



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Evandro Chagas (IEC)

*Exercícios 2016 a 2022.*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério da Saúde**

Unidade Auditada: **Instituto Evandro Chagas**

Município/UF: **Belém/PA**

Relatório de Avaliação: **1296892**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**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.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Foram objeto de análise os procedimentos de contratação e de acompanhamento da execução de contratos de serviços terceirizados praticados no âmbito do IEC, assim como os procedimentos de aquisição de insumos laboratoriais. Os procedimentos analisados referem-se à R\$ 5.549.095,96, quanto à aquisição de insumos, e R\$ 4.799.979,96, relativos aos Serviços Terceirizados de Limpeza e Conservação de Ambientes (Contrato nº 234/2020,) e R\$ 3.959.689,92, quanto ao contrato de Vigilância Patrimonial (Contrato nº 048/2017).

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Com base nos critérios de materialidade e criticidade, o trabalho foi realizado no intuito de avaliar as práticas de governança e a regularidade das contratações.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foi constatado que, relativamente às aquisições de insumos, houve falhas nas rotinas e procedimentos de planejamento das compras, com significativa e importante morosidade na aquisição.

Nas licitações para os serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada, verificou-se fiscalização deficiente, prorrogação acima do limite legal do contrato e ausência de aplicação de penalidade compatível com a gravidade das faltas cometidas na execução do contrato de limpeza e conservação.

Com base nesses achados, foi recomendado ao IEC que: Institua normas e procedimentos relativos ao requerimento de insumos; Padronize a descrição dos itens adquiridos; Adote uma sistemática de requisição e acompanhamento de pedidos de insumos; Adeque o quantitativo de servidores do setor de compras às necessidades do órgão; Promova capacitação específica dos servidores que exercem a função de fiscal/gestor de contrato; Elabore um manual de gestão e fiscalização de contratos de serviços e aprimore os procedimentos instituídos para o acompanhamento e controle da prorrogação dos prazos contratuais, especialmente os de prestação de serviços continuados.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ANS	Acordo de Nível de Serviço
Asplan	Assessoria de Planejamento
CAC	Comitê de Aquisições e Contratações
CGU	Controladoria-Geral da União
CTC	Conselho Técnico Científico
IEC	Instituto Evandro Chagas
IN	Instrução Normativa
LAI	Lei de Acesso à Informação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
POP	Procedimento Operacional Padrão
Sabimi	Seção de Bacteriologia e Micologia
Samam	Seção de Meio Ambiente
Savir	Seção de Virologia
SEADM	Serviço de Administração
Searb	Seção de Arbovirologia e Febres Hemorrágicas
Sehep	Seção de Hepatologia
Separ	Seção de Parasitologia
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
Socon	Setor de Contratos
STF	Supremo Tribunal Federal
TR	Termo de Referência

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>8</b>
1. Insumos laboratoriais adquiridos de forma intempestiva e ineficiente.	8
2. Fiscalização deficiente nos contratos terceirizados de Limpeza e Conservação e Vigilância Armada.	12
3. Prorrogação do contrato de vigilância armada acima do limite previsto em lei.	14
4. Ausência de aplicação de penalidade compatível com a gravidade das faltas cometidas na execução do contrato 234/2020.	15
5. As licitações para o serviço de limpeza e conservação e para o serviço de vigilância armada foram formalizadas adequadamente.	16
6. As licitações observaram as exigências legais quanto à isonomia e competitividade entre os licitantes.	17
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>18</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>19</b>

# INTRODUÇÃO

Este relatório consigna os resultados da auditoria realizada no Instituto Evandro Chagas (IEC), realizada no período de 31.08.2022 a 27.01.2023, que visou avaliar os procedimentos de contratação e execução de contratos de serviços terceirizados, bem como de aquisição de insumos laboratoriais, no tocante aos critérios de legalidade, eficiência e efetividade, assim como os aspectos gerenciais de controle e governança observados no órgão.

Os contratos de serviços terceirizados dizem respeito à execução de serviços de vigilância armada e de limpeza e conservação de ambientes, consideradas atividades fundamentais para a manutenção do Instituto. No tocante à aquisição de insumos laboratoriais, necessários para a execução das atividades fins da entidade, avaliou-se a aderência dos procedimentos de aquisição e entrega dos produtos aos imperativos legais e às boas práticas de eficiência e efetividade que impactam os objetivos da Instituição.

A presente auditoria foi motivada pela identificação de fragilidades apontadas em trabalhos anteriormente realizados na unidade, nos quais se verificaram deficiências nas práticas de controle do órgão, bem como a inexistência de uma política de gestão de riscos formalizada no âmbito das contratações. Assim, a partir de critérios de materialidade e criticidade, o presente trabalho foi realizado no intuito de avaliar as práticas de governança e a regularidade das contratações realizadas no âmbito do Instituto Evandro Chagas.

Nesse sentido, foram aplicados testes de auditoria de modo a verificar:

- Se as licitações foram adequadamente planejadas;
- Se os procedimentos licitatórios observaram as exigências legais de modo a garantir tratamento isonômico e a efetiva competitividade entre os licitantes;
- Se os contratos foram devidamente executados e fiscalizados.

Foram selecionados para análise os processos licitatórios e de pagamento a seguir relacionados:

**Quadro 1 – Processos analisados**

<b>Licitação</b>	<b>Valor total do item</b>
1 - Limpeza	
Pregão 17/2020	R\$ 4.799.979,96
2 - Vigilância	
Pregão 146/2016	R\$ 3.959.689,92
3 – Insumos laboratoriais	
Pregão 23/2019	
Pregão 48/2019	
Pregão 51/2019	
Pregão 68/2019	
Pregão 71/2019	

Pregão 77/2019	
Pregão 78/2019	
Pregão 79/2019	
Pregão 93/2019	
Pregão 10/2020	
Pregão 13/2020	
Pregão 21/2020	
Pregão 26/2020	
Pregão 15/2021	
Pregão 58/2021	
Pregão 64/2021	
Pregão 01/2022	
Pregão 07/2022	
Pregão 12/2022	
Pregão 24/2022	R\$ 5.549.095,96

Fonte: Elaboração CGU.

