		
15	35014.45xxx3/2023-07	X	X	X	
16	35014.34xxx2/2023-25	X	X	X	
17	35014.02xxx9/2023-35	X	X		
18	35014.15xxx0/2023-71	X	X	X	
19	35014.10xxx6/2023-43	X	X	X	
20	35014.11xxx7/2023-27	X	X	X	
21	35014.24xxx7/2023-76	X	X	X	
22	35014.32xxx4/2023-47	X	X	X	
23	35014.17xxx6/2023-02	X	X	X	X
24	35014.37xxx0/2023-17	X	X	X	X
25	35014.24xxx6/2023-70	X	X		
26	35014.38xxx3/2023-32	X	X	X	X
27	35014.19xxx2/2023-11	X	X	X	
28	35014.01xxx9/2023-09	X	X	X	
29	35014.32xxx9/2023-73	X	X	X	
30	35014.26xxx1/2023-41	X	X	X	
31	35014.17xxx3/2023-61	X	X		
32	35014.02xxx6/2023-41	X	X		
TOTAL		28	29	22	6

FONTE: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos testes realizados.

APÊNDICE B

Documentos de Formalização da Demanda dos Processos de Amostra

Nº	Nº PROCESSO	DFD	Data DFD	STATUS	OBJETO DE CONTRATAÇÃO
1	35014.26xxx8/2023-28	SN	30/01/2023	Intempestiva	Contratação de 135 Salvador e Caruaru
2	35014.02xxx6/2023-41	14/2022	31/01/2023	Tempestiva	Registro de Preços para possibilitar a contratação de serviços de controle de pragas urbanas, conforme necessidades constatadas nos prédios das unidades abrangidas pela Superintendência Regional Sul, localizadas nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
3	35014.26xxx3/2023-73	81/2023 82/2023	01/10/2023 11/08/2023	Intempestiva	Contratação de serviços de manutenção predial de caráter corretivo e preventivo, com cobertura de risco, e serviços eventuais, sob demanda, nos imóveis da vinculados a GEX Palmas e à GEX Boa Vista
4	35014.33xxx2/2023-30	82/2022	05/09/2023	Intempestiva	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de reparo em veículos automotores de propriedade do INSS
5	35014.00xxx0/2023-89	10/2022	27/03/2023	Intempestiva	Contratação de aquisição de materiais (meios auxiliares de locomoção, acessórios e recursos de tecnologia assistiva)), destinados aos segurados no âmbito da Superintendência Regional Sudeste I do Instituto Nacional do Seguro Social.
6	35014.34xxx7/2023-91	131/2023	12/09/2023	Intempestiva	Aquisição futura de material de consumo, do tipo água mineral acondicionada em garrações de 20 litros, para atender as necessidades da Superintendência Regional Sudeste I e unidades subordinadas no Estado de São Paulo.
7	35014.47xxx6/2023-64	07/2023	09/01/2023	Tempestiva	Aquisições de materiais de consumo (açúcar, café, coador descartável para café, filtro de linha e mouse para computador)
8	35014.01xxx9/2023-36	62/2022	23/01/2023	Tempestiva	Água Mineral
9	35014.06xxx1/2023-93	53/2022	27/02/2023	Intempestiva	Manutenção de sistemas de climatização
10	35014.11xxx8/2023-81	11/2022	28/03/2023	Intempestiva	Contratação de aquisição/manutenção de próteses destinadas aos segurados:
11	35014.23xxx0/2022-88	12/2022	06/09/2022	Tempestiva	Próteses e órteses ortopédicas não implantáveis
12	35014.33xxx2/2023-71	08/2022	29/08/2023	Intempestiva	Próteses e órteses ortopédicas não implantáveis
13	35014.15xxx0/2023-93	43/2023	08/03/2023	Intempestiva	Telefonia
14	35014.16xxx5/2023-68	67/2022	08/03/2023	Intempestiva	Telefonia
15	35014.45xxx3/2023-07	395/2022	06/09/2023	Intempestiva	Água mineral
16	35014.34xxx2/2023-25	395/2022	06/09/2023	Intempestiva	Água mineral
17	35014.02xxx9/2023-35	398/2022	25/01/2023	Tempestiva	Locação de veículos
18	35014.15xxx0/2023-71	71/2023	02/05/2023	Intempestiva	Cadeira de rodas

Nº	Nº PROCESSO	DFD	Data DFD	STATUS	OBJETO DE CONTRATAÇÃO
19	35014.10xxx6/2023-43	66/2023	17/04/2023	Intempestiva	Transporte
20	35014.11xxx7/2023-27	08/2023	29/03/2023	Intempestiva	Limpeza e conservação
21	35014.30xxx4/2023-85	85/2022	15/08/2023	Intempestiva	Aquisição de material de gráfico de capacitação.
22	35014.40xxx6/2023-83	138/2022	24/10/2023	Intempestiva	Aquisição de objetos, brinquedos e materiais para adequação de salas de acolhimento e atendimento à pessoas com Transtorno do Espectro Autista nas Agências da Previdência Social do Instituto Nacional do Seguro Social
23	35014.06xxx0/2023-76	SN	28/02/2023	Intempestiva	Contratação serviço de desinsetização e desratização nas unidades do INSS vinculadas a GEXSAL, em caráter combativo e preventivo, em todas as áreas internas e externas dos imóveis onde funcionam a sede e as Unidades vinculadas à Gerência Executiva do INSS em Salvador - BA
24	35014.44xxx9/2023-75	132/2023	20/11/2023	Intempestiva	Fornecimento de água mineral sem gás, acondicionado em vasilhame de 20 litros, retornável, com fornecimento parcelado e sucessivo, durante o exercício de 2024.
25	35014.10xxx2/2023-42	107/2023	29/03/2023	Intempestiva	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de Carregador, envolvendo atividades de movimentação, manuseio, carga e descarga de bens móveis, duráveis ou de consumo, para atender as necessidades da Administração Central do INSS em Brasília - DF.
26	35014.05xxx4/2023-37	14/2022	20/06/2023	Intempestiva	contratação dos serviços de segurança e vigilância patrimonial, através de vigilância desarmada, em regime de empreitada por preço global, a serem executados em diversos setores das unidades vinculadas à Administração Central do INSS em Brasília/DF
27	35014.18xxx3/2023-21	SN	20/05/2023	Intempestiva	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva das instalações prediais, a serem executados na área de abrangência da Gerência Executiva Aracaju/SE.
28	35014.11xxx6/2023-61	17/2023	28/03/2023	Intempestiva	Limpeza
29	35014.27xxx1/2023-11	70/2023	26/07/2023	Intempestiva	Vigilância
30	35014.24xxx5/2022-26	23/2022	14/06/2022	Tempestiva	Engenharia (ar-condicionado)
31	35014.17xxx6/2023-02	SN	15/05/2023	Intempestiva	Engenharia (ar-condicionado)
32	35014.37xxx0/2023-17	SN	26/09/2023	Intempestiva	Ascensoristas
33	35014.24xxx6/2023-70	368/2022	08/02/2023	Intempestiva	Contratação de serviço de vigilância ostensiva no estado do Pará
34	35014.38xxx3/2023-32	SN	12/07/2022	Tempestiva	Registro de Preços para possibilitar a compra de material permanente e de perícia médica para as diversas gerências-executivas

