

GRUPO I – CLASSE VI – Primeira Câmara

TC 003.477/2022-3

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade/Unidade: Gerência-Executiva do INSS - Teresina/PI - INSS/MPS

Responsáveis: Adenilson Borges de Oliveira Rosa (017.956.163-42); Deraldo Salvador de Lima (319.298.264-00); Javan de Melo Senna (024.147.975-41); José Roosevelt Araújo Correa (254.785.833-91); Rogério Soares de Souza (041.900.814-42).

Interessados: Gerência-Executiva do INSS - Teresina/PI - INSS/MPS; Havaí Vigilância e Segurança Ltda. (08.578.865/0001-41); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. GERÊNCIA-EXECUTIVA DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL EM TERESINA/PI. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL. PRORROGAÇÃO INDEVIDA DE CONTRATO EMERGENCIAL. POSTERIOR PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM COBERTURA CONTRATUAL. FALHAS DE PLANEJAMENTO E OMISSÃO NA CONDUÇÃO TEMPESTIVA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS DEMAIS. APLICAÇÃO DE MULTAS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação apresentada pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) – atual Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) – dando conta de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2014, pertinente à Gerência-Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Teresina/PI – INSS/PI (UASG 510030), referente à contratação dos serviços de segurança e vigilância patrimonial, por meio de vigilância desarmada.

2. Transcrevo, no que couber e com os ajustes de forma necessários, a derradeira instrução lavrada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 506 a 508):

“INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE AUDIÊNCIA

<i>A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO</i>	
<i>TC 003.477/2022-3</i>	<i>Conhecimento. Revelia. Rejeição das razões de justificativa. Multa.</i>
<i>UNIDADE JURISDICIONADA</i>	<i>UASG</i>
<i>Instituto Nacional do Seguro Social – Gerência Executiva Teresina/PI</i>	<i>510030</i>

REPRESENTANTE <i>Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, atual AudContratações</i>	CNPJ <i>Não se aplica</i>	CONTRATO SOCIAL <i>Não se aplica</i>
---	-------------------------------------	--

OBJETO DA CONTRATAÇÃO

Serviço de vigilância patrimonial nos imóveis do INSS no Estado do Piauí (peça 4)

PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO <i>Não se aplica</i>	MODALIDADE <i>Não se aplica (contrato)</i>	NÚMERO DO CONTRATO <i>30/2014</i>
--	--	---

MODO DE DISPUTA <i>Não se aplica</i>	TIPO <i>Não se aplica</i>
--	-------------------------------------

VIGÊNCIA <i>A partir de 1º/11/2014 (peça 4)</i>	VALOR CONTRATADO <i>R\$ 8.202.091,32, para o período de um ano (peça 4)</i>
---	---

LEGISLAÇÃO QUE REGE O CONTRATO

Lei 8.666/1993

SUSPENSO POR MEDIDA CAUTELAR?	<i>Não</i>
--------------------------------------	------------

FASE DO CONTRATO

A presente representação decorreu de o prazo de vigência do contrato ter ultrapassado o máximo permitido pela Lei 8.666/1993, com a continuidade da prestação dos serviços sem cobertura contratual (peça 1).

B. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

RESPONSÁVEL E CPF	REPRESENTANTE LEGAL	PROCURAÇÃO	HÁ PEDIDO DE SUST. ORAL?
<i>Rogério Soares de Souza (CPF 041.900.814-42)</i>	<i>Não tem representante legal</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não</i>
<i>José Roosevelt Araújo Correa (CPF 254.785.833-91)</i>	<i>Não tem representante legal</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>NÃO</i>
<i>Deraldo Salvador de Lima (CPF 319.298.264-00)</i>	<i>Não tem representante legal</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não</i>
<i>Javan de Melo Senna (CPF 024.147.975-41)</i>	<i>Não tem representante legal</i>	<i>Não se aplica</i>	<i>Não</i>

C. HISTÓRICO

1. *Em levantamento realizado, a Selog identificou, em suma, que a última licitação para o objeto foi realizada pela UJ em 2014, e considerando o prazo máximo de vigência permitido pela Lei 8.666/1993, o contrato deveria ter findado em 2019, contudo foram identificados empenhos e pagamentos em 2020, 2021 e 2022.*
2. *Não foi possível identificar no Diário Oficial da União qualquer licitação ou contratação emergencial desse órgão para esse objeto, o que poderia indicar a prestação de serviços sem contrato que dê suporte.*
3. *Na instrução inicial (peça 7), foi proposta oitiva à Unidade Jurisdicionada, com construção participativa de deliberações, além de diligência; e oitiva da sociedade empresária Havaí Vigilância e Segurança Ltda., signatária do Contrato 30/2014, para manifestação, caso quisesse, acerca dos fatos descritos na instrução, e diligência à Unidade Jurisdicionada, sendo que a Unidade Jurisdicionada não respondeu às oitivas e diligências realizadas.*
4. *Em vista da gravidade dos fatos apurados e da ausência de resposta à diligência determinada pelo Ministro relator Benjamin Zymler (peça 10), foi proposta a responsabilização do responsável e, em consequência, aplicação de multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 e no art. 268, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, e a reiteração da oitiva e diligência.*
5. *Conforme contido no Acórdão 3666/2022-TCU-Primeira Câmara (peça 26), foi aplicada ao Sr. Adenilson Borges de Oliveira Rosa a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 10.000,00; bem como reiterada a realização da oitiva, diligência e construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos da instrução, sendo que, mais uma vez, a Unidade Jurisdicionada não respondeu às oitivas e diligências realizadas.*
6. *Conforme contido na instrução da Unidade Técnica (peça 49, p. 9), considerando não ter havido resposta por parte da Unidade Jurisdicionada no tocante às oitivas, diligências e construção participativa das deliberações, foi proposta a reiteração da oitiva e diligência, assim como de nova oportunidade de construção participativa, já realizadas em cumprimento ao disposto no Acórdão 3666/2022-TCU-1ª Câmara (peça 26), desta vez por intermédio da Auditoria-Geral do INSS, também endereçada à Superintendência Regional Nordeste do INSS, em vista de ser a superior hierárquica da Gerência Executiva Teresina/PI; com o alerta de que o não cumprimento de oitiva, diligência ou de decisão do Tribunal, no prazo fixado, sem causa justificada, poderia ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, caso o responsável seja jurisdicionado ao TCU, e que a aplicação da citada multa prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU (peça 49, p. 7-9).*
7. *Foi encaminhada mensagem eletrônica (datada de 19/7/2023 – 66), endereçada para a Auditoria-Geral do INSS e outras Unidades, tratando da necessidade de resposta às determinações contidas nestes autos, que analisa a contratação de serviço de vigilância patrimonial nos imóveis do INSS no Estado do Piauí (Contrato 30/2014, firmado com a sociedade empresária Havaí Vigilância e Segurança Ltda. ME, CNPJ 08.578.865/0001-41), a cargo da Gerência Executiva Teresina (UASG 510030). Consta resposta do Auditoria-Geral do INSS, conforme mensagem eletrônica de 19/7/2023 (peça 67).*
8. *Em despacho da Auditoria-Geral, datado de 19/7/2023, foi informado que “em 5 de abril de 2023, após contato desta AUDGER com a COADC/DIGOV, houve manifestação da Gerência-Executiva em Teresina neste processo (despachos SEI 11224390 e 11531575)”, sendo que estas informações foram objeto de encaminhamento ao TCU, via Conecta (peça 68).*
9. *No Ofício SEI 255/2023/SRNE-INSS, de 21/7/2023, lavrado pelo Superintendente Regional Nordeste, foi informado que em função da necessidade da complementação de informações, seriam encaminhados dados e documentação em caráter preliminar (peças 70-279), solicitando a apreciação do pedido de dilação de prazo a fim de fosse possível a referida complementação, com as justificativas, bem como a sugestão de fixação de prazo limite do feito na Plataforma de Serviços Digitais Conecta-TCU (peça 69).*

10. O pedido de dilação de prazo (datado de 21/7/2023), encaminhado pelo Superintendente Regional Nordeste, consta das peças 280-284 e foi objeto de análise pela Secretaria de Apoio à Gestão de Processos do TCU em 26/7/2023 (peça 285).
11. Antes mesmo do despacho do Relator, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos colacionados às peças 286-441.
12. Em despacho do Ministro Relator Benjamin Zymler (datado de 7/8/2023), foi deferido o pleito de prorrogação de prazo para resposta às comunicações objeto desta solicitação, por mais 15 (quinze) dias, com início da contagem a partir dos registros dos requerimentos, em 24/7/2023, sendo que os novos prazos para a resposta teriam prazo final para atendimento em 8/8/2023 (peça 442).
13. Em análise dos documentos apresentadas em face da irregularidade relativa à continuidade da prestação dos serviços de vigilância por meio de sucessivos contratos emergenciais e/ou períodos sem cobertura contratual, esta Unidade Técnica (peça 462), afastou a responsabilização dos gestores quanto ao período compreendido entre o término Contrato 30/2014 até a formalização do Contrato 79/2022, considerando que a situação foi influenciada por fatores excepcionais, notadamente a pandemia da Covid-19 e as tentativas de centralização das contratações pela Superintendência Regional, que dificultaram a condução regular dos processos licitatórios.
14. Por outro lado, a Unidade Técnica entendeu que a reincidência da mesma irregularidade após a formalização do Contrato Emergencial 79/2022, celebrado para regularizar a situação da Gerência Regional de Teresina/PI, não encontrava justificativa plausível. Diante disso, propôs a responsabilização dos agentes envolvidos a partir desse novo ciclo contratual. De igual forma, sugeriu a construção participativa das deliberações.
15. O Relator acatou, à peça 465, a sugestão da Unidade Técnica, determinando a audiência do Sr. Rogério Soares de Souza, do Sr. José Roosevelt Araújo Correa e do Sr. Deraldo Salvador de Lima, bem como facultado à Gerência Executiva do INSS em Teresina/PI a construção participativa das deliberações deste Tribunal.
16. As razões de justificativa foram enviadas (peças 476, 478 e 481), porém, na instrução anterior (peça 490) identificou-se que outro agente público teve papel preponderante no impulso inicial e na condução do processo administrativo destinado à contratação dos serviços de vigilância a serem executados na área de abrangência da Gerência Executiva em Teresina/PI, em substituição ao Contrato Emergencial 79/2022: trata-se do Sr. Javan de Melo Senna, então Chefe do Setor de Contratos de Vigilância.
17. Assim, propôs-se a realização de audiência do Sr. Javan, e, quanto às razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Roosevelt Araújo Corrêa, Deraldo Salvador de Lima e Rogério Soares de Souza, optou-se por aguardar a manifestação daquele responsável para proceder à análise conjunta e integrada das defesas, considerando a interdependência dos fatos e a possibilidade de aproveitamento recíproco dos argumentos apresentados.
18. O corpo diretivo da AudContratações (peças 491 e 492) anuiu à proposta, assim como o Ministro-Relator (peça 493). Assim, promovida a audiência do Sr. Javan, proceder-se-á nesta instrução à análise das razões de justificativa de todos os responsáveis.

D. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR	Peça 493	31/10/2025
OFÍCIOS ENCAMINHADOS AOS RESPONSÁVEIS, UNIDADES JURISDICIONADAS E SOCIEDADES EMPRESARIAIS		
Ao Sr. Javan de Melo Senna	Ofício 46622/2025-TCU/Seproc, de 3/11/2025 (peça 496)	

E. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS E OITIVAS

POR INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Peça 502

F. EXAME TÉCNICO

F.1. Exame das audiências realizadas:

Razões de justificativa apresentadas por Javan de Melo Senna, em resposta ao Ofício 46622/2025-TCU/Seproc:

Conduta do responsável: não ter tomado as medidas necessárias ao início tempestivo, bem como à conclusão do processo licitatório de contratação para suceder o Contrato 79/2022 (emergencial), negligenciando a finalização do procedimento interno constante do Processo SEI 35014.101940/2023-45 em tempo hábil, sem justificativas, resultando na prorrogação indevida da contratação emergencial mencionada e, posteriormente, na prestação do serviço sem cobertura contratual

Razões de justificativa do responsável:

a) não apresentou.

Razões de justificativa apresentadas por Rogério Soares de Souza, em resposta ao Ofício 57255/2024-TCU/Seproc (peça 469):

Conduta do responsável: ter autorizado a prorrogação do Contrato 79/2022 (emergencial), no período de 21/5/2023 a 21/11/2023, conforme Despacho Decisório SRNE/INSS 302, de 18/5/2023;

Conduta do responsável: não ter tomado as medidas necessárias à conclusão do processo licitatório de contratação para suceder o Contrato 79/2022 (emergencial), negligenciando a finalização do procedimento interno constante do Processo SEI 35014.101940/2023-45, sem justificativas, resultando na prorrogação indevida da contratação emergencial; posteriormente, na prestação de serviços sem cobertura contratual, no âmbito da Gerência Executiva Teresina/PI e suas Unidades vinculadas, conforme Ofício SEI 129/2023/COFL-SRNE/SRNE-INSS;

Razões de justificativa do responsável (peça 481):

a) de início, o responsável esclarece que foi nomeado Superintendente Regional Nordeste do INSS em 28/3/2023, tendo permanecido na função até 5/2/2024, e que as condutas questionadas se referem à prorrogação do Contrato Emergencial 79/2022 e à ausência de conclusão tempestiva do processo licitatório subsequente;

b) sustenta que a prorrogação do contrato emergencial foi medida necessária para garantir a continuidade dos serviços de vigilância nas unidades do INSS, serviço essencial cuja interrupção colocaria em risco a segurança de servidores e usuários, invocando o princípio da continuidade do serviço público e precedentes do TCU que admitem a prorrogação excepcional de contratos emergenciais em situações justificadas;

c) argumenta que o atraso na conclusão do novo processo licitatório decorreu de fatores alheios à sua vontade, como a ausência e a demora na emissão do ateste orçamentário, a necessidade de adaptação à Lei 14.133/2021 e as restrições orçamentárias impostas pela Administração Central, que inviabilizaram a publicação do certame dentro do prazo previsto;

d) assevera que a decisão de prorrogar o contrato emergencial foi respaldada por pareceres técnicos e jurídicos da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS e orientada pelo princípio da razoabilidade, buscando a solução de menor impacto social e financeiro possível;

e) destaca o cenário de grave carência de servidores, sobrecarga das áreas administrativas e inexistência de apoio terceirizado nas Superintendências Regionais, especialmente no Nordeste, o que comprometeu a celeridade dos procedimentos licitatórios;

f) informa que durante sua gestão foram elaborados estudos técnicos, termos de referência, cronogramas e solicitações sucessivas de suplementação orçamentária, demonstrando atuação

proativa e diligente para regularizar a contratação;

g) ressalta que a interrupção dos serviços de vigilância implicaria o fechamento de agências e o prejuízo a cerca de 850 mil beneficiários do INSS no estado do Piauí, o que configuraria um grave impacto social e econômico, especialmente para a população mais vulnerável; e

h) por fim, requer o reconhecimento da boa-fé administrativa e da legalidade das decisões adotadas, bem como o afastamento de penalidades, por entender que suas ações foram pautadas no interesse público, na eficiência e na proteção de direitos fundamentais.

Razões de justificativa apresentadas por José Roosevelt Araújo Correa, em resposta ao Ofício 57254/2024-TCU/Seproc (peça 470):

Conduta do responsável: não ter tomado as medidas necessárias à conclusão do processo licitatório de contratação para suceder o Contrato 79/2022 (emergencial), negligenciando a finalização do procedimento interno constante do Processo SEI 35014.101940/2023-45, sem justificativas, resultando na prorrogação indevida da contratação emergencial mencionada;

Razões de justificativa do responsável (peça 476):

a) de início, o responsável informa que exerceu a função de Coordenador de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional Nordeste do INSS no período de 4/4/2022 a 5/7/2023, sendo-lhe imputada a suposta omissão na adoção das medidas necessárias à conclusão do processo licitatório destinado a suceder o Contrato Emergencial 79/2022;

b) esclarece que a contratação emergencial originária foi firmada em 21/11/2022, com vigência até 21/5/2023, em contexto de centralização das contratações antes conduzidas pelas Gerências Executivas, o que gerou grandes dificuldades operacionais e déficit de força de trabalho na Superintendência Regional Nordeste;

c) relata que, diante da inexistência de contrato vigente e da essencialidade do serviço de vigilância, optou-se por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, enquanto se estruturava o novo processo de contratação, cujo cronograma previa a conclusão antes do término da vigência do contrato emergencial;

d) sustenta que o processo licitatório foi efetivamente iniciado em março de 2023, e que até 30/8/2023 os artefatos técnicos (ETP, mapa de risco, termo de referência e minuta de edital) estavam concluídos e encaminhados para ateste orçamentário, o qual foi reiteradamente devolvido pela Administração Central sob exigências procedimentais e limitações de fluxo definidas pela Portaria Conjunta PRES/DIROFL/INSS 25/2022;

e) explica que o processo sofreu sucessivos retrabalhos e devoluções entre agosto e dezembro de 2023, em razão de exigências de redução de valores e reprogramação orçamentária, bem como da necessidade de adequação à nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) após a perda de vigência da Lei 8.666/1993;

f) assinala que o Certificado de Disponibilidade Orçamentária (CDO) foi emitido apenas em 19/1/2024, o que inviabilizou a publicação da licitação no exercício anterior, sendo o certame readequado e republicado em 2024, com previsão de finalização até janeiro de 2025;

g) destaca que as causas do atraso foram de natureza orçamentária e normativa, sem relação com conduta omissiva ou negligente, e que todas as providências cabíveis foram adotadas para garantir a regularidade da contratação, inclusive com participação pessoal na instrução processual diante da falta de servidores disponíveis;

h) quanto à alegada infração ao art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, sustenta que a prorrogação da contratação emergencial representou a solução menos gravosa à Administração, por evitar a interrupção de serviço essencial e o consequente pagamento por reconhecimento de dívida, apoiando-se em precedentes do TCU (Acórdãos 1.801/2014-TCU-Plenário, 1.022/2013-TCU-Plenário, 1.667/2008-TCU-Plenário, entre outros); e

i) por fim, requer o reconhecimento da ausência de negligência e o afastamento de qualquer

penalidade, ressaltando que as medidas adotadas foram pautadas na boa-fé administrativa e no interesse público, tendo o processo licitatório sido devidamente retomado e em fase final de conclusão.

Razões de justificativa apresentadas por Deraldo Salvador de Lima, em resposta ao Ofício 57253/2024-TCU/Seproc (peça 471):

Conduta do responsável: não ter tomado as medidas necessárias à conclusão do processo licitatório de contratação para suceder o Contrato 79/2022 (emergencial), que já havia sido prorrogado indevidamente, negligenciando a finalização do procedimento interno constante do Processo SEI 35014.101940/2023-45, sem justificativas, resultando, ao término da contratação emergencial, na prestação de serviços sem cobertura contratual, no âmbito da Gerência Executiva Teresina/PI e suas Unidades vinculadas, conforme Ofício SEI 129/2023/COFL-SRNE/SRNE-INSS;

Razões de justificativa do responsável (peça 478):

a) alega que a não conclusão tempestiva do processo licitatório para suceder o Contrato 79/2022 decorreu de dificuldades estruturais e operacionais enfrentadas pela Superintendência Regional Nordeste do INSS, especialmente após a centralização das licitações e contratos das 23 Gerências-Executivas na Superintendência, sem que houvesse quadro de pessoal suficiente para absorver toda a demanda. Destaca que a centralização gerou sobrecarga de trabalho, agravada por vacâncias, férias e greve de servidores, o que impactou diretamente a tramitação dos processos licitatórios e a gestão dos contratos;

b) sustenta que a principal causa para o atraso na conclusão do processo licitatório foi a dificuldade na obtenção do ateste orçamentário, em razão do contingenciamento de recursos e da necessidade de autorizações superiores, especialmente nos meses de outubro a dezembro, período em que historicamente há restrição orçamentária. Relata que, mesmo após a conclusão dos artefatos técnicos (Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Mapa de Riscos, Minuta de Edital, etc.), o processo foi devolvido diversas vezes para ajustes e complementações, o que retardou a emissão do Certificado de Disponibilidade Orçamentária (CDO), que só foi obtido em 19/1/2024;

c) afirma que todas as medidas administrativas e normativas foram adotadas para a regular instrução do processo, incluindo a observância do fluxo estabelecido pela Portaria Conjunta PRES/DIROFL/INSS 25/2022, elaboração e aprovação dos artefatos técnicos, encaminhamento para análise jurídica e reiteradas solicitações de ateste orçamentário. Argumenta que a tramitação foi impactada por devoluções e exigências de ajustes por parte de setores superiores, o que fugiu ao seu controle direto;