Para obtenção e análise de informações, foram utilizadas as técnicas de auditoria de entrevista, solicitação de informações, aplicação de questionário, avaliação in loco e análise documental.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames, tendo o Instituto prestado todas as informações e acessos requeridos pelos auditores de forma colaborativa e tempestiva.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Insumos laboratoriais adquiridos de forma intempestiva e ineficiente.

Com o objetivo de avaliar se os insumos laboratoriais foram adquiridos tempestivamente, de forma adequada e eficiente, foi realizada análise dos procedimentos licitatórios constantes na amostra selecionada com posterior tabulação de informações, visando subsidiar a avaliação da aderência dos procedimentos de requisição, planejamento, compra e entrega dos produtos aos imperativos legais e às boas práticas aplicadas aos procedimentos de compras de insumos, especialmente quanto aos requisitos de planejamento anual de contratações estipulados pelo Decreto nº 10.947, de 25.01.2022.

As atribuições referentes às aquisições de produtos e insumos no IEC são estabelecidas pela Portaria nº 1.419, de 08.06.2017, do Ministério da Saúde, onde consta:

Art. 30. Ao Setor de Compras compete:

- I - executar as atividades relativas a compras de bens e à contratação de serviços;
- II - instruir os interessados sobre a documentação necessária à inscrição no Cadastro de Fornecedores;
- III - manter atualizado o Sistema Unificado de Fornecedores- SICAF;
- IV - executar as atividades necessárias à elaboração, tramitação e execução de contratos;
- V - estabelecer controles sobre a vigência, natureza e qualidade dos serviços contratados, assim como das despesas efetuadas;
- VI - estimar os custos dos produtos e serviços a serem adquiridos e contratados, a partir de pesquisa de preços;
- VII - elaborar os editais de licitações e as minutas de contratos e aditivos;
- VIII - efetuar a formalização dos processos de solicitações de compra de materiais e contratação de serviços;
- IX - efetuar as aquisições isentas de licitação, na forma da legislação pertinente;
- X - analisar e emitir parecer nos pedidos de alterações contratuais; e
- XI - promover diligências junto aos fornecedores cadastrados.

Ressalta-se que os insumos laboratoriais são essenciais para o desenvolvimento das atividades finalísticas do instituto, sendo requisitados pelos diferentes laboratórios integrantes da estrutura do órgão para realização das pesquisas, constando de itens altamente especializados.

Na análise realizada sobre os processos da amostra, não foram encontradas inconsistências relevantes que pudessem acarretar apontamento de ilegalidades ou impropriedades dos procedimentos. As etapas de requerimento, pesquisa de preços no mercado local, elaboração do edital e memorial descritivo, execução da sessão do pregão e assinatura do contrato foram

devidamente documentadas e comprovadas nos processos licitatórios, estando dentro das exigências das leis 8.666, de 21.06.1993, e 10.520, de 17.07.2002.

Quanto à aderência aos ditames do art. 6º do Decreto nº 10.947/2022, que trata sobre o Plano Anual de contratações, a entidade informou que realiza o planejamento nos termos exigidos pela norma:

[...] é feito [planejamento] através do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, ferramenta governamental eletrônica que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício subsequente. Os procedimentos realizados para a efetivação do PGC, são executados pelo CAC - Comitê de Aquisições e Contratações (Anexo 1D).

Em que pese a demonstração da legalidade dos itens avaliados e declaração de utilização de planejamento anual, chamou atenção o grande quantitativo de procedimentos de compra de insumos laboratoriais realizados dentro de cada exercício, conforme evidenciado no Quadro 2.

**Quadro 2 – Licitações para compra de insumos por exercício**

Ano	nº de licitações (pregão)
2018	12
2019	32
2020	20
2021	46
2022*	29

Fonte: Elaboração CGU. \*Pregões realizados entre janeiro e agosto.

Verificou-se ainda morosidade na efetivação das compras, sendo significativamente longo o interstício entre a requisição do insumo e a realização da licitação, que em alguns casos ultrapassou o prazo de 36 meses.

Cabe ressaltar que o Decreto 10.947/2022 estabelece a data de 30 de abril de cada exercício para consolidação do Plano de Contratações do exercício seguinte. Pela sistemática adotada atualmente pelo Instituto, a previsibilidade proposta pelo decreto está sendo observada apenas no aspecto formal, sendo que, na prática, o planejamento está sofrendo constantes alterações pelo repetitivo surgimento de novas demandas.

Buscando-se identificar o motivo do extenso prazo decorrido para a execução das licitações, verificou-se que o maior dispêndio de tempo se dá durante os trâmites no Setor de Compras. Entre as causas identificadas, apontam-se a falta de uniformização das descrições dos itens a serem adquiridos, apesar das tentativas prévias de padronização, a inexistência de um planejamento global das compras realizadas anualmente pelos laboratórios, assim como as dificuldades enfrentadas pelo setor de compras na realização dos orçamentos prévios para embasar os valores das licitações.

Com o objetivo de se identificar o tempo médio das contratações, buscou-se quantificar, a partir do exame dos 20 pregões da amostra, os prazos decorridos entre os requerimentos e a homologação do resultado das licitações, conforme a tabela 1:

**Tabela 1 – Tempo Médio entre Requerimento e Homologação**

<b>pregão</b>	<b>Data do requerimento mais antigo</b>	<b>Laboratório</b>	<b>Data da homologação</b>	<b>Interstício em meses</b>
23/2019	02/04/2018	SAMAM	28/05/2019	13
48/2019	03/04/2018	SAARB	05/09/2019	17
51/2019	28/11/2018	SAHEP	22/10/2019	10
68/2019	30/11/2018	SAMAM	14/11/2019	11
71/2019	28/11/2018	SAVIR	03/12/2019	12
77/2019	30/11/2018	SAHEP	25/11/2019	11
78/2019	03/12/2018	SAARB	05/12/2019	12
79/2019	30/11/2018	SAVIR	26/11/2019	11
93/2019	29/11/2018	SAHEP	19/06/2020	18
	<b>média</b>			<b>12,7</b>
10/2020	30/11/2018	SAMAM	29/06/2020	18
13/2020	14/12/2018	SABMI	05/11/2020	16
21/2020	28/03/2018	SAARB	28/07/2020	27
26/2020	30/11/2018	SAARB	29/12/2020	25
	<b>média</b>			<b>21,5</b>
15/2021	28/12/2018	PARASITOLOGIA	14/05/2021	16
58/2021	06/05/2020	SAARB	20/12/2021	19
64/2021	26/04/2021	SAARB	16/12/2021	7
	<b>média</b>			<b>14</b>
01/2022	12/05/2021	SAARB	04/03/2022	14
07/2022	08/02/2019	SAARB	15/02/2022	36
12/2022	25/02/2019	SEPAR	05/04/2022	37
24/2022	26/04/2021	SAARB	23/03/2022	11
	<b>média</b>			<b>24,5</b>

Fonte: Elaboração CGU.