Nº	Nº PROCESSO	DFD	Data DFD	STATUS	OBJETO DE CONTRATAÇÃO
					vinculadas a SRNCO
35	35014.19xxx2/2023-11	10/2023	03/03/2023	Intempestiva	Registro de preços para aquisição de água mineral
36	35014.32xxx9/2023-73	SN	03/03/2023	Intempestiva	Registro de preços para aquisição de água mineral
37	35014.26xxx1/2023-41	SN	03/03/2023	Intempestiva	Registro de preços para aquisição de água mineral
38	35014.17xxx3/2023-61	102/2023	22/06/2023	Intempestiva	Dispensa de licitação no formato dispensa eletrônica para aquisição de carimbos e demais acessórios
39	35014.24xxx7/2023-76	133/2023	27/06/2023	Intempestiva	Bebidas não alcoólicas
40	35014.32xxx4/2023-47	SN	04/09/2023	Intempestiva	Material de consumo
41	35014.01xxx9/2023-09	SN	SN	SN	Prevbarco

Fonte: Elaborado pela equipe baseado nos processos disponibilizados pela área auditada

ANEXOS

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

Achado nº 1: Nos artefatos da etapa de planejamento das licitações, observou-se desconformidades relacionadas aos requisitos previstos na IN SEGES/MPDG 05/2017 e na IN SEGES/ME 40/2020.

I.A - Manifestação da Unidade Auditada

A indagação contida no item 3 do Resumo do Relatório, sobre quais as conclusões alcançadas e recomendações que deverão ser adotadas, observa-se o registro de que "o presente trabalho identificou que a elaboração dos artefatos da etapa de planejamento das contratações do INSS (DFD, ETP, TR e Mapa de Riscos) está em desacordo com os requisitos previstos na IN SEGES/MPDG 05/2017 e na IN SEGES/ME 40."

Cabe esclarecer, preliminarmente, que o Documento de Formalização de Demanda - DFD não é um dos artefatos da etapa de planejamento das contratações. A partir da publicação do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, o qual regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o DFD é considerado o "documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação" (art. 2º, inciso IV). Portanto, as informações necessárias para o preenchimento do DFD estão relacionadas em seu art. 8º.

Os procedimentos administrativos autuados ou registrados em conformidade com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, também devem observar o disposto no Decreto nº 10.947, de 2022, consoante estabelece seu art. 22.

Diante disso, verifica-se que o Documento de Formalização de Demanda deve ser analisado de acordo com as regras previstas no Decreto nº 10.947, de 2022, como um elemento balizador do plano de contratações anual, sendo um procedimento inicial, que precede a fase de planejamento da contratação inserida no Metaprocessos de Contratação Pública.

Essa conclusão encontra respaldo no Manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, atualizado em 28 de agosto de 2024, que, ao ilustrar o Metaprocessos de Contratação Pública, considerado como o "agrupamento dos processos de trabalho de planejamento de cada uma das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos", coloca a necessidade da Administração, materializada no Documento de Formalização da Demanda e aprovada no plano de contratações anual, como um etapa antecedente.

Análise da Equipe de Auditoria

Além da definição estabelecida para o DFD pelo Decreto 10.947/2022, não há normativo que desqualifique este documento como artefato relacionado ao planejamento da contratação. A IN 05/2017, por exemplo, dispõe:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

[...]

Conforme se observa no presente relatório, o objetivo da ação é “avaliar a efetividade do planejamento das contratações públicas do INSS”. De acordo com o Decreto 10.947/2022 e com a IN 05/2017, o planejamento da contratação é iniciado com a elaboração do Documento de Formalização da Demanda. Portanto, a análise do referido documento está inserida no escopo do trabalho realizado.

Todavia, para tornar mais claro o entendimento da informação, a equipe de auditoria optou por alterar o relatório na seguinte forma, onde constava:

“o presente trabalho identificou que a elaboração dos artefatos da etapa de planejamento das contratações do INSS (DFD, ETP, TR e Mapa de Riscos) está em desacordo com os requisitos previstos na IN SEGES/MPDG 05/2017 e na IN SEGES/ME 40.”

Passa a constar:

“o presente trabalho identificou que a elaboração do Documento de Formalização da Demanda e dos artefatos da etapa de planejamento das contratações do INSS (ETP, TR e Mapa de Riscos) está em desacordo com os requisitos previstos na IN SEGES/MPDG 05/2017 e na IN SEGES/ME 40/2020.”

Diante do exposto, a equipe de auditoria mantém o tratamento do DFD como instrumento de planejamento de aquisições de bens e serviços, além de instrumento basilar para a consolidação do PCA. Entretanto, altera a redação do texto em que considerava o referido documento como parte da etapa de planejamento das contratações.

I.B - Manifestação da Unidade Auditada

No tocante ao item 1 - Introdução do Relatório de Auditoria, observa-se a informação de que:

A Ação de Auditoria foi prevista no PAINT/2024 e teve como unidade auditada a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística do INSS, cujas competências regimentais incluem o planejamento das contratações públicas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Assim, a referida unidade tem sob sua governança a atividade de gestão de contratações, sendo os seus subprocessos desenvolvidos e executados tanto na

Administração Central do INSS, quanto nas Superintendências Regionais (Sul, Sudeste I, Sudeste II, Sudeste III, Norte - Centro Oeste e Nordeste), que atuam nas 08 UASG do Instituto.

A premissa, contudo, parece decorrer de uma interpretação equivocada das competências regimentais da DIROFL. Nesse contexto, convém trazermos esclarecimentos quanto às competências regimentais da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - DIROFL: de acordo com o disposto no art. 71, inciso I, alínea "a" do Regimento Interno do INSS, aprovado pela Portaria PRES/INSS nº 1.678, de 29 de abril de 2024, compete à DIROFL planejar, coordenar, normatizar, monitorar, supervisionar e avaliar a execução das atividades de gestão de licitações, contratos e logística.