d) justifica que a inclusão excepcional de postos de vigilância 12x36 noturnos no Termo de Referência foi motivada por boletins de ocorrência de violações em unidades do INSS em Teresina/PI, sendo medida necessária para garantir a segurança do patrimônio público, dos servidores e dos usuários. Fundamenta a decisão na Portaria PRES/INSS 1.332/2021, art. 12, que permite ajustes excepcionais no dimensionamento dos postos de vigilância em situações justificadas;

e) aponta que a necessidade de adequação do procedimento à Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), após o término da vigência da Lei 8.666/1993, e a atualização dos artefatos técnicos em razão de novas Convenções Coletivas de Trabalho, impactaram o cronograma do processo licitatório, exigindo a reelaboração de documentos e a reanálise jurídica, o que contribuiu para o atraso na conclusão do certame;

f) fundamenta que a prorrogação do contrato emergencial foi medida de menor potencial lesivo ao interesse público, em comparação à alternativa de manter os serviços sem contrato vigente, o que resultaria em pagamentos por reconhecimento de dívida. Cita jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.424/2007, 1.785/2017, 2.632/2015, 1.801/2014, 1.022/2013) que admite a prorrogação de contratos emergenciais em situações excepcionais, quando comprovado o impacto negativo da descontinuidade dos serviços e quando o interesse público estiver em risco;

g) relata que, diante da ausência de servidores para desempenhar as atividades, participou pessoalmente da construção do processo de contratação, buscando acelerar a tramitação e a

regularização da contratação dos serviços de vigilância. Argumenta que todas as medidas possíveis e necessárias foram tomadas para que a contratação ocorresse o mais breve possível; e

h) requer o reconhecimento da ausência de negligência na condução do processo, sustentando que a finalização do procedimento esbarrou em questões de natureza orçamentária e operacional, alheias ao seu controle direto. Solicita, assim, o afastamento da conduta/irregularidade descrita e a não imputação de penalidade.

Análise:

19. Considerando a revelia do Sr. Javan de Melo Senna e a identidade substancial entre as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis, todas serão analisadas conjuntamente, na forma a seguir, aproveitando-se reciprocamente os argumentos suscitados, conforme antecipado na instrução precedente (peça 490).

20. De início, cumpre delimitar que as condutas objeto das audiências não dizem respeito ao longo período de irregularidade que se seguiu ao encerramento da vigência do Contrato 30/2014, nem à decisão originária de contratar emergencialmente em novembro de 2022.

21. Ao contrário, na instrução à peça 462, esta Unidade Técnica expressamente afastou a apuração de responsabilidade quanto a esse primeiro ciclo, reconhecendo que a manutenção dos serviços por meio de reconhecimento de dívida e de sucessivas tentativas frustradas de licitação foi influenciada por fatores excepcionais e concomitantes, notadamente a pandemia da Covid-19, as trocas sucessivas de comando na Gerência Executiva de Teresina/PI, as restrições orçamentárias então verificadas, a centralização das atividades da área-meio na Superintendência Regional Nordeste e a carência de servidores.

22. O que se apura nestes autos é a reincidência na mesma irregularidade a partir de um marco temporal claramente identificado: a formalização do Contrato Emergencial 79/2022, cujo próprio propósito declarado era regularizar a situação e criar a janela de tempo necessária à realização do devido processo licitatório.

23. Essa delimitação é importante porque revela que as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Rogério Soares de Souza, José Roosevelt Araújo Corrêa e Deraldo Salvador de Lima consistem, em essência, na reapresentação do mesmo repertório de argumentos que já havia sido acolhido para o ciclo anterior — centralização das contratações, déficit de força de trabalho, restrições orçamentárias e dificuldades operacionais —, agora invocados para justificar o descumprimento do dever que a contratação emergencial fez nascer.

24. A contratação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não é um fim em si mesma, mas um instrumento excepcional e temporário que impõe ao gestor, como contrapartida inafastável, o encargo de deflagrar e concluir o procedimento licitatório dentro do prazo de cento e oitenta dias legalmente conferido. Admitir que as mesmas circunstâncias que justificaram a emergência sirvam, depois, para justificar a não realização da licitação equivaleria a converter a exceção em regime permanente de contratação, o que a jurisprudência desta Corte rejeita de modo reiterado, a exemplo do Acórdão 1122/2017-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

25. Passando ao exame dos argumentos comuns, não se sustenta a alegação, deduzida em maior ou menor grau por todos os responsáveis, de que a grave carência de servidores e a sobrecarga administrativa decorrente da centralização das contratações das vinte e três Gerências Executivas na Superintendência Regional Nordeste teriam impedido a conclusão tempestiva do certame.

26. O serviço de segurança e vigilância patrimonial desarmada é objeto rotineiramente contratado pela quase totalidade dos órgãos e entidades da Administração Pública federal há décadas, sendo daqueles cuja contratação se encontra mais amplamente padronizada e disciplinada — no caso do próprio INSS, inclusive por normativo interno específico, a Portaria PRES/INSS 1.332/2021, que estabelece os parâmetros de dimensionamento de postos.

27. Não se trata, portanto, de objeto de engenharia complexa, de solução inovadora de tecnologia da informação ou de contratação sem precedente institucional, hipóteses em que a escassez de mão de obra especializada poderia razoavelmente repercutir sobre o cronograma. Ao contrário, a instrução

processual da contratação de vigilância consiste em rotina administrativa reiterada, cujos artefatos (documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, mapa de riscos, planilha de custos, termo de referência e minuta de edital) são substancialmente replicáveis a partir de modelos consolidados, tanto que os próprios responsáveis informam que se valeram, como base, do processo anterior SEI 35014.360316/2022-05.

28. *Se a Superintendência Regional Nordeste assumiu, por determinação do Plano de Centralização das Contratações Públicas do INSS, a titularidade de todos os contratos de vigilância da região, cabia-lhe estruturar-se para o exercício dessa competência, sendo que a deficiência de organização interna do órgão não constitui causa excludente de responsabilidade do agente a quem incumbia conduzir o procedimento.*

29. *Registre-se, ademais, que os fatores de força de trabalho aqui invocados não são novos: eram exatamente os mesmos que se apresentavam quando da celebração do Contrato 79/2022 e que, por isso mesmo, tornavam previsível — e não fortuito — o risco de nova ruptura da cobertura contratual, exigindo dos gestores redobrada diligência, e não a repetição da inércia.*

30. *Igualmente não convence a tese central das defesas, segundo a qual o atraso decorreu de causas orçamentárias alheias ao controle dos responsáveis, materializadas na demora e nas sucessivas devoluções do pedido de ateste orçamentário e na emissão do Certificado de Disponibilidade Orçamentária apenas em 19/1/2024.*

31. *Cuida-se de serviço de natureza continuada e de essencialidade reconhecida pelos próprios responsáveis — tanto que a essencialidade é o eixo de sua argumentação sobre a continuidade dos serviços —, indispensável ao funcionamento das unidades de atendimento do INSS no Estado do Piauí e à proteção do patrimônio público, dos servidores e dos beneficiários.*

32. *Despesa dessa natureza é obrigatória, previsível e de dotação necessariamente contemplada na proposta orçamentária anual da unidade, não podendo ser tratada como pretensão nova a depender de suplementação extraordinária. Não é compreensível, nesse contexto, que a Administração alegue restrição orçamentária para custear serviço que já vinha sendo prestado e pago de forma ininterrupta, seja por contrato emergencial, seja por reconhecimento de dívida. Ou seja, a despesa existia, era conhecida e continuou a ser honrada; o que faltou não foi recurso, mas a tempestiva formalização do instrumento contratual que lhe deveria dar suporte.*

33. *Some-se que a alegação é internamente contraditória: se o recurso orçamentário efetivamente inexistia, também não haveria amparo para a prorrogação do contrato emergencial nem para a autorização de prestação sem cobertura contratual, de modo que a linha argumentativa das defesas, levada às últimas consequências, apenas agrava a irregularidade em vez de elidi-la.*

34. *Ainda que se admita, em tese, que o fluxo instituído pela Portaria Conjunta PRES/DIROFL/INSS 25/2022 imponha etapas de validação pela Administração Central, tal circunstância deveria compor o cronograma da contratação desde o seu início, com folga adequada, e não ser invocada ex post como fato imprevisível. Cabe registrar, a propósito, que a documentação dos autos evidencia que o próprio ateste foi reiteradamente devolvido por exigências procedimentais e por necessidade de redução de valores, o que denota deficiência na instrução do processo e no dimensionamento da estimativa — e não obstáculo externo insuperável.*

35. *Também não socorre os responsáveis a alegação de que a necessidade de adaptação à Lei 14.133/2021 e a atualização de artefatos em razão de novas convenções coletivas de trabalho teriam comprometido o cronograma.*

36. *A Lei 14.133/2021 foi publicada em 1º/4/2021, de modo que, quando o Documento de Formalização da Demanda foi assinado, em 23/3/2023, já havia transcorrido praticamente dois anos de sua edição, prazo mais que suficiente para que a Superintendência Regional Nordeste e seus setores especializados internalizassem o novo regime, adequassem seus modelos de artefatos e capacitassem suas equipes. Note-se que a transição foi objeto de amplo período de convivência normativa expressamente previsto em lei justamente para permitir essa adaptação, e que a data-limite de aplicação do regime anterior era de conhecimento público e antecipável desde a promulgação do novo diploma.*

37. Assim, o que as defesas apresentam como fator externo é, na realidade, consequência direta da própria demora: se o certame houvesse sido conduzido no cronograma que a contratação emergencial impunha, a questão da sucessão legislativa sequer se colocaria. Do mesmo modo, a atualização de planilhas de custos em razão de novas convenções coletivas é evento cíclico, anual e absolutamente previsível em contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, não constituindo circunstância excepcional apta a justificar o descumprimento de prazo legal.

38. Especificamente quanto à prorrogação do Contrato Emergencial 79/2022, autorizada pelo Despacho Decisório SRNE/INSS 302, de 18/5/2023, e formalizada pelo termo aditivo de 19/5/2023, a irregularidade é objetiva e insuscetível de convalidação pelos argumentos de conveniência invocados.

39. O art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 é expresso ao restringir a contratação emergencial às parcelas de serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência, vedando expressamente a prorrogação dos respectivos contratos. Chama a atenção, nesse ponto, que o ato tenha invocado como fundamento legal o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, dispositivo que trata da prorrogação de contratos de serviços continuados, e que é manifestamente inaplicável a ajuste firmado por dispensa emergencial. Não se trata, portanto, de mera divergência interpretativa em zona de penumbra normativa, mas de utilização de fundamento jurídico impertinente para superar vedação legal explícita, o que evidencia, no mínimo, erro grosseiro na aplicação do direito.