Como demonstrado, a inexistência de um planejamento amplo e anual das aquisições de insumos acarreta uma sobrecarga no Setor de Compras, que acaba por impactar o prazo de conclusão das licitações, que por sua vez impacta a execução das atividades fins do instituto, bem como os planejamentos dos laboratórios.

Diante disso, com o objetivo de se obter informações sobre as percepções e principais dificuldades enfrentadas pelos usuários finais dos produtos adquiridos pelo IEC, quanto ao processo de solicitação e recebimento de insumos laboratoriais, encaminhou-se questionário a todos os laboratórios do Instituto, por meio de correio eletrônico – via setor de compras, abrangendo questões como: o percentual de itens adquiridos que possuem descrição idêntica aos requeridos no exercício anterior; a necessidade de aquisição de insumos de marca específica; os quantitativos de insumos usualmente armazenados; a previsibilidade de consumo durante o exercício e as necessidades de aprimoramento do processo de requerimento e aquisição dos itens.

De 144 encaminhamentos, obteve-se resposta de 52, representando 36% do universo.

Da tabulação dos resultados da pesquisa, verificou-se que há, para maioria dos entrevistados, previsibilidade do consumo anual de insumos por parte dos laboratórios, com repetição dos itens adquiridos, inclusive quanto à marca, assim como necessidade de melhora no processo de padronização dos requerimentos.

**Quadro 3 –Resultado da pesquisa encaminhada aos Laboratórios**

Item Consultado	Até 50%	50-75%	75%	
Percentual de itens comprados com descrição igual às dos adquiridos no exercício anterior	6%	47%	47%	
Percentual de itens comprados que necessitam possuir marca específica (questão de garantia)	72%	21%	6%	
	Até 1 mês	1 a 4 meses	4 a 6 meses	6 ou + meses
Tempo médio que os insumos costumam ficar estocados no laboratório até utilização	6%	4%	26%	64%
	Até 2 meses	2 a 4 meses	4 a 6 meses	6 ou + meses
Antecedência com que o laboratório consegue prever suas necessidades de insumos	2 %	6%	21%	70%

Fonte: Tabulação realizada pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos na pesquisa.

Na mesma pesquisa, perguntou-se qual a maior dificuldade enfrentada pelos laboratórios quanto à aquisição dos insumos, sendo que 33% apontaram a qualidade precária dos insumos, 62% o tempo demasiado para efetivação das compras a partir do requerimento, e 21% queixaram-se do tempo de entrega após a assinatura do contrato (sob responsabilidade da empresa contratada).

Foi também possibilitada aos usuários a manifestação livre sobre os problemas observados no processo de compra, merecendo destaque:

- A exigência do setor de compras de que os requerimentos sejam acompanhados de um orçamento prévio, que acarreta a expectativa por parte dos fornecedores;
- A falta de um sistema informatizado de compras que possibilite a consulta sobre o andamento de requerimentos de insumos já realizados e não entregues;
- Inexistência de uma padronização dos itens adquiridos;
- A falta de normatização dos procedimentos necessários para encaminhamento dos requerimentos, com definição de responsabilidades pelas etapas do pedido.

Desta forma, conforme constatado pela equipe de auditoria e corroborado pelos laboratórios requerentes, ocorre uma significativa morosidade no processo de aquisição de insumos laboratoriais decorrente, principalmente, de falhas no planejamento das compras.

As possíveis causas identificadas dizem respeito à inexistência de normatização dos procedimentos de requerimento dos insumos, que não possuem a indicação de responsabilidades pelo levantamento das necessidades, realização de orçamentos prévios e

encaminhamento dos pedidos dentro das estruturas de cada laboratório; à insuficiência de padronização dos itens adquiridos, resultando na compra de itens iguais, porém, requeridos com diferentes descrições por diferentes laboratórios, às vezes concomitantemente; à inexistência de um sistema informatizado de requerimento e acompanhamento de compras; não utilização de atas de registros de preços, que poderiam diminuir o número de licitações dentro dos períodos de validade dos instrumentos; à insuficiência de quantitativo de pessoal do Setor de Compras, visto o grande fluxo de requerimentos de compras realizados, com mais de cem usuários (laboratórios).

Tais falhas no planejamento das aquisições, evidenciada pelo grande número de procedimentos licitatórios realizados dentro de cada exercício, com compras de itens possivelmente repetidos, potencializam os riscos de fracionamento de despesas, cuja apuração não está no objetivo deste trabalho, e que seria impraticável devido às centenas de especificações dos itens licitados não padronizados.

## **2. Fiscalização deficiente nos contratos terceirizados de Limpeza e Conservação e de Vigilância Armada.**

As análises tiveram por objetivo avaliar se os contratos foram devidamente executados e fiscalizados, em observância à legislação, aos normativos internos e aos termos avençados nos contratos.

A fiscalização contratual é imprescindível à Administração na defesa do interesse público, além de ser uma exigência legal, como estabelece a Lei nº 8.666/1993, devendo pautar-se pelos princípios que regem toda a administração pública brasileira.

O artigo 39 da IN 05/2017 traz o conceito do que seria essa fiscalização:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Com relação ao Contrato nº 234/2020 (serviços de limpeza e conservação), com vigência inicial de 10.08.2020 a 10.08.2021, cuja contratada foi a empresa Service Itororó Eireli CNPJ 03.765.290/0001-52, constatou-se que a fiscalização da prestação dos serviços não se deu nas estritas regras dos Termos Contratuais celebrados, dos quais se podem destacar os seguintes itens:

Termo de Referência SEADM 09/2019:

5.21 A metodologia para a avaliação da execução, os critérios de medição dos serviços e a aceitação do objeto para fins de pagamento serão determinados com

base no Instrumento de Medição de Resultados (Anexo I deste Termo de Referência) que será assinado pelo Instituto Evandro Chagas e pela Contratada. (Grifo nosso).