Não se verifica a atribuição de planejamento das contratações para a DIROFL. Não cabe a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística a realização operacional do planejamento das contratações. Essa função é inerente à cada equipe de planejamento da contratação, designada para elaborar o ETP consoante as balizas estabelecidas no art. 18, § 1º da Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC e sua respectiva regulamentação. À DIROFL, órgão de nível estratégico que compõe a alta administração deste Instituto, incube planejar, coordenar, normatizar, monitorar, supervisionar e avaliar a execução "das atividades de gestão" no âmbito das Superintendências Regionais e da Administração Central, na área de licitações contratos e logística. Dessa forma, solicita-se ajuste na redação do mencionado parágrafo.

Admite-se que a expressão "planejamento da contratação", entretanto, é polissêmica. Nesse sentido, caso o propósito tenha sido abordar a competência de planejamento das contratações sob a ótica da governança pública, com enfoque no Plano de Contratações Anual, ressalta-se que a Portaria PRES/INSS nº 3.213, de 10 de dezembro de 2019, atribui ao Comitê Temático de Gestão de Gestão de Contratações - CTGC a sua coordenação, dentre outras incumbências contidas no art. 10 do Anexo do referido ato.

Outro ponto que precisa ser retificado se refere a quantidade de Unidades de Administração de Serviços Gerais - Uasg no INSS. O INSS possui 7 Uasg, a saber: Administração Central - 512006, Superintendência Regional Sudeste I - 510178, Superintendência Regional Sudeste II - 510180, Superintendência Regional Sudeste III - 512074, Superintendência Regional Sul - 510181, Superintendência Regional Nordeste - 510167, e Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste - 510667.

Análise da Equipe de Auditoria

Embora a introdução mencione que nas competências regimentais da DIROFL está incluído o planejamento das contratações públicas, de forma ampla, o mesmo enunciado descreve que as competências regimentais da DIROFL evidenciam a governança na gestão das contratações, o que é consensual. Além disso, a argumentação da unidade auditada não se opõe à evidência do achado, nem à sua causa.

Restou inequívoco no Relatório Preliminar apresentado que o Achado 01 cuidou da etapa de planejamento das contratações de cada processo de aquisição de bens e serviços, enquanto o Achado 03 tratou do Planejamento Anual das Contratações, em vista ao planejamento estratégico da Autarquia. Vale ressaltar, inclusive, que a inclusão do tema “planejamento das contratações” no PAINT/2024 ocorreu por sugestão da DIROFL, enquanto área responsável pelo processo.

No que diz respeito às competências da DIROFL, além do artigo 71 mencionado pela unidade auditada, também se incluem as competências da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRLOG) e da Coordenação de Acompanhamento de Logística (CALOG), conforme os artigos 73 e 74, respectivamente:

Art. 72. À Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRLOG compete:

I - planejar, organizar, coordenar, supervisionar e orientar a formulação de normas e diretrizes, a execução e a tomada de decisão relacionadas às atividades de logística, documentação e informação, licitações, contratos e patrimônio mobiliário;

(...)

III - monitorar e analisar as despesas operacionais das unidades descentralizadas.

(...)

Art. 74. À Coordenação de Acompanhamento de Logística - CALOG compete:

I - planejar, coordenar, organizar, monitorar e supervisionar as atividades de logística relativas à gestão de despesas operacionais, suprimentos, patrimônio mobiliário e transporte; e

II - elaborar e emitir análise técnica de procedimentos de logística relativos à gestão de

despesas operacionais, suprimentos, patrimônio mobiliário e transporte.

(grifado)

O Regimento Interno inclui, ainda, em seu glossário:

I - planejar: atividade consistente em definir objetivos, desenvolver premissas sobre condições futuras, identificar meios para alcançar os objetivos e metas e definir os planos de ação necessários;

(...)

V - coordenar e gerenciar: atividades que, conforme o nível hierárquico, consistem em

administrar e conduzir os esforços em direção a um propósito comum, liderar, comunicar, incentivar, gerir conflitos, reconhecer e recompensar;

(...)

VII - monitorar: atividades que, conforme o nível hierárquico, consistem em definir padrões

de desempenho, comparar o desempenho com os padrões e tomar a ação corretiva para assegurar o alcance dos objetivos desejados;

(...)

X - supervisionar: atividades que consistem em orientar ou inspecionar em plano superior,

com poder e responsabilidade para dirigir ou controlar um trabalho ou uma atividade.

Nessa esteira, abordando as competências do CTGC, a área ressalta que a este Comitê cabe a coordenação do PCA. Entretanto, vale frisar que o CTGC é composto, além de outros, por

Coordenadores-Gerais da DIROFL e à CGRLOG está designada a sua Coordenação. Desta forma, tem-se que o papel da DIROFL é igualmente relevante no procedimento de elaboração do PCA.

Posto isto, a equipe de auditoria mantém a redação do parágrafo que trata das competências da DIROFL, entretanto, promove retificação de erro material quanto ao quantitativo de UASG. Diante disso, a equipe de auditoria mantém o achado, sem alterar seus subitens ou sua causa, ratificando, portanto, a presente recomendação.

I.C - Manifestação da Unidade Auditada

Quanto à aplicação da Instrução Normativa SEGES/MPDG 05/2017 para a realização dos processos de licitação e contratação direta de serviços com amparo na Lei 14.133/2021, a Instrução Normativa SEGES/ME 98/2022 autoriza-a tão somente no que for cabível, deixando a cargo da Administração, na condução de seus procedimentos, a avaliação quanto à aplicabilidade dos dispositivos da IN SEGES/MP nº 5/2017, à luz dos critérios clássicos de resolução de conflito aparente de normas. Assim, por exemplo, no que se refere aos Estudos Técnicos Preliminares, se a contratação tiver como fundamento a Nova Lei de Licitações e Contratos, deve-se observar o regramento da Instrução Normativa SEGES/ME 58/2022.

Análise da Equipe de Auditoria

A IN SEGES/ME 98/2022, no seu art. 1º, autoriza a aplicação da IN SEGES/MPDG 5/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, no que couber, para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei 14.133/2021.

Desta forma, observa-se que o termo “no que couber”, utilizado pelo legislador, não tem o condão de deixar a critério da Administração a escolha pela aplicabilidade ou não dos dispositivos da IN SEGES/MPDG 5/2017. A referida expressão orienta que a IN SEGES/MPDG 5/2017 seja aplicada nos processos de contratação regidos pela Lei 14.133/2021 sempre que for conciliatória a sua utilização e o disposto na nova lei de licitações.