40. Quanto ao respaldo em pareceres da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, alegado pelo Sr. Rogério Soares de Souza, é firme o entendimento de que a manifestação jurídica não transfere ao órgão consultivo a responsabilidade do gestor nem exonera o administrador que pratica ato contrário a comando legal expresso, sobretudo quando a vedação é literal e de conhecimento elementar na matéria.

41. A invocação de precedentes desta Corte que admitiriam a prorrogação excepcional de contratos emergenciais — Acórdãos 1.424/2007, 1.667/2008, 1.022/2013, 1.801/2014, 2.632/2015 e 1.785/2017 — não aproveita aos responsáveis, pois os julgados são citados fora de seu contexto. Aquelas deliberações admitem, em caráter estritamente excepcional, a manutenção de serviço essencial diante de circunstâncias supervenientes e não imputáveis ao gestor, sempre acompanhadas do reconhecimento de que a situação irregular decorre de falha de planejamento e da consequente apuração de responsabilidade de quem lhe deu causa. Nenhum deles converte a prorrogação em faculdade discricionária do administrador nem afasta a sanção quando a emergência é fruto de desídia.

42. O Acórdão 1.424/2007-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, aliás, invocado pelo Sr. Deraldo Salvador de Lima, afirma exatamente o contrário do que a defesa pretende extrair, ao assentar que a emergência deve ser concreta e efetiva e que é vedada a prorrogação dos contratos emergenciais. Na mesma linha, o Acórdão 1.122/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, é categórico ao consignar que a contratação emergencial decorrente de falta de planejamento, de desídia administrativa ou de má gestão dos recursos públicos implica a responsabilização do gestor que lhe deu causa, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo. É precisamente essa a hipótese dos autos.

43. Merece exame próprio o argumento, comum às três defesas, de que a prorrogação teria sido a solução menos gravosa ao interesse público, por evitar a interrupção de serviço essencial e o pagamento por reconhecimento de dívida, e de que a descontinuidade acarretaria o fechamento de agências e prejuízo a cerca de oitocentos e cinquenta mil beneficiários no Estado do Piauí.

44. Esta Unidade Técnica não questiona a essencialidade do serviço nem sustenta que a solução correta fosse a interrupção abrupta da vigilância nas unidades do INSS. O ponto é outro e não foi enfrentado pelos responsáveis: a alegada dicotomia entre prorrogar irregularmente ou desguarnecer as unidades é falsa, porque construída sobre um cenário que os próprios responsáveis criaram. Havia uma terceira alternativa, juridicamente adequada e temporalmente viável, que consistia em concluir o procedimento licitatório nos cento e oitenta dias de vigência do Contrato 79/2022, exatamente como previa o cronograma que os defendentes afirmam ter elaborado. Não se pode invocar o estado de

necessidade administrativa como excludente quando esse estado é produto da própria omissão do agente.

45. *Ademais, e de modo decisivo, o argumento revela-se contraditório em seus próprios termos: a prorrogação irregular não evitou o pagamento por reconhecimento de dívida, apenas o postergou, pois, encerrada a vigência prorrogada em 21/11/2023, a Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional Nordeste veio a autorizar, pelo Ofício SEI 129/2023/COFL-SRNE/SRNE-INSS, de 22/11/2023, a prestação dos serviços sem qualquer cobertura contratual no período de 22/11/2023 a 22/2/2024, ou até a conclusão do certame. Vale dizer, a medida apresentada como preservação do interesse público resultou em situação ainda mais gravosa do que aquela que se pretendia evitar, com prestação de serviços à margem de instrumento contratual e sem os correspondentes mecanismos de garantia, de fiscalização e de exigibilidade de obrigações.*

46. *Quanto à atuação proativa alegada pelos responsáveis — elaboração de estudos técnicos, termos de referência, mapas de risco, cronogramas, participação pessoal na instrução processual e reiteradas solicitações de suplementação orçamentária —, tais providências, embora documentadas, não têm aptidão para elidir a irregularidade. A imputação não é de inércia absoluta, mas de não adoção das medidas necessárias ao início tempestivo e à conclusão do procedimento em tempo hábil.*

47. *A cronologia dos autos demonstra a inadequação do ritmo adotado: o Contrato 79/2022 teve início de vigência em 21/11/2022 e o Documento de Formalização da Demanda da licitação substitutiva foi assinado somente em 23/3/2023, isto é, quatro meses depois e a menos de dois meses do termo final originalmente pactuado, quando já era materialmente impossível concluir um pregão de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra antes de 21/5/2023.*

48. *Novo documento de formalização da demanda foi firmado em 15/8/2023, os artefatos técnicos foram concluídos ao final de agosto de 2023, o termo de referência veio a ser atualizado em 17/9/2024 e o aviso de licitação do Pregão Eletrônico 90028/2024 só foi publicado em 13/12/2024, com homologação em 10/3/2025. Transcorreram, assim, aproximadamente vinte e oito meses entre o início da vigência do contrato emergencial e a publicação do aviso de licitação, e cerca de vinte e quatro meses entre o primeiro documento de formalização da demanda e a homologação do certame, para objeto padronizado e reiteradamente contratado pela Administração. Esse decurso, por si só, evidencia que as providências invocadas foram intempestivas e insuficientes, não se confundindo diligência com a mera prática de atos procedimentais dissociados do prazo legal a observar.*

49. *No que se refere à alegação do Sr. Deraldo Salvador de Lima quanto à inclusão excepcional de postos de vigilância no regime 12x36 noturno, fundamentada em boletins de ocorrência de arrombamentos e no art. 12 da Portaria PRES/INSS 1.332/2021, observa-se que a legitimidade da necessidade de segurança noturna não está em discussão. Ocorre que, conforme já registrado na instrução à peça 462, a inadequação do dimensionamento dos postos aos parâmetros do normativo interno havia sido, anos antes, a causa do insucesso de tentativa anterior de contratação no âmbito da Gerência Executiva de Teresina/PI. Tratava-se, portanto, de dificuldade conhecida e antecipável, cuja superação exigia justificativa técnica robusta e articulação prévia com as instâncias competentes desde a fase de planejamento, e não a reprodução do mesmo obstáculo já experimentado, com o consequente retrabalho e nova dilação do cronograma. A reincidência nesse ponto reforça, em vez de afastar, a caracterização da falha de planejamento.*

50. *Quanto ao Sr. Javan de Melo Senna, regularmente cientificado e silente, impõe-se seja considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, prosseguindo-se o processo. A revelia não implica, por si, presunção de veracidade dos fatos imputados, mas, no caso concreto, os elementos documentais dos autos são suficientes para caracterizar a irregularidade e o nexo de causalidade. Na condição de Chefe do Setor de Contratos de Vigilância desde 26/9/2022 e de integrante da Equipe de Planejamento da Contratação instituída pela Portaria COFL-SRNE/SRNE/INSS 154/2023, incumbia-lhe o acompanhamento diligente das vigências dos contratos de sua área e a adoção das providências necessárias ao início tempestivo do procedimento licitatório substitutivo, tendo subscrito os Documentos de Formalização da Demanda de 23/3/2023 e de 15/8/2023. Ainda que se lhe aproveitem, por identidade de matéria e em benefício da ampla defesa, os argumentos deduzidos pelos demais responsáveis, tais razões, como demonstrado, não se prestam a*

afastar a irregularidade. Anota-se, adicionalmente, que a posição funcional do responsável, diretamente encarregada do controle das vigências contratuais da área de vigilância, torna-o o agente de quem mais se esperava o alerta oportuno sobre a proximidade do termo final do Contrato 79/2022.

51. *Cumpra destacar, por fim, a circunstância que confere especial gravidade ao caso e que atravessa todas as defesas sem ser por elas enfrentada: a reincidência. Estes autos já registram que a mesma irregularidade — prestação de serviços de vigilância sem regular procedimento licitatório — perdurou desde o encerramento do prazo máximo de vigência do Contrato 30/2014, tendo esta Corte, no Acórdão 3666/2022-TCU-Primeira Câmara, aplicado multa em razão do reiterado descumprimento de determinações do Tribunal no bojo do mesmo processo.*

52. *Naquele primeiro ciclo, a responsabilização pela falta de licitação foi afastada em atenção a um conjunto de circunstâncias verdadeiramente excepcionais. Justamente por isso, a celebração do Contrato Emergencial 79/2022 configurou uma oportunidade de saneamento cujo aproveitamento era exigível de todos os agentes envolvidos, os quais estavam plenamente cientes do histórico de irregularidade, da atuação em curso deste Tribunal e do risco concreto de sua repetição.*

53. *O que se verificou, contudo, foi a reiteração do mesmo padrão de conduta, agora agravada por três circunstâncias sucessivas: a prorrogação de contrato legalmente improrrogável, mediante fundamento normativo impertinente; a prestação de serviços sem qualquer cobertura contratual a partir de 22/11/2023, formalmente autorizada por ato da própria Administração; e a subsequente permanência da situação irregular até a homologação do Pregão Eletrônico 90028/2024, em 10/3/2025. Nesse cenário, as razões de justificativa apresentadas não apenas deixam de infirmar as condutas descritas, como confirmam a existência de falha de planejamento e de omissão no dever de agir a tempo.*

54. *Não há, por conseguinte, elementos nos autos que permitam caracterizar a boa-fé dos responsáveis, no sentido técnico exigido para o afastamento da sanção, tampouco causa excludente de culpabilidade. Ao contrário, era razoavelmente exigível de cada um deles, no âmbito das respectivas competências e períodos de exercício funcional, conduta diversa da que adotaram, consistente no acompanhamento diligente das vigências contratuais e na condução do procedimento licitatório em prazo compatível com o limite legal da contratação emergencial.*

55. *A homologação do Pregão Eletrônico 90028/2024, em 10/3/2025, embora tenha regularizado a situação e tornado prejudicada a proposta de determinação de prazo para conclusão do certame, conforme registrado na instrução à peça 490, é fato posterior que não retroage para elidir as irregularidades já consumadas, podendo ser considerada apenas na dosimetria da sanção.*

56. *Diante de todo o exposto, as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Rogério Soares de Souza, José Roosevelt Araújo Corrêa e Deraldo Salvador de Lima devem ser **rejeitadas**, o Sr. Javan de Melo Senna deve ser considerado **revel**, e todos os responsáveis devem ser sancionados com a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, observada, na fixação do respectivo valor, a gradação das condutas conforme a natureza e a extensão da participação de cada um nos fatos, nos termos da matriz de responsabilização.*