O item 8, alínea b, ainda do TR, é claro ao dizer que:

b. O Fiscal Técnico será responsável pelo acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado; (Grifo nosso).

Ainda no TR, no item 16.24:

16.24 A fiscalização técnica dos contratos avaliará constantemente a execução do objeto e utilizará o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo XXX, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a CONTRATADA:

- a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; ou
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

Mediante análise dos processos de pagamentos, constatou-se que ao longo da execução do contrato de limpeza e conservação, houve o preenchimento do Índice de Medição de Resultados-IMR apenas no mês de setembro de 2020. Somente a partir da competência referente ao mês de maio de 2022, quando mudaram os fiscais do contrato, é que passou a constar, nos processos de pagamento, os relatórios de avaliação dos serviços, demonstrando assim que a qualidade dos serviços prestados pela Service Itororó não vinha sendo avaliada mensalmente, conforme previsto no instrumento contratual.

No tocante ao contrato nº 048/2017, de vigilância armada, com vigência inicial de 13.02.2017 a 12.02.2018, cuja contratada foi a empresa Polo Segurança Especializada Ltda (CNPJ 02.650.833/0001-23), constatou-se que a fiscalização não foi executada na forma estabelecida pelo Termo de Referência, Edital e Contrato, principalmente no que diz respeito ao Acordo de Nível de Serviço (ANS). Acerca deste, o item 8.1.1 do referido contrato estabelece:

8.1.1. Será adotado, durante toda a vigência do contrato, “Acordo de Níveis de Serviços — ANS” estabelecido na IN nº.02/2008-SLTI-MPOG, contemplando Indicadores e respectivas metas a cumprir, que serão acompanhados pela fiscalização designada pela Administração, visando a qualidade da prestação do serviço e respectiva adequação de pagamento (Anexo IX). (Grifo nosso).

Foram analisados os processos de pagamento referente às competências fevereiro, junho e dezembro de cada ano (2017 a 2021) da vigência contratual, onde se constatou que somente nos meses fevereiro e junho de 2020, foi realizada a fiscalização da qualidade na prestação dos serviços. Conclui-se, portanto, que essa avaliação não foi feita de forma sistemática, contrariando a previsão contratual que, na cláusula 8.1.6, estabelece que o fiscal designado acompanhará mensalmente o cumprimento das atividades previstas no anexo que trata do Acordo de Níveis de Serviço.

Uma das possíveis causas para as falhas detectadas nas fiscalizações dos contratos é a insuficiência de capacitação dos fiscais designados.

Nesse aspecto, com o objetivo de avaliar a frequência de capacitação destes servidores, solicitou-se ao IEC informações sobre as capacitações realizadas nos últimos cinco anos envolvendo os setores de licitação e contratos. Desse levantamento, constatou-se que, nos últimos cinco anos, houve apenas duas capacitações sobre gestão e fiscalização de contratos (em setembro de 2018 e fevereiro de 2019). Cabe ressaltar que no caso do contrato de vigilância armada, o fiscal que passou mais tempo designado não recebeu, ao longo de mais de cinco anos, nenhuma capacitação sobre essa temática.

Por todo o exposto, conclui-se que o IEC não realizou de forma eficiente a fiscalização dos contratos terceirizados de natureza continuada durante o período analisado, gerando o risco de má prestação do serviço. Conforme demonstrado, no contrato de limpeza, essa fiscalização passou a ocorrer de forma mais efetiva somente em meados de 2022. Em relação ao contrato de vigilância armada, a verificação da qualidade na prestação do serviço não foi realizada nos estritos termos do contrato.

### **3. Prorrogação do contrato de vigilância armada acima do limite previsto em lei.**

As análises objetivaram avaliar se os procedimentos adotados no âmbito da repactuação dos contratos obedeceram às exigências legais, garantindo a permanência das condições vantajosas para a Administração.

Em análise documental empreendida no contrato nº 048/2017, de vigilância armada do IEC, que teve vigência iniciada em 13.02.2017 e foi prorrogado sucessivamente, constatou-se que a quinta prorrogação contratual se deu, de forma injustificada, acima do limite previsto na lei de licitações.

A lei 8666/1993 prevê hipóteses para a prorrogação contratual, estabelecendo que a duração total do contrato fica adstrita à vigência dos créditos orçamentários, exceto, entre outras hipóteses:

“Art. 57, II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;”

E acrescenta no § 4º do mesmo artigo: “Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses”.

O Tribunal de Contas da União<sup>1</sup> entende que essa prorrogação para além dos sessenta meses somente é justificável em situações excepcionais ou imprevistas, diante de fato estranho à vontade das partes, não sendo cabível sua adoção justificável apenas pela vantajosidade de preços à Administração.

Durante os procedimentos para a repactuação do contrato Nº 048/2017, o qual já estava na sua quinta repactuação, o processo foi submetido à análise da Advocacia Geral da União

---

<sup>1</sup> Acórdãos TCU nº 2090/2005, 1159-23/2008 e 3231-54/2011, todos do Plenário.

(AGU), que, mediante o Parecer nº 00006/2022/CJU-PA/CGU/AGU, opinou no sentido de aprovar a prorrogação contratual somente no período mínimo para que se realizasse uma nova licitação.

De acordo com o referido Parecer, para que haja a prorrogação contratual para além dos sessenta meses, é necessário que reste demonstrada a ocorrência de um fato imprevisível que torne inviável a realização de nova contratação via licitação. No caso concreto, observou-se a impossibilidade temporal para finalização de um processo licitatório, com possível risco de solução de continuidade do serviço, uma vez que o IEC havia deixado de realizar a licitação em tempo hábil. A AGU também pontuou que cabe ao gestor público bem planejar as respectivas contratações, a fim de evitar as prorrogações contratuais excepcionais, e recomendou, entre outras providências, que o IEC procedesse à apuração de responsabilidade pelos fatos ocorridos.

A inércia do Instituto em realizar nova licitação para a contratação do serviço de vigilância em tempo adequado pode ter sido motivada pela falta de um planejamento global das licitações, além da sobrecarga do Setor de Compras devido ao grande volume de licitações realizadas anualmente.