Diante do exposto, no ponto questionado, a equipe de auditoria mantém os termos do Relatório Preliminar apresentado.

I.D - Manifestação da Unidade Auditada

O subitem 2.1.1. do Relatório de Auditoria tem como título "Documento de Formalização da Demanda elaborado em desconformidade com o art. 21 da IN SEGES/MPDG 05/2017". Nesse ponto, reforçamos a explicação dada anteriormente de que, a partir de 26 de janeiro de 2022, deve-se observar as diretrizes definidas no Decreto nº 10.947, de 2022, para a elaboração do Documento de Formalização da Demanda, inclusive para os procedimentos administrativos autuados ou registrados em conformidade com a Lei nº 8.666, de 1993, e a Lei nº 10.520, de 2002.

Análise da Equipe de Auditoria

Não há impedimento no Decreto 10.947/2020 para sua utilização em processos sob a égide da Lei 14.133/2021, ao passo que autoriza o seu uso em processos regidos pela Lei 8.666/1993. Considerando que, conforme esclarecido no item I.C, a IN SEGES/ME 98/2022 autoriza expressamente que a IN SEGES/MPDG 05/2017 seja utilizada em processos de contratação regidos pela Lei 14.133/2021, tem-se que não há incongruência no uso do mencionado Decreto em concomitância com a IN SEGES/MPDG 05/2017.

Conclui, portanto, a equipe de auditoria, pela preservação dos termos apresentados no Relatório Preliminar.

I.E - Manifestação da Unidade Auditada

No subitem 2.1.2. do Relatório de Auditoria, embora seu título vincule a elaboração do Estudo Técnico Preliminar sem observar os requisitos previstos no art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 22 de maio de 2020, no desenvolvimento do seu segundo parágrafo consta equivocadamente que "a elaboração do ETP deve observar os requisitos previstos no art. 24 da IN/SEGES 05/2017", o que precisa ser retificado.

Análise da Equipe de Auditoria

O art. 24 da IN/SEGES 05/2017, alterado pela IN SEGES/ME 49, de 30 de junho de 2020, elencava os requisitos necessários para a elaboração do ETP, assim como o faz o art. 7º da IN SEGES/ME 40/2020 de forma mais robusta.

Não obstante abordarem a mesma matéria, é fato que a alteração legislativa ocorrida gera a necessidade de adequação textual. Assim, a equipe de auditoria atendeu à solicitação da área auditada.

I.F - Manifestação da Unidade Auditada

O art. 7º da Instrução Normativa SEGES /ME nº 40, de 2022, assim dispõe:

Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas **no Sistema ETP digital**:
I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade;

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

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

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

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

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;

X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável;

XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização;

XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

§ 1º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

§ 2º Os ETP devem obrigatoriamente conter os elementos dispostos nos incisos I, IV, V, VI, VII, IX e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos do caput, apresentar as devidas justificativas no próprio documento que materializa os ETP.

§ 3º Nas contratações que utilizam especificações padronizadas estabelecidos nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão, poderão ser produzidos somente os elementos dispostos no caput que não forem estabelecidos como padrão.

§ 4º Ao final da elaboração dos ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (Grifo nosso)

Verifica-se que o referido dispositivo estabelece em **treze incisos** as informações que o ETP deve possuir. No entanto, o § 2º indica que apenas os elementos de **sete** desses incisos são obrigatórios, consequentemente, indispensáveis, e, quando o ETP não especificar os elementos dos demais incisos, devem ser apresentadas justificativas no próprio documento.

Consta no Relatório a seguinte anotação:

Nos processos examinados, observou-se que o ETP não apresentou ou apresentou com falhas os elementos descritos a seguir:

a. descrição da necessidade da contratação - 01 processo (2,5%);

b. descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução - 02 processos (5%);

- c. levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções - 09 processos (22%);
- d. descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução - 05 processos (12%);
- e. estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte – 01 processo (2,5%);
- f. estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte - 3 processos (7,5%);
- g. justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável - 3 processos (7,5%);
- h. demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade - 7 processos (17%);
- i. resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável - 2 processos (5%);
- j. providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato - 5 processos (12%);
- k. possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento - 7 processos (17%).

Observamos, inicialmente, que dos elementos dos treze incisos do art. 7º da Instrução Normativa SEGES /ME nº 40, de 2022, houve a constatação no Relatório quanto à **ausência de apresentação ou apresentação com falhas dos elementos** referentes à **onze incisos**. Desses elementos de onze incisos, as **alíneas "a", "d", "e", "f", "g" e "h"** relacionam os denominados obrigatórios (incisos I, IV, V, VI, VII e IX do art. 7º, respectivamente), portanto, **seis** do total de sete elementos indispensáveis (não houve menção ao elemento do inciso XIII do art. 7º). Assim, as alíneas "b", "c", "i", "j" e "k" dizem respeito aos elementos não obrigatórios (incisos II, III, X, XI e XII do art. 7º, respectivamente), perfazendo **cinco** do total de seis dispensáveis.

Entende-se salutar distinguir os elementos obrigatórios daqueles que não o são, pois a ausência de um ou de outro acarreta consequências diferentes. Para os elementos obrigatórios, inexistente a possibilidade de justificativa para não os incluir no Estudo Técnico Preliminar, diferentemente do que ocorre com os elementos dispensáveis, que, conforme o próprio dispositivo referenciado, poderão ser justificados quando não especificados.

Nesse sentido, podemos concluir que houve disfunção não em relação à ausência dos elementos dispensáveis do ETP, mas no tocante à falta de apresentação de justificativas para isso.

Ademais, os percentuais evidenciados surpreendem de forma positiva, a considerar que, dos elementos denominados obrigatórios do ETP, apenas um deles supera os 15% (alínea "h"), e dentre aqueles dispensáveis, dois ultrapassaram esse percentual (alíneas "c" e "k").

Registra-se que é importante esta Coordenação-Geral ter conhecimento se houve concentração de disfunções (e quais são) em um único ETP de determinada unidade (Superintendência Regional - SR ou Administração Central) ou se elas aconteceram de forma aleatória, a fim de se avaliar a necessidade de ações pontuais.

Análise da Equipe de Auditoria

Esse achado foi obtido nos testes realizados para responder sobre a conformidade dos artefatos do planejamento das contratações efetivadas no INSS, a partir de amostra aleatória não probabilística contendo 41 processos das UASG do INSS.