G. CONCLUSÃO

57. *As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não se mostraram aptas a afastar as irregularidades objeto das audiências. Conforme demonstrado na análise conjunta, os argumentos relativos à carência de servidores, à sobrecarga decorrente da centralização das contratações, às restrições orçamentárias, à demora no ateste orçamentário e à necessidade de adaptação à Lei 14.133/2021 não constituem causas excludentes de responsabilidade, seja porque se referem a circunstâncias previsíveis, conhecidas e inerentes à rotina administrativa de contratação de serviço padronizado e reiteradamente licitado pela Administração Pública há décadas, seja porque reproduzem o mesmo repertório de justificativas que esta Unidade Técnica já havia acolhido, em caráter excepcional, para o ciclo de irregularidade anterior ao Contrato Emergencial 79/2022.*

58. *Restou caracterizado que a prorrogação de contrato emergencial legalmente improrrogável,*

com invocação do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 em lugar da vedação expressa do art. 24, inciso IV, do mesmo diploma, e a subsequente prestação de serviços sem cobertura contratual a partir de 22/11/2023 decorreram de falha de planejamento e de omissão no dever de agir a tempo, atraindo a incidência do entendimento consolidado nos Acórdãos 1424/2007-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, 1095/2007-TCU-Plenário, relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça, 891/2010-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, e 1122/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler. Propõe-se, assim, a **rejeição das razões de justificativa** apresentadas e, quanto ao Sr. Javan de Melo Senna, que seja considerado **revel**, aplicando-se a todos os responsáveis a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

59. Considerando a proposta de **rejeição** das razões de justificativas de todos os responsáveis, deverão ser mantidos os termos das matrizes de responsabilização anexadas às instruções à peça 462 e 490 dos presentes autos.

H. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não
---	-----

I. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de <u>ingresso aos autos</u> feito por terceiros?	Não
Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?	Não
Há pedido de <u>sustentação oral</u> feito por terceiros?	Não

J. PROCESSOS CONEXOS, DE CONTAS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Não
Há processos de contas referentes ao(s) exercício(s) em que as irregularidades ocorreram?	Sim
Há processos apensos?	Não

K. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Em virtude do exposto, propõe-se:

60.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

60.2. **no mérito**, considerar a presente representação **procedente**;

60.3. **considerar revel** o responsável Javan de Melo Senna (CPF 024.147.975-41), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhe a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

60.4. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Rogério Soares de Souza (CPF 041.900.814-42), José Roosevelt Araújo Correa (CPF 254.785.833-91) e Deraldo Salvador de Lima (CPF 319.298.264-00), aplicando-lhes a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei

8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

60.5. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

60.6. **determinar** ao Instituto Nacional do Seguro Social – Gerência Executiva Teresina/PI, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do(s) responsável(eis), observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

60.7. **informar** ao Instituto Nacional do Seguro Social – Gerência Executiva Teresina/PI do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

60.8. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Rogério Soares de Souza (CPF 041.900.814-42), José Roosevelt Araújo Correa (CPF 254.785.833-91), Deraldo Salvador de Lima (CPF 319.298.264-00) e Javan de Melo Senna (CPF 024.147.975-41), bem como aos seus respectivos representantes legais.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação apresentada pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) – atual Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) – dando conta de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2014, pertinente à Gerência-Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Teresina/PI – INSS/PI (UASG 510030), referente à contratação dos serviços de segurança e vigilância patrimonial, por meio de vigilância desarmada.

I – Histórico

2. Em análise introdutória, a unidade técnica reportou que a última licitação para a contratação dos serviços de vigilância na unidade jurisdicionada foi realizada em 2014. Considerando o prazo máximo de vigência permitido pela Lei 8.666/1993, o contrato deveria ter findado em 2019. Foram identificados, contudo, empenhos e pagamentos em 2020 e 2021.

3. Em despacho à peça 10, anuí às propostas apresentadas pela unidade técnica e determinei a realização das oitivas e diligências, não havendo respostas por parte do jurisdicionado.

4. Em vista da gravidade dos fatos apurados e da ausência de resposta às comunicações endereçadas, este Tribunal, por meio do Acórdão 3.666/2022-1ª Câmara, aplicou ao Sr. Adenilson Borges de Oliveira Rosa, então Gerente-Executivo do INSS em Teresina/PI, uma multa no valor de R\$ 10.000,00, com base no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, bem como se reiteraram as oitivas e diligências então proferidas ao Instituto Nacional do Seguro Social.

5. Em instrução à peça 49, a unidade técnica reportou que, novamente, não houve resposta às comunicações. Foram expedidos os devidos ofícios (peça 45), sendo que a unidade jurisdicionada teria informado ciência (peças 35 a 38), mas o mesmo não ocorreu com o Gerente-Executivo do INSS no Estado do Piauí, Sr. Adenilson Borges de Oliveira Rosa. Publicou-se então o Edital de Notificação 1.310/2022-Secomp-4, de 17/10/2022, Diário Oficial, Seção 3, número 198, dia 18/10/2022 (peça 44).

6. À peça 52, determinei a realização de oitivas à Gerência-Executiva de Teresina/PI e à Superintendência Regional do Nordeste do Instituto Nacional do Seguro Social, por intermédio da Auditoria-Geral do INSS, com base nas seguintes considerações:

- nos ofícios encaminhados para atendimento do Acórdão 3.666/2022-1ª Câmara não consta o alerta da possibilidade de aplicação de multa em vista da falta de manifestação, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992;
- faz-se necessário reiterar os questionamentos então realizados nas respectivas oitivas e diligências já encaminhadas;
- o Sr. Adenilson Borges de Oliveira Rosa não é mais o Gerente-Executivo do INSS/PI, tendo havido a dispensa do cargo, a pedido, em 10/1/2023, e tal cargo atualmente está vago;
- identificação de diversos pagamentos realizados pela Gerência-Executiva do INSS em Teresina/PI à empresa Havaí Vigilância e Segurança Ltda. ME, ocorridos após 2019, ano em que, em teoria, deveria ter findado a vigência do Contrato 30/2014, para prestação dos serviços de segurança e vigilância patrimonial;
- o total pago pela Gerência-Executiva do INSS em Teresina/PI à empresa Havaí Vigilância e Segurança Ltda. ME, no tocante ao Contrato 30/2014, foi calculado em R\$ 22.231.566,48, considerando os anos de 2019 até 2023 (peça 46), e a última nota de empenho emitida pela Unidade Gestora (UG) 510030 da Gerência-Executiva do INSS em Teresina/PI, em favor da Havaí Vigilância e Segurança Ltda. ME, foi o documento “510030572022022NE000007”, que

fez constar como observação, “*Empenho para cobrir despesa com serviço de vigilância nos prédios do INSS/PI, conforme Processo 35014. 333255/2021-14- Reconhecimento de Dívida. Para o Exercício de 2022*” (peça 46);

- alguns processos foram citados nos empenhos, como “*reconhecimento de dívida*” junto à empresa Havaí Vigilância e Segurança Ltda. ME, sendo necessário constar da resposta ao pedido de informações da diligência então proferido outros números de processos relativos a pagamentos relacionados ao caso em apuração;
- em consulta aos dados disponíveis na **internet**, verificou-se que a empresa Havaí Vigilância e Segurança Ltda. ME teve ainda outros quatro empenhos emitidos a seu favor, desta vez pela Unidade Gestora 510677, da Gerência Regional do INSS em Recife/PE (Superintendência Regional do Nordeste, superiora hierárquica da Gerência-Executiva em Teresina/PI do Instituto Nacional do Seguro Social), cuja descrição indica cobertura de despesa com serviços de vigilância desarmada nos prédios do INSS/PI, UG 51003;
- foram identificados empenhos no exercício de 2022, constantes da escrituração da Unidade Gestora 510677, da Gerência Regional do INSS em Recife/PE, para pagamento de despesas de prestação de serviços de segurança e vigilância patrimonial dos prédios do INSS/PI (após o término da vigência máxima do Contrato 30/2014, em 31/10/2019), tendo como beneficiária a empresa Havaí Vigilância e Segurança Ltda. ME; e
- não foi possível a identificação dos responsáveis pela Gerência-Executiva em Teresina/PI do Instituto Nacional do Seguro Social, da data em que deveria ter findado o contrato (em 31/10/2019 – peça 6, p. 1) até o dia 14/3/2022 (período da irregularidade de pagamentos sem cobertura contratual para o serviço de vigilância patrimonial nos imóveis do INSS no Estado do Piauí). Além disso, o Sr. Adenilson Borges de Oliveira Rosa assumiu a função de Gerente-Executivo do Instituto Nacional do Seguro Social de Teresina/PI apenas em 15/3/2022.

7. Na sequência, em instrução à peça 462, o auditor instrutor assim concluiu:

“Portanto, se verifica é que, após o encerramento da vigência do Contrato 30/2014, a continuidade da prestação dos serviços por meio de sucessivos contratos emergenciais e/ou sem cobertura contratual, embora constitua irregularidade, em razão de diversas ocorrências que contribuíram significativamente para essa ocorrência, como a pandemia do Covid-19 e tentativas de centralização das contratações pela Superintendência Regional, é possível afastar a apuração de responsabilidade. No entanto, a mesma irregularidade se repete após a formalização do Contrato 79/2022, uma contratação emergencial formalizada com vistas a regularizar a prestação dos serviços de vigilância na Gerência Regional de Teresina/PI. Além da prorrogação da vigência desse contrato, que seria improrrogável, nos termos da Lei 8.666/1993, após o encerramento de sua vigência, em 22/11/2023, os serviços foram prestados sem cobertura contratual e agora há novo contrato emergencial” (grifou-se).

8. Haja vista a documentação acostada aos autos, a unidade técnica arrematou então que não havia justificativa plausível para a prorrogação do Contrato Emergencial 79/2022 pela Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional do Nordeste do INSS, em contrariedade ao disposto no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, e à jurisprudência deste Tribunal. Diante do exposto, propôs a audiência dos responsáveis, pelos fundamentos esposados pela unidade instrutiva.