Por todo o exposto, e suportado pelas evidências apontadas, conclui-se que o IEC não planejou em tempo hábil nova licitação para contratar serviços de vigilância armada, prorrogando sem justificativa plausível, o contrato com a empresa Polo Segurança Especializada Ltda.

#### **4. Ausência da aplicação de penalidade compatível com a gravidade das faltas cometidas na execução do contrato 234/2020.**

As análises objetivaram avaliar se os pagamentos dos contratos estão sendo realizados em observância à legislação, aos normativos internos e aos termos avençados nos contratos.

Conforme análise documental do Contrato nº 234/2020, verificou-se que a empresa Service Itororó Eireli, contratada para prestar os serviços de limpeza e conservação, praticou reiteradas faltas, em descumprimento aos termos avençados nos contratos, sobretudo, no que concerne ao cumprimento das obrigações trabalhistas de seus funcionários. Constatou-se atraso dos salários dos funcionários terceirizados nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro de 2020, bem como atraso no pagamento do 13º do mesmo ano. Por essas faltas, que foram objeto de reclamação através de Ouvidoria, o IEC aplicou a pena de Advertência, conforme Ofício nº 26/2021/IEC/SVS/MS, embora não conste no processo que essa penalidade tenha sido registrada no SICAF.

No mês de abril de 2021, o IEC voltou a aplicar a pena de Advertência à Service Itororó Eireli por falta de pagamento dos funcionários terceirizados referente ao mês de março de 2021 (Ofício nº 146/2021/IEC/SVS/MS). No processo, não há registro de que essa penalidade tenha sido registrada no SICAF.

Essas ocorrências levaram o fiscal do contrato a pedir a rescisão contratual. No Despacho nº 0021524425, assinado no dia 07.07.2021, a Direção do IEC, à época, concordou com o teor dos despachos SEADM/IEC (0021520141) e SEADM/IEC (0021501393), encaminhando-os à unidade competente para que fosse efetivado o distrato e fossem tomadas as devidas providências legais.

Porém, não houve o prosseguimento da rescisão contratual e não há, no processo analisado, documentos justificando as razões para a continuidade do Contrato, mesmo diante das reincidentes faltas cometidas pela Service Itororó.

Além disso, em 14.09.2022, houve nova notificação através de e-mail à empresa, relativas a diversas irregularidades contratuais, como ausência de depósito do FGTS dos funcionários desde a competência 02.2022, falta de troca dos uniformes e calçados, ausência de cursos e treinamentos, não elaboração de Procedimento Operacional Padrão – POP, todas obrigações previstas em anexos do Termo de Referência SEADM 09/2019. Houve ainda atraso nos pagamentos dos salários dos funcionários terceirizados nos meses de janeiro a setembro de 2022, atraso no pagamento das verbas referente às férias de janeiro a outubro de 2022 e atraso no vale alimentação. Desse fato, resultou a aplicação, mais uma vez, da penalidade de advertência, essa tendo sido registrada no SICAF.

Apesar de a empresa descumprir, em diversas oportunidades, as cláusulas contratuais, não houve aplicação de multa, somente sendo aplicada a penalidade de Advertência (três vezes). Segundo disposição contratual, o descumprimento de qualquer item do edital e seus anexos, após reincidência formalmente notificada pelo órgão fiscalizador consta como hipótese de aplicação de multa de acordo com o previsto no item 9, da Tabela 2 do contrato nº 234/2020. (Grifo nosso). Porém, o IEC, mesmo diante de repetidas falhas não aplicou nenhuma multa à empresa.

Desta feita, verificou-se que a empresa Service Itororó Eireli praticou reiteradamente faltas, sendo que recebeu três penalidades de advertência quando deveria ter recebido pena mais grave por, entre outras falhas, atrasar em diversas oportunidades verbas de caráter alimentício aos funcionários terceirizados. Ressalta-se que a análise dos pagamentos ao longo da execução contratual demonstrou que a empresa recebeu integralmente do IEC o valor mensal do contrato.

Desse modo, a falta de aplicação de penalidade mais gravosa no decorrer da execução do contrato permitiu que as falhas se tornassem recorrentes, impactando diretamente na qualidade do serviço prestado.

## **5. As licitações para o serviço de limpeza e conservação e para o serviço de vigilância armada foram formalizadas adequadamente.**

As análises objetivaram avaliar se o planejamento das contratações se deu de forma adequada; se a formalização da demanda e especificação do objeto foram devidamente motivadas e definidas de forma clara e precisa e se a estimativa de quantidade e de preços está adequada à demanda organizacional e aos preceitos preconizados pela legislação.

Quando da análise das licitações para os serviços de limpeza e conservação e vigilância armada, constatou-se que as demandas e especificações dos objetos se deram de forma clara e precisa, conforme se verifica nos Termos de Formalização de Demandas e Termos de Referência.

Em relação às estimativas de quantidades e preços, as contratações também se mostraram adequadas.

Quanto ao contrato de limpeza, utilizou-se a projeção de série histórica para se estimar a demanda. O cálculo quanto ao número de funcionários foi realizado por postos de trabalho e não por área, por se mostrar economicamente mais viável nos termos da IN 05, de 26.05.2017.

O Termo de Referência já incluiu o fornecimento dos materiais de limpeza necessários para execução do serviço, obtendo-se melhor desconto no valor final do contrato.

Já em relação ao contrato terceirizado dos serviços de vigilância armada, os estudos técnicos preliminares demonstraram que a escolha pela quantidade de postos de vigilância 12x36 diurno e noturno se mostrou razoável, tendo em vista a extensão das dependências nas quais os serviços foram prestados.

Portanto, conclui-se a formalização da demanda e a especificação do objeto foram adequadas, motivadas e definidas de forma clara e precisa, conforme prevê a Lei 8666/1993. Além disso, a estimativa de quantidades e de preços está adequada à demanda organizacional e aos preceitos normativos em vigor.

## **6. As licitações observaram as exigências legais quanto à isonomia e competitividade entre os licitantes.**

As análises objetivaram avaliar se os procedimentos licitatórios observaram as exigências legais de modo a garantir tratamento isonômico e a efetiva competitividade entre os licitantes.

Os princípios da isonomia e o da competitividade devem ser observados em todas as fases da licitação. O primeiro estabelece que se deve dar tratamento igualitário a todos os licitantes. O segundo, por sua vez, proíbe qualquer exigência supérflua ou desnecessária no edital de licitação.