A unidade auditada alegou que, dentre os treze elementos contidos no art. 7º, da IN SEGES/ME 40/2020, apenas sete são de elaboração obrigatória. Ocorre que, não sendo apresentados os demais, deve haver justificativa, nos termos do §2º do referido artigo. Todavia, nos processos analisados em que foram encontradas desconformidades, não foram identificadas as respectivas justificativas para a ausência dos itens.

Por outro lado, a unidade informa ter se surpreendido positivamente com os percentuais evidenciados. Ocorre que essa avaliação da unidade auditada desconsidera o fato de não haver justificativa para a ausência dos elementos que compõem as informações que deverão ser produzidas e registradas no sistema ETP Digital, como descrito no parágrafo anterior.

E, por fim, os testes não identificaram concentração de disfunções em um único ETP ou em uma única UASG, tendo sido as desconformidades identificadas em processos de todas as UASG, de forma aleatória.

Posto isto, a equipe de auditoria mantém os termos do Relatório Preliminar no quesito analisado acima.

I.G - Manifestação da Área Auditada

No subitem item 2.1.4. do Relatório de Auditoria, consta o Gráfico 1 – Desconformidades nos Artefatos da Fase de Planejamento (página 14), elaborado pela equipe de auditoria com base nos testes realizados. Neste, notamos os artefatos "DFD" e "ETP" no intervalo de 25% a 30% com ao menos uma inconformidade. Em relação ao "TR", cerca de 22% e, por fim, aproximadamente 5% para "MR". Não discordamos dos números apresentados, porém, se avaliarmos com base na proporção de itens analisados e em desconformidade, os percentuais diminuem de forma significativa, conforme abaixo:

DFD - (41 processos/DFD's x 3 itens = 123 itens analisados). 17 itens em desconformidade, dentre 123 analisados, logo, chega-se em 13,8% de desconformidade;

ETP - (41 processos/ETP's x 11 itens = 451 itens analisados). 45 itens em desconformidade, dentre 451 analisados, logo, chega-se em 9,9% de desconformidade;

TR - (41 processos/TR's x 10 itens = 410 itens analisados). 50 itens em desconformidade, dentre 410 analisados, logo, chega-se em 12% de desconformidade; e

MR - (41 processos/MR's x 5 itens = 205 itens analisados). 12 itens em desconformidade, dentre 205 analisados, logo, chega-se em 5,8% de desconformidade.

Análise da Equipe de Auditoria

Inicialmente, esclarece-se que a presente Ação de Auditoria, na análise da amostra, teve como escopo os processos de contratação da Direção Central, bem como nas unidades descentralizadas (Superintendências Regionais (Sul, Sudeste I, Sudeste II, Sudeste III, Norte - Centro Oeste e Nordeste), na modalidade pregão, com artefatos da fase de planejamento concluídos em 2023. A amostra analisada foi não probabilística e, para tal, foram analisados 41 processos, com o fulcro de se verificar, dentre outros, itens relativos à efetividade do planejamento das contratações, a conformidade dos artefatos analisados, com os respectivos normativos.

Dessa forma, tendo sido a amostra composta por processos e não por documentos ou itens de documentos, os percentuais obtidos devem ter como referência a quantidade de processos, como consta no presente relatório. Obter os percentuais tomando como referência documentos ou itens de documentos na forma sugerida pela unidade auditada traria distorção aos resultados apresentados.

Diante disso, a equipe de auditoria mantém os percentuais originalmente apresentados nesse item.

Achado nº 2: Ausência de fluxo institucionalizado e padronizado de supervisão das UASG.

I.H - Manifestação da Unidade Auditada

Por sua vez, consta no item 3 - Resumo do Relatório de Auditoria o seguinte parágrafo:

Verificou também a inexistência de fluxo institucionalizado com procedimentos estruturados para supervisionar e padronizar o planejamento das contratações entre as UASG. E por fim, que o planejamento das contratações do INSS é ineficiente em virtude do índice elevado de demandas incluídas intempestivamente no PCA/2023.

Há que se informar que, em 2 de agosto de 2022, foi aprovado o Caderno de Fluxos de Logística por meio da Portaria DIROFL/INSS nº 729 (SEI nº 83xxx68). O Caderno contempla, dentre outros, o Fluxo de Planejamento da Contratação com a diagramação e descrição de todo o processo, detalhando-se o passo a passo dos procedimentos (páginas 4 a 13). A Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRLOG, mediante atuação da Divisão de Uniformização de Procedimentos de Licitações e Contratos - DUPLC e da Coordenação de Normatização de Procedimentos de Licitações e Contratos - CNPLC, está revisando o Caderno de Fluxos de Logística para atualizá-lo de acordo com as normas atuais e as mudanças estruturais e regimentais ocorridas desde a sua aprovação, buscando-se ainda o aperfeiçoamento dos procedimentos. Estimamos que a nova publicação dos fluxos aconteça no início do próximo ano.

Outrossim, na forma como está redigido o mencionado parágrafo, diante do que já foi explicitado acima, conduz à percepção de pode ter havido confusão quanto à compreensão do que seria o planejamento da contratação, enquanto processo que compõe o Metaprocesso de Contratação, e o

Plano de Contratações Anual - PCA, que é um documento que reúne as demandas de compras e contratações que o órgão pretende realizar no ano seguinte ao da sua elaboração. O PCA, deste modo, é uma ferramenta de governança que visa: promover a transparência, aprimorar a governança pública, racionalizar as contratações, garantir alinhamento com o planejamento estratégico, e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias.

Análise da Equipe de Auditoria

Esclarece-se que não houve dúvida nessa Ação de Auditoria em relação às diferenças, conceituais ou práticas, entre o planejamento de contratações do órgão e a fase de planejamento das contratações. O primeiro está relacionado ao PCA e, por conseguinte, ao planejamento estratégico institucional. Já a segunda, constitui-se etapa de produção dos artefatos que fundamentam cada contratação, precedendo a fase de execução licitatória.

Quanto às recentes publicações da área e/ou adoção de medidas visando à padronização das contratações entre as UASG, a exemplo do Caderno de Logística citado, as desconformidades apontadas no Achado 01 demonstram supervisão ineficaz quanto ao cumprimento do referido fluxo, à conformidade dos artefatos e à não padronização dos procedimentos entre as UASG.