9. Decidi, assim, pela realização de audiência:

i) do Sr. Rogério Soares de Souza, Superintendente Regional do Nordeste do INSS no período de 28/3/2023 a 5/2/2024, em face da autorização da prorrogação do Contrato Emergencial 79/2022,

no período de 21/5/2023 a 21/11/2023, conforme Despacho Decisório SRNE/INSS 302, de 18/5/2023;

ii) do Sr. José Roosevelt Araújo Correa, Coordenador de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional do Nordeste do INSS no período de 4/4/2022 a 5/7/2023, por não ter tomado as medidas necessárias à conclusão do processo licitatório de contratação para suceder o Contrato Emergencial 79/2022, negligenciando a finalização do procedimento interno constante do Processo SEI 35014.101940/2023-45, sem justificativas, resultando na prorrogação indevida da contratação emergencial mencionada; e

iii) do Sr. Deraldo Salvador de Lima, então Coordenador de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional do Nordeste do INSS desde 6/7/2023, tendo em vista não ter tomado as medidas necessárias à conclusão do processo licitatório de contratação para suceder o Contrato Emergencial 79/2022, que já havia sido prorrogado indevidamente, negligenciando a finalização do procedimento interno constante do Processo SEI 35014.101940/2023-45, sem justificativas, resultando, ao término da contratação emergencial, na prestação de serviços sem cobertura contratual, no âmbito da Gerência-Executiva de Teresina/PI e suas unidades vinculadas, conforme Ofício SEI 129/2023/COFL-SRNE/SRNE-INSS.

10. Em instrução, à peça 490, avaliando as razões de justificativa acostadas pelos responsáveis, a AudContratações assim relatou (peça 490), no que importa à presente fase processual:

- outro agente público teve papel preponderante no impulso inicial e na condução do processo administrativo questionado: Sr. Javan de Melo Senna, então Chefe do Setor de Contratos de Vigilância;
- o referido servidor teria assinado o Documento de Formalização da Demanda (DFD) de 23/3/2023, comunicando a necessidade de realização de licitação, bem como o DFD de 15/8/2023 (peça 282, p. 7), este último subscrito em conjunto com o Sr. José Roosevelt Araújo Correa, já chamado em audiência. Ambos integraram a equipe de planejamento da contratação; e
- em consulta ao Portal da Transparência, verificou-se que o Sr. Javan de Melo Senna está encarregado da chefia do Setor de Contratos de Vigilância desde 26/9/2022, o que abrange o período da ocorrência da irregularidade.

11. Dessa verificação, entendeu-se que o Sr. Javan de Melo Senna também deve ser chamado em audiência. Como integrante da equipe de planejamento, competia-lhe estabelecer o cronograma adequado das etapas, supervisionar sua execução e adotar as providências necessárias para o cumprimento tempestivo do processo. A omissão nesse dever de agir pode ter impedido a conclusão do processo licitatório em tempo hábil.

12. Concordei com a proposta e, com base no relatório da unidade técnica, à peça 490, e, por seus fundamentos, à peça 493, autorizei a audiência sugerida pela unidade técnica, bem como as medidas processuais correlatas, nos exatos moldes constantes no item 33, da instrução à peça 490.

II – Análise das audiências dos responsáveis

13. Chamados a se defender, os responsáveis apresentaram as razões de justificativa sintetizadas a seguir:

- continuidade do serviço público: a prorrogação do Contrato Emergencial 79/2022 teria sido necessária para assegurar a continuidade dos serviços de vigilância nas unidades do INSS, cuja interrupção colocaria em risco a segurança dos servidores, dos usuários e do patrimônio público;

- circunstâncias alheias à gestão: o atraso na conclusão do novo procedimento licitatório teria decorrido da demora na emissão do ateste orçamentário, das restrições impostas pela Administração Central e da necessidade de adequação à Lei 14.133/2021, fatores que teriam inviabilizado a publicação tempestiva do certame;
- respaldo técnico e jurídico: a decisão de prorrogar o contrato emergencial teria sido amparada por manifestações das áreas técnicas e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, além de orientada pelos princípios da razoabilidade e da continuidade do serviço público;
- carência de pessoal e sobrecarga administrativa: a Superintendência Regional do Nordeste enfrentaria grave déficit de servidores, acúmulo de atribuições e ausência de apoio terceirizado, circunstâncias que teriam comprometido a celeridade dos procedimentos licitatórios;
- adoção de providências administrativas: durante sua gestão, teriam sido elaborados estudos técnicos, termos de referência e cronogramas, bem como formuladas sucessivas solicitações de suplementação orçamentária, o que demonstraria atuação diligente voltada à regularização da contratação;
- impactos da interrupção dos serviços: a descontinuidade da vigilância poderia ocasionar o fechamento de agências e prejudicar aproximadamente 850 mil beneficiários do INSS no Estado do Piauí, especialmente a parcela mais vulnerável da população; e
- boa-fé e ausência de responsabilidade: as decisões adotadas teriam sido pautadas pelo interesse público, pela eficiência e pela proteção de direitos fundamentais, razão pela qual requereu o reconhecimento da legalidade de sua atuação e o afastamento de penalidades.

II.1 – Sr. José Roosevelt Araújo Correa – Coordenador de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional do Nordeste do INSS

14. Por seu turno, em suas razões de justificativa, o Sr. José Roosevelt Araújo Correa sustentou, em resumo, os seguintes pontos:

- contexto da contratação emergencial: o Contrato 79/2022 teria sido celebrado diante da inexistência de contrato vigente e da essencialidade dos serviços de vigilância, em um cenário de centralização, na Superintendência Regional do Nordeste, das contratações anteriormente conduzidas pelas Gerências-Executivas;
- planejamento da contratação definitiva: paralelamente à contratação emergencial, teria sido iniciado o procedimento destinado à contratação regular dos serviços, com cronograma que previa sua conclusão antes do término da vigência do ajuste emergencial;
- elaboração dos artefatos técnicos: o processo licitatório teria sido efetivamente iniciado em março de 2023, estando concluídos, até 30/8/2023, o estudo técnico preliminar, o mapa de riscos, o termo de referência e a minuta do edital;
- entraves orçamentários: a obtenção do ateste orçamentário teria sofrido sucessivas devoluções pela Administração Central, em razão de exigências procedimentais, limitações de fluxo e restrições orçamentárias, tendo o Certificado de Disponibilidade Orçamentária sido emitido somente em 19/1/2024;
- alterações normativas e retrabalho: o procedimento teria sido impactado pela necessidade de adaptação à Lei 14.133/2021, pela redução dos valores inicialmente estimados e pela reprogramação orçamentária, circunstâncias que exigiram a revisão dos documentos já elaborados;
- ausência de omissão ou negligência: as causas do atraso seriam de natureza orçamentária, normativa e operacional, sem relação com eventual inércia de sua parte, tendo sido adotadas

todas as providências ao seu alcance, inclusive mediante sua participação pessoal na instrução do processo;

- solução menos gravosa: a prorrogação do contrato emergencial teria representado a alternativa de menor impacto para a Administração, pois evitou a interrupção de serviço essencial e a realização de pagamentos por reconhecimento de dívida, encontrando respaldo em precedentes deste Tribunal; e
- boa-fé e pedido de afastamento da penalidade: as medidas adotadas teriam sido orientadas pelo interesse público e pela necessidade de garantir a continuidade dos serviços, motivo pelo qual requereu o reconhecimento da ausência de negligência e o afastamento de qualquer sanção.

II.2 – Sr. Deraldo Salvador de Lima – Coordenador de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional do Nordeste do INSS

15. A defesa apresentada pelo Sr. Deraldo Salvador de Lima pode ser resumida nos seguintes argumentos:

- dificuldades estruturais e operacionais: a centralização, na Superintendência Regional do Nordeste, das licitações e dos contratos das 23 Gerências-Executivas teria ocorrido sem a correspondente ampliação da força de trabalho, ocasionando sobrecarga agravada por vacâncias, férias e greve de servidores;
- restrições orçamentárias: a principal causa do atraso teria sido a dificuldade de obtenção do ateste orçamentário, em razão do contingenciamento de recursos e da necessidade de autorizações superiores, especialmente no último trimestre do exercício;
- regular instrução do processo: teriam sido observados os fluxos estabelecidos pela Portaria Conjunta PRES/DIROFL/INSS 25/2022, com elaboração e aprovação dos artefatos técnicos, encaminhamento para análise jurídica e formulação de reiteradas solicitações de ateste orçamentário;
- devoluções por instâncias superiores: mesmo após a conclusão dos documentos técnicos, o processo teria sido devolvido diversas vezes para ajustes e complementações por setores sobre os quais o responsável não exercia controle direto, retardando a emissão do Certificado de Disponibilidade Orçamentária até 19/1/2024;
- necessidade de vigilância noturna: a inclusão excepcional de postos de vigilância noturna no regime de 12 por 36 horas teria sido motivada por boletins de ocorrência relativos a violações em unidades do INSS em Teresina/PI e estaria amparada pelo art. 12 da Portaria PRES/INSS 1.332/2021;
- adequação legislativa e atualização dos documentos: a transição para o regime da Lei 14.133/2021 e a necessidade de atualizar os artefatos técnicos em razão de novas convenções coletivas de trabalho teriam exigido a reelaboração de documentos e nova análise jurídica, com reflexos no cronograma da contratação;
- preservação do interesse público: a prorrogação do contrato emergencial teria sido menos lesiva do que a manutenção dos serviços sem cobertura contratual, evitando pagamentos por reconhecimento de dívida e assegurando a continuidade de atividade essencial, conforme precedentes deste Tribunal invocados pela defesa;
- atuação pessoal e diligente: diante da insuficiência de servidores, o responsável teria participado diretamente da elaboração do processo de contratação e adotado todas as providências possíveis para acelerar sua tramitação; e

- ausência de culpabilidade: a demora na conclusão do certame teria decorrido de fatores orçamentários e operacionais alheios ao seu controle, razão pela qual requereu o afastamento da irregularidade e a não aplicação de penalidade.

II.3 – Sr. Javan de Melo Senna – Chefe do Setor de Contratos de Vigilância da Superintendência Regional do Nordeste do INSS

16. Quanto ao Sr. Javan de Melo Senna, embora regularmente cientificado para se manifestar sobre a omissão que lhe foi atribuída na adoção das providências necessárias ao início e à conclusão tempestivos do procedimento licitatório destinado a suceder o Contrato 79/2022, o responsável não apresentou defesa.

III – Análise do relator

17. As razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Rogério Soares de Souza, José Roosevelt Araújo Correa e Deraldo Salvador de Lima possuem substancial identidade, sobretudo quanto à carência de servidores, à sobrecarga decorrente da centralização das contratações, às restrições orçamentárias, à necessidade de adaptação à Lei 14.133/2021 e à preservação da continuidade do serviço. Por essa razão, examinarei conjuntamente os argumentos comuns, sem prejuízo da necessária individualização das condutas e da apreciação das circunstâncias funcionais de cada responsável.