Mediante análise das cláusulas dos editais de licitação dos pregões que deram origem às contratações dos serviços de limpeza e conservação, de vigilância armada e de insumos, não se identificou a presença de indicativos de restrição à competitividade, estando as exigências do edital em conformidade com a legislação de regência (arts. 3º, §1º e 7º §4º da Lei nº 8.666/1993).

Em relação à fase de habilitação, que se destina a aferir a documentação do licitante com a finalidade de avaliar se as empresas têm condições técnicas, financeiras e idoneidade para cumprir adequadamente o contrato, por meio de análise aos documentos de habilitação contida nos processos licitatórios da amostra, não foram identificadas inconformidades, isto é, os documentos apresentados pelos concorrentes cumpriram os requisitos estabelecidos nos editais.

No que concerne aos mecanismos de controle instituídos pelo IEC, constatou-se no processo licitatório referente ao serviço de limpeza e conservação e de aquisição de insumos, a presença de *checklist* para o controle de documentos de habilitação apresentados pelos licitantes. Por outro lado, tal instrumento não foi observado no processo referente a

contratação de vigilância armada o que evidencia que essa boa prática não é adotada a todas as contratações do Instituto. Apesar disso, a análise documental demonstrou que o IEC realizou a verificação adequada dos documentos de habilitação apresentados pelos licitantes.

Por fim, em análise às atas de julgamento das propostas não foi evidenciada ausência de tratamento isonômico, de modo a comprometer a efetiva disputa entre os licitantes.

Portanto, conclui-se que as licitações realizadas pelo IEC observaram as exigências constantes da Lei 8.666/1993, Lei 10.520/2002 quanto à isonomia e competitividade entre os licitantes.

## RECOMENDAÇÕES

1 – Instituir normas e procedimentos relativos ao requerimento de insumos, indicando claramente a responsabilidade pelo levantamento das necessidades, realização de orçamentos prévios e encaminhamento dos pedidos dentro das estruturas de cada laboratório;

Achado nº 1.

2 – Padronizar a descrição dos itens adquiridos pelos laboratórios;

Achado nº 1.

3 – Adotar uma sistemática de requisição e acompanhamento de pedidos de insumos;

Achado nº 1.

4 – Adequar o quantitativo de servidores do setor de compras às necessidades do órgão;

Achado nº 1.

5 – Promover a capacitação específica para os servidores que exercem/exercerão a função de fiscal/gestor contratual;

Achados nº 2 e 4.

6 – Elaborar um manual de gestão e fiscalização de contratos de serviços;

Achados nº 2 e 4.

7 – Aprimorar os procedimentos instituídos para o acompanhamento e controle da prorrogação dos prazos contratuais, especialmente os de prestação de serviços continuados.

Achado nº 3.

# CONCLUSÃO

Os exames realizados evidenciaram que, relativamente às aquisições de insumos, foram detectadas falhas nas rotinas e procedimentos de planejamento das compras, que acarretaram significativa e importante morosidade no processo de aquisição de insumos laboratoriais.

As possíveis causas identificadas que impactam as dificuldades de planejamento dizem respeito à inexistência de normatização dos procedimentos de requerimento dos insumos, que não possuem a indicação de responsabilidades pelo levantamento das necessidades, realização de orçamentos prévios e encaminhamento dos pedidos dentro das estruturas de cada laboratório; à insuficiência de padronização dos itens adquiridos, que acabam por ser requeridos com diferentes descrições por diferentes laboratórios, às vezes concomitantemente; à inexistência de um sistema informatizado de requerimento e acompanhamento de compras; não utilização de atas de registros de preços, que poderiam diminuir o número de licitações dentro dos períodos de validade dos instrumentos; à insuficiência de quantitativo de pessoal do Setor de Compras, visto o grande fluxo de requerimentos de compras realizados, com mais de cem usuários (laboratórios).

Tais falhas no planejamento das aquisições, evidenciada pelo grande número de procedimentos licitatórios realizados dentro de cada exercício, com compras de itens possivelmente repetidos, potencializam os riscos de fracionamento de despesas, cuja apuração não está no objetivo deste trabalho, e que seria impraticável devido às centenas de especificações dos itens licitados não padronizados.

Concluiu-se ainda que em todas as licitações realizadas pelo IEC, constantes no escopo da auditoria, foram observadas as exigências constantes da Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2002 quanto à isonomia e competitividade entre os licitantes.

Nas licitações para o serviço de limpeza e conservação e para o serviço de vigilância armada, a formalização da demanda e a especificação do objeto foram adequadas, motivadas e definidas de forma clara e precisa, conforme prevê a Lei 8666/1993. Além disso, a estimativa de quantidades e de preços está adequada à demanda organizacional e aos preceitos normativos em vigor.

Contudo, foram detectadas inconformidades relativas à fiscalização deficiente, prorrogação acima do limite legal do contrato de vigilância armada e ausência de aplicação de penalidade compatível com as faltas cometidas no contrato de limpeza e conservação.

# ANEXOS

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Relativamente aos achados constantes no relatório, a Unidade se manifestou por meio de resposta no sistema e-Aud, em 22.03.2023, conforme segue:

### **Achado nº 1**

#### **Manifestação da unidade auditada**

“Em relação às recomendações acerca do Relatório Preliminar de Avaliação referente aos exercícios 2016 a 2022, encaminho as considerações do SELOF em reação as recomendações contidas no referido documento. 1 – Revisar as normas e procedimentos relativos ao requerimento de insumos, indicando claramente a responsabilidade pelo levantamento das necessidades, realização de orçamentos prévios e encaminhamento dos pedidos dentro das estruturas de cada laboratório. Resposta: No que diz respeito as requisições emitidas pelas seções requisitante, concordamos com a constatação da necessidade de melhoramentos e informo que há um planejamento para normatização dos procedimentos operacionais que inicia o processo de aquisição e contratação do órgão fundamentado na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 22 DE MAIO DE 2020. 2 – Padronizar a descrição dos itens adquiridos pelos laboratórios; Resposta: Concordamos com a constatação, haja vista que a padronização traz economicidade nas contratações, além a redução de riscos no processo de aquisição. Informo que estaremos realizando um processo de melhoramento junto a Seção de Gestão da Biossegurança e Qualidade dando ênfase na especificação técnica padronizada de bens e serviços tendo como base as tabelas governamentais do CATMAT e CATSER. 3 - Adotar um sistema de requisição e acompanhamento de pedidos de insumos. Resposta: A estratégia que deverá ser adotada para o atendimento da recomendação dependerá do entendimento que o auditor pretende empregar à palavra “sistema”. Se a definição adotada for a de um “conjunto de elementos interdependentes de modo a formar um todo organizado”, informa-se que já há um esforço empreendido pelo Serviço de Gestão Administrativa (SEGAD/IEC) na elaboração de mecanismo de registro e acompanhamento das etapas dos processos de contratação com foco no acompanhamento da execução orçamentária do Órgão, mas que, uma vez finalizado, pode ter seu escopo ampliado, sendo convertido em uma ferramenta WEB em que os solicitantes poderão acompanhar o andamento dos processos, inclusive com extração de dados gerenciais. Isto aliado às providências apontadas para o atendimento da recomendação de nº 1, possibilitará ao requisitante compreensão do procedimento de aquisição e possibilidade de exercer controle eficaz sobre o andamento de suas demandas. No entanto, se a aceção pretendida remeter à um sistema de informática no qual os pedidos de aquisição serão elaborados e, a partir desse mesmo sistema, o requisitante terá acesso a informações gerenciais consolidadas, infere-se que a adoção de tal sistema extrapolaria a seara volitiva deste Instituto, uma vez que se encontra vinculado ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI! para a produção de seus documentos e tramitação de seus processos. Resta ainda a necessidade de alinhar essa demanda junto ao DATASUS, ao qual compete o suporte em informática e sistemas necessário para o planejamento, operação e controle aos

órgãos do SUS, no qual o IEC está inserido. Outro ponto que dificultaria a adoção de novo software para a gestão dos pedidos de aquisição é a tendência adotada pelo Governo Federal em concentrar a elaboração de documentos técnicos relacionados ao tema no Portal de Compras Governamentais, que já possibilita a elaboração de Documentos de Formalização da Demanda, Estudos Técnicos Preliminares, Mapas de Risco e Termos de Referência, além da perspectiva de utilização de metadados para que os documentos passem a importar informações dos seus predecessores, criando uma cadeia de documentos. Por fim, ainda que o SEI! não apresente uma interface intuitiva para a extração de dados, todos os atos praticados no processo estão disponíveis para consulta em tempo real, logo o monitoramento dos pedidos de insumos já é factível. 4 - Verificar a viabilidade e vantajosidade da adoção da modalidade registro de preços na aquisição de insumos laboratoriais para execução a partir do próximo exercício. Resposta: Em tese, essa análise é feita em cada processo durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, seja pela equipe de planejamento da contratação, quando designada, ou pelos servidores responsáveis pela sua elaboração (Art. 6º c/c art. 7º, IV e V da IN 40/2020). Cumpre mencionar que já existe um rol de insumos laboratoriais e EPI de uso comum das seções que é adquirido por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP). Já para os itens que possuem fornecimento mais restrito, seja pelo alto valor, pelo câmbio de moeda estrangeira ou pela exclusividade garantida à determinados representantes, o SRP não se mostra uma solução eficiente. 5 – Adequar o quantitativo de servidores do setor de compras às necessidades do órgão; Resposta: Concordamos com a constatação, porém é de amplo conhecimento a grande defasagem de pessoal no serviço público. No entanto estaremos realizando um plano de contingência para atender a referida recomendação. [...]"

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

De forma geral, a Unidade concorda com os termos da constatação e planeja sanar as impropriedades, com medidas visando normatizar as requisições e padronizar os itens a serem adquiridos. Relativamente à implantação de sistema, manifestou que está buscando meios de tornar o processo mais transparente. Os apontamentos de necessidade de estudos da vantajosidade do sistema de Registro de Preços e aumento do quantitativo de pessoal foram recebidos com algumas ressalvas, visto que o primeiro já é observado e o segundo depende de disponibilidade orçamentária, uma vez que existe a defasagem de pessoal no serviço público como um todo. Desta forma ficam mantidos os itens apontados no relatório.

### **Achados nº 2 e 4**

#### **Manifestação da Unidade Auditada**

"[...] 6 – Promover a capacitação específica para os servidores que exercem/exercerão a função de fiscal/gestor contratual; Resposta: Concordamos com a necessidade de atualização de capacitação dos servidores que exercem/exercerão a função de fiscal/gestor contratual. Por esta razão estaremos atuando em conjunto com o Serviço de Gestão de Pessoas do IEC para a efetivação de um plano de capacitação in company para atender a referida recomendação. 7 – Elaborar um manual de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados; Resposta: O SOCON- Setor de Contratos do IEC já disponibiliza orientação

documentada acerca dos procedimentos a serem adotados pelo Gestor/Fiscal do contrato, sobretudo no que tange os processos de prorrogação da vigência. Além disso é de conhecimento público o Manual de Fiscalização de Contratos da AGU. Entretanto, em atendimento a referida recomendação, estaremos atuando junto as equipes de fiscalização e gestão de contratos, no sentido de padronizarmos os procedimentos atendendo a legislação vigente.

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

Cabe ressaltar que a Unidade não se manifestou quanto ao teor dos achados 2 e 4, apenas sobre as recomendações propostas. O IEC reconheceu a necessidade de capacitação dos servidores que atuam na gestão/fiscalização de contratos e informou que está em processo de elaboração um plano de capacitação. A Unidade alegou que o Socon – Setor de Contratos já disponibiliza orientação sobre prorrogação contratual, e que conhece o Manual de Fiscalização de Contratos da AGU. Porém, atuará juntos aos fiscais e gestores para que haja uma padronização dos procedimentos quanto à fiscalização contratual. Deste modo, restam mantidos os achados apontados no relatório.

### **Achado nº 3**

#### **Manifestação da Unidade Auditada**

“Em atenção a recomendação constante no item 08 cabe informar que o parecer n. 00006/2022/CJU-PA/CGU/AGU não considerou a prorrogação indevida, conforme se observa no seguinte trecho do parecer:

17. No caso dos autos, observa-se manifestação da Administração, em 16/12/2021, sendo que o contrato está em vigor até 12/02/2022, havendo assim uma impossibilidade temporal (inclusive legal), de término de nova licitação. Abaixo transcrevemos o trecho do Despacho: (...) Como sabemos, ao iniciar um novo processo licitatório para contratação de serviços continuados todas as possíveis fragilidades e/ou inadequações do contrato anterior podem e devem ser ajustadas, visando a gradativa melhoria na execução dos serviços e conseqüentemente da contratação pública. Na verdade, igual tratamento deve ser dado a qualquer objeto, cujas contratações anteriores apontarem à possibilidade de se efetuar melhorias, que possam resultar em melhor esmero técnico e/ou economicidade, cuidados que obviamente devem englobar os serviços continuados, haja vista comumente demandam recursos públicos mais elevados. Nesse sentido, apreciando a execução do contrato anterior (25209.007104/2016-13 - Serviços de vigilância armada - Campus IEC-Ananindeua e Campus IEC-Belém) e confrontando com a Firefox <https://sapiens.agu.gov.br/documento/810026064> 3 of 7 02/02/2022 10:44 realidade atual, veremos que o objeto sofreu considerável impacto, tanto quantitativa quanto qualitativamente, exigindo não só a inclusão de novos postos, como também ajustes em suas características. Quanto à estas, o destaque vai à conclusão de nosso muro de divisas, que agregou ao IEC considerável área aos antigos limites da instituição, uma demanda concluída dentro do prazo e que se mostrou extremamente necessária para coibir a vulnerabilidade resultante das obras do Canal do Tora, as quais, por sua vez, escancararam a periculosidade velada que existia na mata adjacente, conforme fartamente registrado nos autos do respectivo processo de contratação (25209.00287/2021-03). Após essa conquista, obviamente

a segurança alcançada necessita ser mantida. Concomitantemente, tivemos conhecimento da publicação da Lei N° 14.133/2021, que para nós impactaria as regras licitatórias da futura licitação, fato que, somado ao acima exposto, motivou a respectiva análise e tratamento, consumindo um tempo precioso. Entretanto, fomos informados que a obrigatoriedade de observância às citadas regras só iniciará em 2023 (Ofício Circular N° 03/2021/CONJUR/CGLICI/CONJUR/MS), tornando os ajustes da citada lei desnecessários para o presente momento. Contudo, independentemente disso o estudo em destaque demandou um tempo considerável, impactando a instauração da futura licitação, e obviamente, a conclusão da mesma. Em outras palavras, apesar do novo processo licitatório já ter sido instaurado, isso se deu às proximidades do término do contrato em vigor, cuja nova contratação só se dará após o término do contrato atual, exigindo providências urgentes para garantir a continuidade dos serviços. (...)

18. Pelo exposto, entende-se que é legalmente possível a celebração da prorrogação excepcional pelos motivos supramencionados. Entretanto, o prazo do Aditivo deverá ser suficiente para o término da nova Licitação, que o órgão afirmou estar em andamento.

Cabe destacar que o processo para nova contratação já estava em andamento desde novembro/2021 (SEI nº 25209.005309/2021-13), sendo devidamente justificada a prorrogação contratual excepcional e aceita pela CJU/PA, entretanto por mudanças da Direção do IEC ocorrida em dezembro/2021, bem como alteração de parte da área administrativa e dos integrantes da equipe de planejamento da contratação, houve o encerramento do processo nº 25209.005309/2021-13, e autuação de novo processo em setembro/2022 (SEI nº 25209.004664/2022-56). Demonstrando assim, a iniciativa do IEC em realizar uma nova licitação para a contratação do serviço de vigilância em tempo adequado, motivada pela falta de um planejamento global das licitações e sobrecarga do Setor de Compras devido ao grande volume de licitações realizadas anualmente.”

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

Em sua manifestação, a Unidade alega que a prorrogação, além dos sessenta meses previstos em lei não foi indevida, mencionando o Parecer da AGU que considerou legalmente possível a prorrogação de prazo excepcional. Ocorre que pela leitura da íntegra do referido parecer, ficou evidente que a opção pela celebração da prorrogação se deu como única alternativa para evitar solução de continuidade do serviço de vigilância, o que poderia trazer danos irreparáveis à segurança do Instituto.

Assim, apesar de ser legalmente possível a quinta prorrogação, no caso concreto não houve a ocorrência da condição necessária e essencial para a fundamentação da prorrogação nos termos do § 4º do art. 57, qual seja, o caráter de excepcionalidade, que de acordo com o entendimento do TCU: *“pressupõe a superveniência de evento grave e relevante que a justifique”*, o que não foi verificado no contrato ora analisado.

As modificações no decorrer do contrato como a alegada inclusão de novos postos, devido à construção do muro que resultou na necessidade da maior cobertura de segurança reforça a ideia da necessidade de se planejar com maior antecedência para uma nova contratação, o que não ocorreu. Ao contrário, o IEC iniciou o novo processo em novembro de 2021, três meses antes do prazo final do então contrato vigente, que ia até 12.02.2022. Para fins de

comparação, a última licitação para a contratação de mesma natureza (Processo SIPAR N° 25209.004493 1201 6-17, Contrato nº 48/2017) durou cinco meses, entre a solicitação do serviço e a assinatura do contrato.

Em relação ao surgimento da Lei nº 14.133, de 01.04.2021, a justificativa do IEC não deve prosperar na medida em que a própria lei estabeleceu o prazo de dois anos de *vacatio legis* a contar de sua publicação.

Quanto ao argumento de mudanças na direção do IEC bem como na área administrativa, alcançando integrantes da equipe de planejamento e contratação, o próprio IEC informa que isso ocorreu em dezembro de 2021, assim, embora tal fato possa ter contribuído para a morosidade dos procedimentos administrativos internos, o atraso já estava configurado com a deflagração do início do processo a apenas três meses do término do contrato vigente.

Por todo exposto, as justificativas trazidas pelo Instituto como possíveis causas para a não realização de novo processo licitatório em tempo hábil, não satisfaz o requisito de situação excepcional ou imprevisível, estranha à vontade das partes, de modo a ensejar a prorrogação contratual em foco.

Apesar disso, não foram identificadas evidências de efetivo prejuízo para o IEC em razão dessa prorrogação. Dessa forma, mantém-se o teor do achado, porém, altera-se o teor da recomendação para que se aprimorem os procedimentos instituídos para o acompanhamento e controle da prorrogação dos prazos contratuais, especialmente os de prestação de serviços continuados.