Outrossim, foi solicitada à DIROFL a apresentação do fluxo de acompanhamento das contratações vigentes, considerando a definição dos prazos para início do planejamento das novas contratações, para que não houvesse a descontinuidade dos serviços. Em resposta, discorreu que o referido acompanhamento é realizado ao passo que se elabora o PCA, no Sistema PGC, mas não foi apresentado fluxo de supervisão do metaprocesso de contratações ou da etapa de planejamento.

Isto posto, a equipe de auditoria manifesta-se pela preservação do conteúdo ora analisado.

I.I - Manifestação da Área Auditada

No subitem 2.2.1 do Relatório de Auditoria, apresenta-se a seguinte redação:

No âmbito do INSS, cabe à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística e suas Coordenações-Gerais (Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRLOG e Coordenação de Acompanhamento de Logística - CALOG), dentre outras competências, supervisionar e avaliar a execução das atividades de gestão de licitações, contratos e logística, conforme Portaria PRES/INSS 1.532/20225, vigente à época da elaboração dos artefatos, revogada pela Portaria PRES/INSS 1.678/20246. Em relação ao novo regimento, aprovado em 2024, uma alteração relevante ocorreu quanto à CALOG, que perdeu a atribuição do art. 73, inciso III. A responsabilidade de acompanhar as demandas de contratação das unidades descentralizadas passíveis de licitação centralizada passou a ser exercida pela Divisão de Acompanhamento de Processos de Contratação (DAPC), conforme Apêndice B.

Sugerimos substituir esse texto, conforme segue:

No âmbito do INSS, cabe à Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística e à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRLOG, dentre outras competências, supervisionar e avaliar a execução das atividades de gestão de licitações, contratos e logística, conforme Portaria PRES/INSS 1.532/20225, vigente à época da elaboração dos artefatos, revogada pela Portaria PRES/INSS nº 1.678/2024.

Justifica-se a proposta de exclusão de menção à CALOG e DAPC, pois a atribuição regimental de acompanhar as demandas de contratação das unidades descentralizadas passíveis de licitação centralizada nos parece transcender o escopo da auditoria realizada.

Análise da Equipe de Auditoria

A presente Ação trata de avaliação da efetividade do planejamento das contratações efetuadas no INSS, a partir de análises de processos licitatórios da Direção Central, bem como das unidades descentralizadas (Superintendências Regionais (Sul, Sudeste I, Sudeste II, Sudeste III, Norte - Centro Oeste e Nordeste), cuja fase de planejamento ocorreu em 2023. Observa-se que as contratações, no exercício estabelecido pelo escopo, por imposição da Portaria SEGES/ME 13.623/2019, já estavam sendo efetuadas de forma centralizada/compartilhadas.

Nesse sentido, o Achado de auditoria engloba atividades de supervisão da etapa de planejamento que envolvem a DIROFL, unidade auditada e responsável pelo cumprimento das medidas recomendadas nesse trabalho, bem como as unidades que a integram, conforme disposto no Regimento supradito.

Ante o exposto, mantém-se o achado e a recomendação analisada neste quesito, mas suprimindo do Relatório o texto que mencionava a CALOG e a DAPC.

I.J - Manifestação da Área Auditada

Ainda observamos o registro abaixo no Relatório:

Assim, em face dos subitens do achado informado, depreende-se que as situações apontadas são decorrentes da falta de definição de estratégia de supervisão, incluindo o desenho de fluxo para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão na fase de planejamento das contratações. Consequentemente, isso pode ocasionar planejamento inadequado, elaborado em desacordo com os objetivos e estratégias; possíveis falhas na escolha do fornecedor e na execução contratual; e possibilidade de descontinuidade do fornecimento de materiais e/ou prestação de serviços. (Grifo nosso)

Sobre o fluxo para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão na fase de planejamento das contratações, realçamos a existência do Caderno de Fluxos de Logística, conforme abordado anteriormente.

Análise da Equipe de Auditoria

Inicialmente, cabe esclarecer que esse Achado ressaltou a falha de supervisão no fluxo existente para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão na fase de planejamento das contratações.

O Caderno de Fluxo de Logística, enquanto Guia sobre a contratação pública, é instrumento norteador sobre os procedimentos a serem seguidos, embasados nas leis e regulamentos normativos e que dispõem sobre procedimentos administrativos, com abordagem em contratações.

Na análise documental não restou comprovada a existência de um fluxo de supervisão que promovesse o cumprimento eficaz dos procedimentos estabelecidos no planejamento das contratações. Desse modo, verificou-se a falta de definição de estratégias da supervisão, com o fulcro de garantir a efetividade de sua atuação na confecção dos artefatos, nas diversas etapas do Desenho do Fluxo das Contratações do Caderno de Logística (Input, Processamento, Output).

Desta forma, não obstante exista um fluxo de contratação definido em Caderno de Logística, este não comporta um fluxo para a supervisão das atividades que define. Ademais, questionada sobre a falha, a área auditada não apresentou um fluxo de supervisão.

Ante o exposto, a equipe de auditoria mantém os termos do Relatório Preliminar para esse item.

I.K - Manifestação da Unidade Auditada

O subitem 2.2.2. do Relatório trata da “Ausência de ações, por parte da Administração Central, no sentido de promover a uniformização das atividades e procedimentos relacionados a licitações e contratos entre as Superintendências Regionais.”

De maneira preliminar, convém ponderar eventual impropriedade ao abranger licitações e contratos de forma genérica nesse tópico, eis que o objetivo da ação de auditoria se restringiu à avaliação da efetividade do planejamento das contratações públicas do INSS.

Também foi citado que, “nos testes realizados, não foram identificadas ações das citadas unidades no sentido de promover a uniformização das atividades e procedimentos relacionados às licitações e contratos entre as Superintendências Regionais.”

Nesse ponto, ressalta-se que a CGRLOG, por intermédio de seus setores vinculados e, em especial, com o apoio da CNPLC, DUPLC e de alguns servidores das Superintendências Regionais, vem envidando esforços para padronizar e, conseqüentemente, uniformizar as atividades de licitações, contratos e logística. São diversos os obstáculos enfrentados para o desempenho de tal mister, dentre eles destacam-se o dinamismo e a variedade das leis e normas publicadas nos últimos anos ao revés da reduzida força de trabalho.