18. Desde logo, manifesto concordância com a análise empreendida pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às presentes razões de decidir.

19. Em aspecto preliminar, acerca da delimitação das condutas, as audiências não tiveram por objeto o período de irregularidade iniciado após o término da vigência do Contrato 30/2014, tampouco a decisão originária de celebrar o Contrato Emergencial 79/2022. Na instrução à peça 462, a AudContratações – com correção – afastou devidamente a responsabilização dos gestores por aquele primeiro ciclo de contratação, em consideração à concomitância de fatores excepcionais, entre os quais a pandemia da covid-19, as sucessivas mudanças de comando na Gerência-Executiva de Teresina/PI, a centralização das atividades administrativas, as restrições orçamentárias e a carência de pessoal.

20. O que se examina nesta fase é a repetição da prática irregular após a celebração do Contrato Emergencial 79/2022, instrumento destinado precisamente a regularizar a prestação dos serviços e a proporcionar à Administração o tempo necessário para concluir a contratação definitiva.

21. A contratação emergencial, por sua natureza excepcional e temporária, não constitui solução permanente. Ao contrário, faz surgir para os gestores o dever de iniciar imediatamente e conduzir com prioridade o procedimento licitatório destinado a substituí-la, de modo que sua conclusão ocorra dentro do prazo legal de cento e oitenta dias. Admitir que as circunstâncias invocadas para justificar a contratação emergencial também legitimassem a falta de conclusão da licitação equivaleria a perpetuar um regime excepcional incompatível com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

22. Nesse norte, avalio argumento por argumento apresentado.

III.1 – Carência de servidores e sobrecarga administrativa

23. Quanto à comentada carência de servidores e sobrecarga administrativa, não ignoro que a centralização, na Superintendência Regional do Nordeste, das contratações anteriormente conduzidas por 23 Gerências-Executivas, sem o correspondente reforço do quadro de pessoal, tenha ocasionado dificuldades operacionais e aumentado a carga de trabalho dos setores envolvidos. Esse contexto, contudo, embora possa explicar a existência de entraves na tramitação dos processos, não é suficiente para afastar a responsabilidade dos agentes incumbidos de planejar e conduzir a contratação.

24. A centralização das atividades e a insuficiência de servidores não constituíram acontecimentos súbitos ou imprevisíveis. Tais circunstâncias já eram conhecidas quando da celebração do Contrato Emergencial 79/2022 e deveriam, portanto, ter sido consideradas na elaboração do cronograma da contratação definitiva, inclusive mediante a definição de prioridades, a distribuição adequada das tarefas e o início antecipado das providências necessárias. A dificuldade estrutural exigia maior cautela e diligência dos gestores, e não autorizava que o prazo excepcional da contratação emergencial transcorresse sem a conclusão do procedimento licitatório destinado a substituí-la.

25. Além disso, não foi demonstrada a existência de impedimento concreto e insuperável que impossibilitasse a realização tempestiva do certame. Os serviços de vigilância patrimonial constituem objeto rotineiro, padronizado e reiteradamente contratado pela Administração, para o qual já existiam normativos internos, modelos de documentos e processos anteriores que poderiam servir de referência. Assim, a carência de pessoal pode ter tornado a condução do procedimento mais trabalhosa, mas não justifica a demora verificada nem exclui a responsabilidade daqueles que, em razão dos cargos ocupados, tinham o dever de organizar os trabalhos, acompanhar os prazos e assegurar prioridade à contratação.

26. Reforço, ademais, que a contratação em escopo constitui atividade administrativa diuturna, amplamente padronizada e reiteradamente realizada pelos órgãos públicos. No âmbito do próprio INSS, a matéria é disciplinada pela Portaria PRES/INSS 1.332/2021, e os documentos necessários à instrução do certame podem ser elaborados a partir de modelos consolidados e de contratações anteriores, como reconhecem os próprios responsáveis.

27. Sob esse mesmo raciocínio – de atividade rotineira –, a insuficiência de pessoal e a sobrecarga decorrente da centralização já existiam quando o Contrato 79/2022 foi celebrado. Não se tratava, desse modo, de circunstância superveniente ou imprevisível, mas de risco conhecido que deveria ter sido incorporado ao planejamento e que exigia dos gestores especial diligência na definição das prioridades e dos prazos.

28. Se a Superintendência Regional do Nordeste passou a concentrar a competência para gerir as contratações de vigilância da região, caberia à unidade organizar seus recursos e fluxos de trabalho para desempenhar essa atribuição. Deficiências internas de estruturação administrativa, embora possam explicar dificuldades operacionais, não excluem a responsabilidade dos agentes incumbidos de acompanhar as vigências contratuais e conduzir tempestivamente o procedimento.

III.2 – Restrições orçamentárias e demora na emissão do ateste

29. Sobre as ditas restrições orçamentárias e demora na emissão do ateste, igualmente não prospera a alegação de que o atraso teria decorrido de causas orçamentárias alheias ao controle dos responsáveis, especialmente das sucessivas devoluções do pedido de ateste e da emissão do Certificado de Disponibilidade Orçamentária somente em 19/1/2024.

30. Os serviços de vigilância eram continuados, essenciais e indispensáveis ao funcionamento das unidades do INSS no Estado do Piauí. De novo, a despesa correspondente era conhecida, previsível e vinha sendo regularmente suportada pela Administração, fosse por contrato emergencial, fosse por reconhecimento de dívida. Não se cuidava, então, de demanda inédita ou extraordinária, mas de gasto recorrente que deveria ter sido contemplado no planejamento orçamentário da unidade.

31. A alegação contém ainda uma contradição interna: se efetivamente não houvesse recursos para a contratação regular, tampouco haveria suporte orçamentário para prorrogar o contrato emergencial ou autorizar a continuidade dos serviços sem cobertura contratual. A despesa continuou a ser realizada; o que não ocorreu tempestivamente foi a formalização do instrumento contratual regular que deveria ampará-la.

32. Ainda que o fluxo previsto na Portaria Conjunta PRES/DIROFL/INSS 25/2022 exigisse validações da Administração Central, tais etapas deveriam ter sido consideradas desde a elaboração do cronograma. As devoluções motivadas por exigências procedimentais e pela necessidade de redução dos valores estimados evidenciam deficiência na instrução e no dimensionamento da contratação, não configurando obstáculo externo inevitável.

III.3 – Adaptação à Lei 14.133/2021

33. Sob outro ponto, relativo à adaptação à Lei 14.133/2021 e atualização dos artefatos, a necessidade de adequar o procedimento à Lei 14.133/2021 também não constitui causa excludente de responsabilidade. A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos foi publicada em 1º/4/2021, quase dois anos antes da assinatura do primeiro Documento de Formalização da Demanda, em 23/3/2023. Julgo, portanto, que houve tempo suficiente para que a Superintendência Regional do Nordeste internalizasse o novo regime, capacitasse suas equipes e adaptasse seus modelos.

34. Em verdade, a necessidade de alterar o regime jurídico aplicável decorreu, em boa medida, da própria demora na condução do certame. Se o procedimento tivesse observado o cronograma imposto pela vigência do Contrato Emergencial 79/2022, a transição legislativa não teria interferido na contratação. Pela idêntica razão, a atualização das planilhas em decorrência de novas convenções coletivas de trabalho, evento anual e previsível nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, não caracteriza circunstância excepcional.

III.4 – Legalidade da prorrogação contratual emergencial

35. Entendo que a dilação autorizada pelo Despacho Decisório SRNE/INSS 302, de 18/5/2023, e formalizada em 19/5/2023, contrariou diretamente o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, que limitava a duração das contratações emergenciais a cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos e vedava expressamente a prorrogação dos respectivos contratos.

36. O ato de prorrogação invocou o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, aplicável aos contratos ordinários de prestação continuada, embora o ajuste tivesse sido celebrado mediante dispensa emergencial. Não se trata de divergência interpretativa razoável, mas do emprego de fundamento jurídico manifestamente impertinente para afastar vedação legal expressa.

III.5 – Respaldo em pareceres jurídicos e precedentes na jurisprudência

37. Quanto ao defendido respaldo em pareceres técnicos e jurídicos, ajuízo que o argumento do Sr. Rogério Soares de Souza de que a prorrogação teria sido amparada por manifestações técnicas e jurídicas não o exime de responsabilidade. Pareceres emitidos por órgãos consultivos não transferem a esses órgãos a competência decisória nem afastam o dever do gestor de verificar a legalidade do ato que pratica, especialmente diante de proibição expressa e de entendimento consolidado desta Corte.

38. No que tangencia os precedentes que admitiriam a prorrogação excepcional, tais julgados invocados pelos responsáveis não autorizam a prorrogação de contratos emergenciais como providência ordinariamente disponível ao gestor. Os precedentes aludidos admitem, em situações estritamente excepcionais, a manutenção temporária de serviço essencial diante de circunstâncias supervenientes e não imputáveis à Administração, sem afastar a apuração da responsabilidade dos agentes que deram causa à emergência por falta de planejamento ou omissão.

39. O Acórdão 1.424/2007-1ª Câmara, relatado pelo eminente Min. Augusto Nardes, citado pelo Sr. Deraldo Salvador de Lima, reafirma que a emergência deve ser concreta e efetiva e que os contratos celebrados com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não podem ser prorrogados. De igual modo, o Acórdão 1.122/2017-Plenário (de minha relatoria) assenta que a contratação emergencial decorrente de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão não impede a responsabilização do agente cuja omissão lhe deu causa.

III.6 – Necessidade de continuidade do serviço e adoção de solução menos gravosa

40. Não se questiona a essencialidade dos serviços de vigilância nem se afirma que a Administração deveria ter deixado desguarnecidas as unidades do INSS. A premissa das defesas, nada obstante, apresenta como únicas alternativas a prorrogação irregular do contrato ou a interrupção dos serviços, quando havia uma terceira solução, juridicamente adequada: iniciar e concluir a licitação durante os cento e oitenta dias de vigência do Contrato 79/2022.
41. Não se pode invocar a necessidade de preservar a continuidade do serviço como excludente de responsabilidade quando a situação emergencial decorre da própria falta de planejamento. Os riscos de fechamento de agências e de prejuízo aos beneficiários, longe de justificarem a demora, reforçavam a necessidade de conferir prioridade máxima à contratação definitiva.
42. A prorrogação também não evitou a prestação dos serviços mediante reconhecimento de dívida. Encerrada a vigência prorrogada em 21/11/2023, a Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística autorizou, por meio do Ofício SEI 129/2023/COFL-SRNE/SRNE-INSS, a continuidade dos serviços sem cobertura contratual a partir de 22/11/2023. A medida apresentada como menos gravosa apenas postergou e agravou a irregularidade, privando a Administração das garantias e dos mecanismos de fiscalização e exigibilidade próprios de um contrato regularmente constituído.