Apesar das adversidades, nos empenhamos e foi possível a publicação dos seguintes normativos:

- a) Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021 - que estabelece diretrizes para elaboração de artefatos referentes às contratações de serviços de vigilância ostensiva e vigilância eletrônica;
- b) Portaria DIROFL/INSS nº 729, de 29 de agosto de 2022 - que aprova o Caderno de Fluxos de Logística;
- c) Portaria DIROFL/INSS nº 730, de 12 de setembro de 2022 - que aprova o Guia do Gestor de APS - Logística;
- d) Portaria Conjunta DIROFL/ASCOM/INSS nº 10, de 30 de setembro de 2022 - que estabelece fluxo e emite orientações para a divulgação de documentos e informações relativas a licitações e contratos no sítio eletrônico oficial do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS;
- e) Portaria PRES/INSS nº 1.589, de 24 de julho de 2023 - que dispõe sobre a utilização do serviço de comunicação de voz (telefonia móvel) e de dados (celular, tablet e modem);
- f) Portaria DIROFL/INSS nº 156, de 13 de novembro de 2023 - que aprova o Caderno Técnico de Planilha de Custos e Formação de Preços;
- g) Portaria PRES/INSS nº 1.586, de 24 de julho de 2023 - que estabelece diretrizes técnicas para contratação de serviços de limpeza e conservação;
- h) Portaria PRES/INSS nº 1.644, de 18 de dezembro de 2023 - que autoriza, em caráter excepcional, a contratação e o pagamento de empresas prestadoras de serviço público essencial sob regime de monopólio com restrições fiscais;
- i) Portaria DIROFL/INSS nº 747, de 9 de julho de 2024 - que aprova os fluxos do processo de contratação direta por dispensa Despacho 185xxx49 SEI 35014.12xxx49/2024-03 / pg. 5 de licitação a que se referem os incisos I, II e VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS;
- j) Portaria DIROFL/INSS 748, de 18 de julho de 2024 - que estabelece diretrizes no cadastramento e habilitação dos empregados terceirizados para utilização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg; e
- k) Portaria DIROFL/INSS nº 750, de 15 de agosto de 2024 - que aprova o Caderno Técnico de Apuração de Irregularidade Contratual e Aplicação de Sanções Administrativas.

Além disso, foram disponibilizados o Caderno de Logística – Educação & Desenvolvimento (Ofício SEI Conjunto Circular nº 28/2023/CGRLOG/DIROFL-INSS, de 17 de outubro de 2023) e a Cartilha - Serviços Terceirizados - Orientações para o trabalho no INSS (Ofício SEI Conjunto Circular nº 2/2024/CGRLOG/DIROFL-INSS, de 26 de janeiro de 2024).

No que concerne à etapa de planejamento das contratações do Metaprocessos de Contratações Públicas, as diretrizes para elaboração de artefatos referentes às contratações de serviços de vigilância ostensiva e vigilância eletrônica, o Caderno de Fluxos de Logística, o Caderno Técnico de Planilha de Custos e Formação de Preços, as diretrizes técnicas para contratação de serviços de limpeza e conservação, e os fluxos do processo de contratação direta por dispensa de licitação a que se referem os incisos I, II e VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, são de extrema importância para a uniformização dos procedimentos.

Ademais, foram elaboradas: a minuta de Instrução Normativa sobre a cobrança administrativa de débitos resultantes de multas, ressarcimentos e indenizações da área de licitações e contratos (já analisada pela Procuradoria e em fase de revisão na CNPL/DUPLC para publicação), e minuta de Portaria que dispõe a respeito das diretrizes técnicas para a contratação de serviços de transporte

(finalizada e submetida à Procuradoria para exame). Também estão em andamento: a revisão da Portaria Conjunta DGPA/DIRBEN/INSS nº 2, de 9 de abril de 2021, que dispõe sobre a padronização da contratação de serviços de órteses e próteses ortopédicas não implantáveis sob medida; a elaboração do Caderno Técnico de Gestão e Fiscalização de Contratos; e a revisão do Caderno de Fluxos de Logística, que contemplará o controle na contratação e fiscalização da força de trabalho nas situações de nepotismo (Portaria PRES/INSS nº 1.523, de 2022).

Ainda no item 2.2.2, consta a seguinte afirmação:

Durante a execução dos trabalhos de auditoria, foram identificadas iniciativas, como a criação de Grupo de Trabalho (GT)7, constituído para desenvolver estudos sobre a padronização dos modelos de contratação, e a publicação do Ofício SEI Conjunto Circular 13 CGRLOG/CGEPI/CGOFC/DIROFL/INSS, de 18.06.2024, que trata de modelos de documento do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPPC) e do Caderno de Logística de Pesquisa de Preços.

Nesse mesmo sentido, foi publicada a Portaria PRES/INSS 1.727, de 18.07.2024, que determina a adoção de medidas de redução de despesas operacionais e a padronização dos modelos de contratação. E em seu art. 1º, apontou que foi identificada a não padronização de serviços essenciais:

“Art. 1º. Fica determinado, no âmbito do INSS, às Superintendências Regionais - SRs e à Coordenação-Geral de Licitações e Contratos - CGLCO da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - Dirofl a adoção de medidas para redução de despesas operacionais frente à restrição no cenário orçamentário deste exercício e à identificação da não padronização de serviços essenciais. (grifo nosso)”

Com base no dispositivo mencionado o relatório conclui que “observa-se que a ausência de padronização alcança os serviços essenciais do INSS, conforme apontado no próprio normativo acima transcrito, comprometendo os padrões mínimos exigidos na contratação pretendida”, o que nos parece um equívoco já que as principais contratações do instituto (Vigilância e Limpeza) são ostensivamente padronizadas conforme as Portarias PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, e nº 1.586, de 24 de julho de 2023, respectivamente. Diante disso, o GT instituído pela Portaria PRES/INSS nº 1.662, de 26 de janeiro de 2024, teve o escopo de “desenvolver estudos quanto à otimização de despesas operacionais e padronização dos modelos de contratação no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social INSS”. Os trabalhos do GT não envolveram a elaboração de diretrizes novas, mas tão somente o levantamento das informações das contratações vigentes no tocante a sua aderência às diretrizes já estabelecidas nas referidas portarias, conforme se verifica nos relatórios elaborados pelo grupo.

Ante o exposto, solicita-se reanálise pela equipe de auditoria acerca dos apontamentos descritos nesse tópico.

Análise da Equipe de Auditoria

No tocante ao item 2.2.2 do Relatório Preliminar, que tratava da ausência de ações, por parte da Administração Central, no sentido de promover a uniformização das atividades e procedimentos relacionados a licitações e contratos entre as Superintendências Regionais a área auditada solicitou “reanálise pela equipe de auditoria acerca dos apontamentos descritos nesse tópico”.

Ao passo que declarou haver obstáculos para a concretização da uniformização dos procedimentos relacionados a licitações e contratos entre as Superintendências Regionais, tais como o dinamismo e

a variedade das leis e normas publicadas nos últimos anos ao revés da reduzida força de trabalho, a DIROFL alegou ter adotado ações no sentido da uniformização por ter editado normativos internos desde 2021 e os elencou.

Em que pese as publicações enumeradas, a equipe de auditoria, a partir da análise da amostra determinada, verificou que não há rotinas, ações ou medidas eficientes de acompanhamento no sentido de uniformizar atividades e procedimentos relacionados a licitações e contratos entre as Superintendências Regionais. Constatou-se que a publicação de normativos não exaure a matéria. Há que ser promovido o cumprimento dos dispositivos fixados em norma.

Ante o exposto, a equipe de auditoria mantém o Achado e a respectiva recomendação, porém com novo enunciado, a saber: “Ausência de uniformização das atividades e procedimentos relacionados à fase de planejamento das licitações e contratos entre as Superintendências Regionais”.

Achado nº 3: Elevado índice de demandas incluídas intempestivamente no Plano de Contratações Anual, prejudicando o planejamento.

I.L - Manifestação da Unidade Auditada

Dizer que " planejamento das contratações do INSS é ineficiente em virtude do índice elevado de demandas incluídas intempestivamente no PCA/2023" nos parece uma conclusão precipitada e distante dos dados levantados na amostra escolhida para o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, informados no decorrer do Relatório, e relacionados ao planejamento da contratação enquanto etapa do Metaprocessos de Contratação. Eles parecem indicar, ao nosso ver, uma materialidade dentro do aceitável, apesar demonstrarem a necessidade de atenção quanto a determinadas falhas na elaboração dos Estudos Técnico Preliminares - ETP.

Por isso, solicita-se reconsiderar afirmação contida no referido parágrafo, ou, se o intuito foi evidenciar disfunções na elaboração do PCA, em razão da alta taxa de demandas inseridas fora do prazo, o texto merece reparo nesse sentido, a fim de clarificar essa intenção.

Ainda, convém ressaltar que o Decreto nº 10.947, de 2022, trouxe diversas inovações, inclusive quanto aos prazos para elaboração, revisão e ajustes do Plano de Contratações Anual. O Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC, que é a ferramenta informatizada disponibilizada pelo Ministério da Inovação e da Gestão em Serviços Públicos para elaboração e acompanhamento do PCA, também sofreu alterações significativas. Portanto, no ano de 2022, os setores requisitantes e todos os agentes envolvidos no processo de construção do PCA sentiram essas mudanças e se depararam com o desafio de adaptação dos procedimentos até então praticados, já cristalizados na Instituição. Em 2023, houve reflexos disso no acompanhamento do PCA e, provavelmente, esse fator foi determinante para o índice elevado de demandas incluídas intempestivamente. Para corroborar tal percepção, em 2024 foram identificadas 54 demandas intempestivas cadastradas no PCA, o que corresponde a 8% (oito por cento) do total de contratações aprovadas (694), verificando-se uma expressiva redução quando se compara com os dados do ano anterior.

Análise da Equipe de Auditoria

Considerando a relevância da função do PCA de consolidar todas as contratações que o órgão pretende realizar no exercício seguinte, alinhando essas demandas ao planejamento estratégico e financeiro (PLOA), entende-se que um alto percentual de inclusão de demandas intempestivas poderá impactar negativamente a execução de demandas tempestivas, devidamente planejadas e incluídas no PCA em seu ano de elaboração.

Tal conclusão encontra respaldo na falta de acréscimo orçamentário para a execução das demandas intempestivas, bem como na execução de novas demandas utilizando a mesma força de trabalho planejada para atuar em um número reduzido de contratações previamente indicadas.

O quantitativo de intempestividades levantadas na amostra escolhida para o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria é significativo para o alcance do resultado, haja vista que o PCA é instrumento indispensável para a estruturação financeira da Autarquia.

Posto isto, a equipe de auditoria mantém os termos do Relatório Preliminar desse quesito.

I.M - Manifestação da Unidade Auditada

Sobre o item 2 - Resultados dos Exames do Relatório de Auditoria, cabe destacar que a Instrução Normativa PRES/INSS nº 129, de 10 de dezembro de 2019, foi concebida à luz da Instrução Normativa Seges/ME nº 1, de 10 de janeiro de 2019, que disciplinava o Plano Anual de Contratações - PAC, a qual se encontra revogada pela Instrução Normativa Seges/ME nº 20, de 4 de abril de 2022. Portanto, continuam vigentes os dispositivos da Instrução Normativa PRES/INSS nº 129, de 2019, naquilo que não contrariam ou se encontram em consonância com o disposto no Decreto nº 10.947, de 2022.

Análise da Equipe de Auditoria

Com a análise realizada, há concordância que a Instrução Normativa PRES/INSS 129/2019 foi criada com base na Instrução Normativa SEGES/ME 01/2019, que disciplinava o PCA, a qual se encontra revogada pela Instrução Normativa SEGES/ME 20/2022. Sendo assim, continuam vigentes os dispositivos da Instrução Normativa PRES/INSS 129/2019, que não confrontam o disposto no Decreto 10.947/2022.

Isto posto, não há o que ser alterado no texto do Relatório nesse quesito.

I.N - Manifestação da Unidade Auditada

Finalmente, quanto ao item 2.3 do Relatório, apenas sugerimos a exclusão de trechos conceituais relacionados ao PCA, como os que citam o cadastramento de prorrogações/renovações para o exercício seguinte. Desde o início da vigência do Decreto nº 10.947, de 2022, apenas novas contratações devem ser inseridas no PCA, não cabendo a inserção de prorrogações/renovações.

Ainda, registramos que o fluxo de alteração do PCA em seu ano de execução foi ajustado pelo Comitê Temático de Gestão de Contratações - CTGC, por meio de deliberação ocorrida em 25/04/2024, na 1ª Reunião Extraordinária de 2024 do CTGC, conforme Ata de Reunião, item 3 - Doc. SEI nº 157xxx43. Entretanto, conforme recomendação, será aperfeiçoado.

Análise da Equipe de Auditoria

Quanto ao item 2.3 do Relatório Preliminar, que trata de elevado índice de demandas incluídas intempestivamente no Plano de Contratações Anual (PCA), prejudicando o planejamento, foi efetuada nova análise do Decreto 10.947/2022 e demais normativos correlatos ao PCA e a equipe de auditoria procedeu às alterações solicitadas pela área auditada no sentido de suprimir referências a prorrogações contratuais como objeto do mencionado Plano.



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