III.7 – Devida demonstração de correção das providências administrativas adotadas

43. A elaboração de estudos técnicos, termos de referência, mapas de riscos, cronogramas e solicitações de recursos, embora documentada, não é suficiente para afastar as imputações. Não se atribuiu aos responsáveis inércia absoluta, mas a falta de adoção, no momento adequado e com a prioridade necessária, das medidas capazes de assegurar a conclusão do procedimento dentro do prazo legal.
44. A cronologia confirma a intempestividade das providências. O Contrato 79/2022 iniciou sua vigência em 21/11/2022, mas o primeiro Documento de Formalização da Demanda somente foi assinado em 23/3/2023, quatro meses depois e a menos de dois meses do termo final originalmente previsto. Naquele momento, já não havia prazo razoável para concluir uma licitação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra antes de 21/5/2023.
45. Um segundo Documento de Formalização da Demanda foi firmado em 15/8/2023 e os artefatos técnicos foram concluídos ao final daquele mês. O termo de referência somente foi atualizado em 17/9/2024, com o aviso do Pregão Eletrônico 90.028/2024 publicado em 13/12/2024. A homologação, por sua vez, ocorreu em 10/3/2025, aproximadamente 28 meses após o início da vigência do contrato emergencial. A prática de atos administrativos ao longo desse período não se confunde com atuação tempestiva e eficaz.

III.8 – Necessidade de inclusão de postos de vigilância noturna no regime 12 por 36 horas

46. No que se refere especificamente ao argumento do Sr. Deraldo Salvador de Lima, não se põe em dúvida a necessidade de proteção noturna das unidades que haviam registrado ocorrências de arrombamento. A dificuldade estava na inadequação do dimensionamento dos postos aos parâmetros do normativo interno, questão que já havia contribuído para o insucesso de tentativa anterior de contratação.
47. Tratava-se, como já dito, de obstáculo conhecido e antecipável, cuja superação exigia justificativa técnica robusta e articulação prévia com as instâncias competentes desde o início do planejamento. A reprodução de dificuldade anteriormente identificada, com o consequente retrabalho e atraso, reforça a caracterização da falha de planejamento.

III.9 – Revelia do Sr. Javan de Melo Senna

48. Regularmente cientificado, o responsável não apresentou razões de justificativa, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, com o regular prosseguimento do processo.

49. No caso concreto, concordo com a unidade técnica que a documentação é suficiente para demonstrar a irregularidade e o nexo entre a conduta omissiva e o resultado. Na condição de Chefe do Setor de Contratos de Vigilância desde 26/9/2022 e integrante da Equipe de Planejamento da Contratação instituída pela Portaria COFL-SRNE/SRNE/INSS 154/2023, incumbia ao Sr. Javan de Melo Senna acompanhar as vigências dos contratos de sua área e adotar as providências necessárias ao início tempestivo da licitação.

50. Fato é que o responsável subscreveu os Documentos de Formalização da Demanda de 23/3/2023 e de 15/8/2023 e ocupava posição funcional da qual se esperava o alerta oportuno sobre a proximidade do término do Contrato 79/2022.

51. Ainda que se estendam ao responsável, em benefício da ampla defesa, os argumentos comuns apresentados pelos demais responsáveis, tais alegações, conforme demonstrado, não afastam a irregularidade.

III.10 – Individualização das condutas

52. O exame conjunto dos argumentos não significa atribuição indistinta de responsabilidade. O Sr. Rogério Soares de Souza, na condição de Superintendente Regional do Nordeste, autorizou a prorrogação do Contrato 79/2022 mediante fundamento incompatível com a natureza emergencial do ajuste. O Sr. José Roosevelt Araújo Correa, Coordenador de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística até 5/7/2023, não impulsionou o procedimento em ritmo compatível com o prazo do contrato emergencial, tendo o primeiro Documento de Formalização da Demanda sido elaborado apenas quando faltavam menos de dois meses para o término da vigência originária.

53. Já em relação o Sr. Deraldo Salvador de Lima, que assumiu a Coordenação de Gestão de Orçamento, Finanças e Logística em 6/7/2023, entendo que não promoveu a conclusão do certame após a prorrogação irregular, sobrevivendo, ao final do período prorrogado, a prestação dos serviços sem cobertura contratual. Por sua vez, o Sr. Javan de Melo Senna, como Chefe do Setor de Contratos de Vigilância e integrante da equipe de planejamento, deixou de adotar tempestivamente as providências diretamente relacionadas ao acompanhamento da vigência e à preparação da licitação substitutiva.

54. As responsabilidades decorrem, nessa narrativa, das competências exercidas por cada agente e dos respectivos períodos de atuação. Em todos os casos, era exigível conduta diversa, consistente no acompanhamento diligente da vigência do ajuste emergencial e na adoção tempestiva das providências necessárias à contratação regular.

III.11 – Reincidência da irregularidade

55. Confere especial gravidade ao caso o fato de que a prestação de serviços de vigilância sem contratação regular já era objeto deste mesmo processo. No ciclo anterior, a responsabilização pela falta de licitação foi afastada em razão de circunstâncias excepcionalíssimas. A celebração do Contrato Emergencial 79/2022 representava, portanto, oportunidade concreta para o saneamento definitivo da situação.

56. Apesar da ciência sobre o histórico de irregularidades e sobre a atuação deste Tribunal, repetiu-se o mesmo padrão de conduta, desta vez agravado pela prorrogação de contrato legalmente improrrogável, pela posterior prestação de serviços sem cobertura contratual e pela permanência da situação até a conclusão do novo certame.

III.12 – Alegação de boa-fé e ausência de culpabilidade

57. As razões apresentadas não demonstram a existência de circunstância inevitável ou imprevisível capaz de afastar a culpabilidade dos responsáveis. Ao contrário, os obstáculos invocados eram conhecidos, recorrentes e passíveis de consideração no planejamento. A posição funcional dos agentes e a relevância do serviço tornavam razoavelmente exigível atuação mais diligente e tempestiva.

III.13 – Homologação posterior de licitação

58. A homologação do Pregão Eletrônico 90.028/2024, ocorrida em 10/3/2025, regularizou a situação e tornou desnecessária a expedição de determinação para a conclusão do certame. Julgo que o fato superveniente, porém, não afasta as irregularidades já consumadas, devendo ser considerado apenas na dosimetria das sanções.

59. Por essas razões, acompanho a unidade técnica para considerar revel o Sr. Javan de Melo Senna e rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Rogério Soares de Souza, José Roosevelt Araújo Correa e Deraldo Salvador de Lima. As condutas ensejam a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, observada, na definição dos valores, a natureza e a extensão da participação de cada responsável, conforme examinarei no capítulo seguinte.

IV – Dosimetria das penas e conclusão

60. Diante do exposto, deve-se conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente, rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Rogério Soares de Souza, José Roosevelt Araújo Correa e Deraldo Salvador de Lima e considerar revel o Sr. Javan de Melo Senna, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

61. Para a dosimetria das sanções, considero a gravidade das irregularidades, a essencialidade dos serviços de vigilância para o funcionamento das unidades do INSS e o fato de se tratar de contratação antiga, reiterada e amplamente conhecida pela Administração.

62. O histórico dos autos revela que a ausência de contratação regular e o risco de repetição da irregularidade eram conhecidos nos diversos níveis da estrutura administrativa, inclusive em razão das sucessivas comunicações deste Tribunal e da celebração do Contrato Emergencial 79/2022 com a finalidade específica de viabilizar a contratação definitiva. Em situações dessa natureza, a responsabilidade não se limita aos agentes encarregados das providências operacionais, alcançando com maior intensidade os ocupantes de funções de direção e coordenação, aos quais cabia organizar os trabalhos, estabelecer prioridades, supervisionar a atuação dos subordinados e impedir a perpetuação da situação irregular.

63. Nesse contexto, considero proporcional aplicar ao Sr. Javan de Melo Senna multa de R\$ 15.000,00, correspondente a aproximadamente 16,60% do valor máximo de R\$ 90.337,90 estabelecido para o exercício de 2026 pela Portaria-TCU 3/2026, tendo em vista sua responsabilidade direta, como Chefe do Setor de Contratos de Vigilância e integrante da equipe de planejamento, pelo acompanhamento das vigências e pelo início tempestivo da contratação, ponderada sua posição hierárquica inferior e a ausência de competência decisória final.

64. Aos Srs. Rogério Soares de Souza, José Roosevelt Araújo Correa e Deraldo Salvador de Lima, ocupantes de funções superiores de direção e coordenação, aplico, individualmente, multa de R\$ 20.000,00, equivalente a aproximadamente 22,14% daquele limite, em razão do maior dever de liderança, supervisão e decisão inerente aos cargos exercidos. A homologação posterior do Pregão

Eletrônico 90.028/2024, embora considerada para moderar as sanções, não afasta as irregularidades já consumadas.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 5133/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 003.477/2022-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Gerência Executiva do INSS - Teresina/PI- INSS/MPS; Havaí Vigilância e Segurança Ltda. (08.578.865/0001-41); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsáveis: Adenilson Borges de Oliveira Rosa (017.956.163-42); Deraldo Salvador de Lima (319.298.264-00); Javan de Melo Senna (024.147.975-41); José Roosevelt Araújo Correa (254.785.83.3-91); Rogerio Soares de Souza (041.900.814-42).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Gerência Executiva do INSS - Teresina/PI - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação protocolada pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) dando conta de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 2/2014, pertinente à Gerência-Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Teresina/PI (INSS/PI) (UASG 510030), referente à contratação dos serviços de segurança e vigilância patrimonial, por meio de vigilância desarmada,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. no mérito, considerar a presente representação procedente;

9.3. considerar revel o responsável Javan de Melo Senna, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 15.000 (quinze mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Rogério Soares de Souza, José Roosevelt Araújo Correa e Deraldo Salvador de Lima, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social – Gerência-Executiva em Teresina/PI, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da

dívida nos vencimentos, salários ou proventos do(s) responsável(eis), observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

9.7. informar ao Instituto Nacional do Seguro Social – Gerência-Executiva em Teresina/PI do inteiro teor deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.8. encaminhar cópia desta deliberação aos responsáveis, bem como aos seus respectivos representantes legais.

10. Ata nº 33/2026 – 1ª Câmara.

11. Data da Sessão: 29/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5133-33/26-1.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral