



AUDITORIA

Unidade de Auditoria
Interna do IFRS

Relatório de Auditoria Nº 007/2022

Ação Nº 03 - PAINT/2021: Gestão e Fiscalização de Contratos

Unidade Auditada

Reitoria

Maio/2022

Unidade de Auditoria Interna do IFRS - UNAI

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

Órgão: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do RS

Unidade Auditada: Reitoria

Município/UF: Bento Gonçalves/RS

Ordem de Serviço: Nº 004/2021

Missão

A Unidade de Auditoria Interna – UNAI, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS, é o órgão que realiza atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e aprimorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Auditoria em Gestão e Fiscalização de Contratos

A auditoria em Gestão e Fiscalização de Contratos teve por objetivo avaliar o cumprimento dos normativos internos, da legislação vigente e verificar a suficiência dos controles internos existentes inerentes à gestão e fiscalização de contratos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA UNAI?

O presente trabalho foi de avaliação da Gestão e Fiscalização de Contratos no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Rio Grande do Sul (IFRS), Reitoria, visando avaliar o cumprimento dos normativos internos, da legislação vigente e verificar a suficiência dos controles internos. O período compreendido pela análise foi de 1º de abril de 2020 a 1º de outubro de 2021.

POR QUE A UNAI REALIZOU ESSE TRABALHO?

Baseada na análise de riscos, que contou com a participação da Gestão do IFRS, a UNAI identificou, através da matriz de riscos que considera os critérios de materialidade, relevância e criticidade do objeto, um grau de risco alto no tema auditado.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA UNAI? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que os controles internos administrativos da Reitoria, em relação à Gestão e Fiscalização de Contratos, de uma forma geral, encontram-se adequados: os contratos são geridos observando as disposições legais e a fiscalização dos contratos é eficiente, permitindo e assegurando que o serviço contratado seja prestado.

Não foram identificados achados que resultaram em recomendações, porém sugere-se que a unidade auditada observe as análises da auditoria interna para aquelas constatações descritas neste relatório:

- a) Formalização, no processo, da identificação da equipe que atuará como gestor e fiscais do contrato;
- b) Compartilhamento de documentos com gestor e fiscais do contrato;
- c) Fiscalização inicial; e,
- d) Publicações intempestivas dos contratos ou seus aditivos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CONSUP – Conselho Superior

IFRS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

IN – Instrução Normativa

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

S.A. – Solicitação de Auditoria

SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

UNAI – Unidade de Auditoria Interna do IFRS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
RESULTADOS DOS EXAMES.....	8
Metodologia para cientificar os fiscais.....	8
Recebimento prévio dos documentos dos contratos.....	8
Fiscalização inicial.....	10
Publicações intempestivas.....	11
CONCLUSÃO.....	13

INTRODUÇÃO

A Unidade de Auditoria terna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande de Sul, cumprindo a atribuição estabelecida no Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000 e alterações, e em atendimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT 2021, aprovado pela Resolução do Conselho Superior N.º 053, de 28 de dezembro de 2020, apresenta, para apreciação e conhecimento, o Relatório de Auditoria Interna Nº 007/2022. Esta ação foi realizada nos anos de 2021 e 2022 (Ação nº 3 do PAINT/2021 e Ação Nº 01 do PAINT/2022) e teve como objetivo avaliar o cumprimento dos normativos internos, da legislação vigente e verificar a suficiência dos controles internos existentes inerentes à gestão e fiscalização de contratos.

Conforme disposto na IN MPDG nº 05/2017, as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Nesse sentido, o Guia de Fiscalização de Contratos do IFRS, elaborado pela Diretoria de Licitações e Contratos, traz que prevê que a gestão e a fiscalização dos contratos são um poder-dever da Administração Pública, visto que objetiva assegurar que o objeto contratado seja recebido ou executado conforme as condições estabelecidas pela Administração no edital da licitação e no contrato.

Atualmente, os processos referentes à contratação são autuados eletronicamente através do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). Assim, os documentos devem ser criados, tramitados e assinados, preferencialmente, via SIPAC, utilizando os documentos indicados e disponibilizados aos *campi* na Coletânea de Fluxos do Setor de Contratos do IFRS.

A principal base legal utilizada neste trabalho pode ser encontrada em: [Documentos de Contratos e Fiscalização - IFRS](#), [Lei N.º 8.666/1993](#) e [IN MPDG N.º 05/2017](#). Destacam-se a IN MPDG nº 05/2017 e o Guia de Fiscalização de Contratos do IFRS.

Os dados e informações foram coletados através do site institucional e, principalmente, dos documentos disponibilizados diretamente pela Gestão da Reitoria. De posse desses dados e informações, foi possível fazer a análise visando identificar o grau de maturidade da Gestão e Fiscalização dos Contratos. Os exames foram realizados por amostragem. Foram analisados 12 de 47 processos, conforme lista abaixo:

Número do Processo	Contratos
23419.000520/2019-24	Publicação no Diário Oficial da União
23419.000717/2020-05 23419.000182/2021-45	Plataforma de livros digitais
23419.000598/2018-68 23419.0001444/2021-92	Serviço terceirizado de Portaria
23419.000178/2021-87 23419.000465/2021-97	Serviço de manutenção predial
23419.000064/2019-12 23419.000157/2021-61	Aquisição de passagens aéreas
23419.000716/2020-52 23419.000193/2021-25	Serviço de outsourcing de impressão
23419.001045/2019-11 23419.000214/2021-11	Contratação de seguros para alunos
23419.001065/2016-31 23419/000168/2021-41	Manutenção preventiva e corretiva de veículos
23419.001208/2017-96 23419/000209/2021-08	Serviço de gerenciamento e abastecimento
23419.000683/2018-26 23419/000084/2022-99	Gestão de exames periódicos
23419.000179/2021-21 23419/000467/2021-86	Manutenção predial
23419.000597/2020-38 23419/000167/2021-05	Almoxarifado virtual

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, em conformidade com as orientações constantes do Referencial Técnico de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN SFC/CGU Nº 03/2017. A execução da ação prolongou-se em virtude da pandemia do Coronavírus e da consequente mudança nas práticas de trabalho do IFRS, com a implantação do trabalho remoto a partir de 16/03/2020, demandando adaptações nas atividades da equipe de auditoria.

As recomendações e sugestões expedidas visam à adequação dos controles internos administrativos e devem ser avaliadas e ponderadas pela autoridade competente.

Os resultados dos exames, doravante apresentados, foram divididos de acordo com os seguintes componentes: **Achado** (situação irregular identificada e documentada durante a fase de execução da auditoria); **Critério** (lei, norma ou princípio desrespeitado na situação encontrada); **Manifestação da Unidade Auditada** (posição ou justificativa da Gestão acerca do achado de auditoria); **Análise da Auditoria Interna** (análise dos elementos constantes nos itens anteriores e avaliação da necessidade de expedição de Recomendação); e **Recomendação** (sugestão de melhoria visando à regularização da impropriedade identificada).

RESULTADOS DOS EXAMES – ACHADOS DE AUDITORIA

1. Não foi identificada a metodologia utilizada para dar ciência à equipe de fiscalização quando da sua designação para atuar nos contratos. Em consulta documental realizada nos processos, listados na página anterior, verificou-se que não estão anexadas as comprovações de que e como foi dada ciência aos fiscais para que comecem a atuar na fiscalização dos contratos.

Critério

Conforme prevê o art. 41 da IN 05/2017, § 1º, “para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser cientificados expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação”.

Manifestação da Unidade Auditada

“Conforme guia de fiscalização de contratos do IFRS " A ciência prévia dos servidores que compõem a equipe de fiscalização é necessária e deve ser realizada por meio de assinatura eletrônica no “Formulário de Nova Contratação”, providenciado pela área requisitante do serviço no Sistema Integrado de Administração, Patrimônio e Contratos (SIPAC) e encaminhado para o setor de contratos providenciar a formalização da avença. A designação da equipe de fiscalização ocorre por meio de portaria publicada no SIGEPE/Boletim de Serviço do IFRS. A escolha dos servidores integrantes das equipes de fiscalização deve atentar para a observância de competências adequadas à execução do acompanhamento contratual conforme objeto do contrato e características pessoais como integridade, responsabilidade e pró-atividade”.

Análise da Unidade de Auditoria

Neste tópico, a auditoria teve por objetivo analisar se os servidores são cientificados que deverão atuar na gestão e fiscalização de contratos antes de sua designação. Esta é uma boa prática que possibilita a preparação dos servidores, bem como, caso necessário, a realização de capacitação.

Nos processos analisados não foi identificada tal prática, porém a gestão informa que com a adoção do SIPAC a equipe de gestão e fiscalização dos contratos já é informada quando da realização de nova contratação.

Dessa forma, não há motivos para recomendações. Todavia, salienta-se a importância de que os gestores e os fiscais sejam de fato cientificados antes da emissão da portaria de nomeação.

2. Na análise documental realizada nos processos, listados anteriormente, não foi localizada indicação de que o gestor e os fiscais tenham recebido a documentação do contrato.

Critério

Conforme prevê o art. 41 da IN 05/2017, § 4º, “para o exercício da função, os fiscais deverão receber cópia dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos, a exemplo dos Estudos Preliminares, do ato convocatório e seus anexos, do contrato, da proposta da contratada, da garantia, quando houver, e demais documentos indispensáveis à fiscalização”.

Manifestação da Unidade Auditada

“A entrega de cópia dos documentos essenciais da contratação sempre esteve no fluxo de atividades do setor de contratos (disponível em Coletanea-de-Fluxos-Setor-de-Contratos-2020.pdf (ifrs.edu.br)) para serem enviados para as equipes de fiscalização. Ademais estes documentos sempre são publicados no portal do IFRS, bem como o setor de contratos sempre está à disposição para atender a solicitações de envio de documentos necessários e suporte à fiscalização dos contratos. No entanto, como estratégia de compliance, recentemente os fluxos foram atualizados, e estes documentos passaram a ser incluídos nos processos eletrônicos de empenho e pagamento quando criados pelo setor de contratos. Conforme o “Fluxo para contrato novo” da Coletânea de fluxos do setor de contratos do IFRS (Coletanea-de-Fluxos-Setor-de-Contratos-2021-ajuste-contas-de-contratos-2021.pdf (ifrs.edu.br)), é atividade do setor de contratos:

13 - Abrir o processo de empenho e pagamento no SIPAC, contendo os seguintes documentos: termo de referência, contrato, proposta, planilhas de custo e formação de preços, Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), portaria de fiscais, planilha de retenção da conta vinculada, documentos de habilitação da empresa e empenho, no que couber; a) no caso de obras: contrato, planilha orçamentária, homologação, adjudicação e ordem de serviço assinada para a Diretoria de Projetos e Obras, a fim de cadastro no SIMEC.

14 - Tramitar no SIPAC o processo eletrônico de empenho e pagamento para o gestor do contrato.

Assim, a equipe de fiscalização tem acesso aos documentos essenciais por meio do processo de empenho e pagamento (Processo independente do processo do contrato, onde ficam registrados todos os documentos de fiscalização e pagamento do contrato). No processo de empenho e pagamento a equipe de fiscalização deve (conforme guia de fiscalização do IFRS):

1. j) INSTRUIR processo eletrônico de pagamento no SIPAC com a documentação comprobatória da execução contratual (termo de recebimento provisório e definitivo, nota fiscal, documentação trabalhista e

13. n) INSERIR toda a documentação de fiscalização no processo de “Empenho e Pagamento” no SIPAC. Quando houver documentos contendo dados sensíveis (por exemplo: CPF e dados de identificação pessoal), conforme Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), os documentos devem ser cadastrados como SIGILOSOS. A nota fiscal e o termo de Recebimento Provisório e Definitivo são documentos OSTENSIVOS, de acesso irrestrito.

A listagem de processos de empenho e pagamento está disponível no seguinte link: [Processos de Pagamento Cadastrados - Planilhas Google.](#)”

Análise da Unidade de Auditoria

Neste tópico, a auditoria teve por objetivo analisar se os fiscais recebem a documentação referente aos contratos aos quais foram designados. A entrega destes documentos visa garantir conhecimento prévio para que o Fiscal tenha condições de atuar na fiscalização.

A gestão se manifesta informando que compartilha a documentação atualizando, inclusive, a prática para tal atividade compartilhando a documentação no processo via SIPAC.

Como houve atualização nos procedimentos e há garantia de que os fiscais possuem acesso prévio à documentação não será emitida recomendação.

3. Na análise documental realizada nos processos, listados na introdução, não foi localizada indicação de que os fiscais tenham realizado análise (fiscalização) inicial para aqueles contratos que tenham a utilização de mão de obra.

Critério

Conforme prevê o Anexo VIII-B da IN 05/2017. Dentre seus itens destaca-se o item 10.1 “fiscalização inicial (no momento em que a prestação de serviço é iniciada).

Manifestação da Unidade Auditada

“Conforme Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 05/2017 a fiscalização inicial é etapa da fiscalização administrativa que cabe aos contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Referente aos processos listados se aplica apenas ao serviço terceirizado de portaria. Anteriormente à adoção do processo de empenho e pagamento como processo de fiscalização (que foi implantado de forma gradativa a partir de 19 de agosto de 2021) os documentos da fiscalização inicial ficavam sob guarda das equipes de fiscalização, e por isso, não há registros de sua ocorrência nos processos, como é o caso do contrato de prestação de serviços de portaria. As instruções para a fiscalização inicial sempre estiverem dispostas no guia de fiscalização do IFRS. Questionado, o gestor do contrato de prestação de serviços de portaria M. C. S. relatou: “Enquanto gestor do contrato de portaria realizamos a conferência mensal dos documentos dos colaboradores, desde sua contratação até seu desligamento. Além disso também são aferidos os demais documentos obrigatórios de fiscalização, anexados aos processos e tudo formalizado nos relatórios mensais de fiscalização e termos de recebimento definitivo que são os instrumentos obrigatórios para liberação do pagamento a empresa. Quaisquer divergências na documentação a fiscalização aciona a contratada e notifica se for necessário, visando manter a execução contratual conforme determinam os manuais internos do IFRS e a legislação vigente”.

Análise da Unidade de Auditoria

Neste tópico, a auditoria teve por objetivo analisar se os fiscais fazem fiscalização inicial no momento em que a prestação de serviço é iniciada verificando, por exemplo, se a prestadora de serviço cumpre o que está listado no item 10.1 do Anexo VIII-B da IN 05/2017.

O gestor informa que realiza tal atividade para aqueles contratos que possuem dedicação exclusiva de mão de obra. Com a digitalização dos processos este procedimento ficará disponível no SIPAC.

Não haverá recomendação, apenas a indicação de que esta fiscalização inicial seja anexada ao processo.

4. Identificou-se algumas publicações de contrato ou aditivo de forma intempestiva, conforme relacionado no quadro abaixo:

Contratos	Data do contrato ou aditivo	Data da publicação
Serviço terceirizado de Portaria	15/02/2019 (apostilamento)	Não localizado
	31/03/2020	13/04/2020
	25/06/2020	25/08/2020
Aquisição de passagens aéreas	30/01/2020	11/02/2020
	29/01/2021	18/03/2021
Serviço de outsourcing de impressão	26/10/2020	18/11/2020
	19/04/2021	19/05/2021
Contratação de seguros para alunos	24/09/2020	19/10/2020
	29/09/2021	19/10/2021
Manutenção preventiva e corretiva de veículos	01/09/2016	10/10/2016
	14/08/2019	10.09.2019
Serviço de gerenciamento e abastecimento	26/08/2019	11/09/2019
Gestão de exames periódicos	13/07/2020	14/08/2020

Critério

De acordo do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666 a publicação do contrato e seus aditamentos deve ocorrer até o 5º dia útil do mês seguinte.

Manifestação da Unidade Auditada

“O gerenciamento das publicações é realizado com a utilização dos fluxos para contratos, aditivos e apostilamentos (disponível em Coletanea-de-Fluxos-Setor-de-Contratos-2021-ajuste-contas-de-contratos-2021.pdf (ifrs.edu.br)). Estes fluxos preveem que a publicação do contrato seja feita após todas as partes terem assinado o documento, tendo em vista que antes disso o contrato ou termo aditivo não tem validade. O que ocorre é que eventualmente o retorno do documento assinado pelas partes extrapola o quinto dia útil do mês subsequente.

Os termos de apostilamento não eram publicados antes de 01/01/2021, tendo em vista que o sistema antigo não disponibilizava opção para essa operação. Ainda, os termos de apostilamento não são considerados aditamentos contratuais porque apenas estão formalizando um evento que já estava previsto no contrato inicial (reajustes/repactuações). No entanto, com o advento do Comprasnet Contratos 4.0, os termos de apostilamento celebrados a partir de 01/01/2021 começaram a ser publicados.”

Análise da Unidade de Auditoria

Neste t3pico, a auditoria teve por objetivo analisar as publica33es tempestivas dos contratos ou termos aditivos. Conforme rela33o, no quadro acima, percebeu-se haver algumas publica33es fora de prazo.

O gestor informa que por vezes a publica33o atrasou por estar providenciando assinaturas no contrato e que o apostilamento n3o era publicado, pois o sistema n3o permitia.

Pelo fato da maior parte dos contratos terem sido publicados tempestivamente esta auditoria n3o emitir3 recomenda33o. Todavia, sugere-se que o gestor tome medidas administrativas para agilizar a assinatura nos contratos e por conseguinte consiga publicar tempestivamente.

CONCLUSÃO

De modo geral, o objetivo desta auditoria foi atingido. Considerando o escopo do trabalho, infere-se que há conformidade em relação à maioria dos normativos e preceitos legais atinentes ao tema auditado, tendo sido relatadas as fragilidades mais importantes, as quais devem ser objeto de análise por parte do Gestor.

A Reitoria demonstrou empenho na implementação e revisão de controles internos, como demonstrado nas análises deste relatório e nas manifestações da Gestão, o que favorece o alcance dos objetivos, a integridade institucional e a correção das eventuais fragilidades existentes.

Outrossim, destaca-se que este relatório não tem a intenção de esgotar as possibilidades de inconsistências passíveis de serem observadas, mas sim servir como instrumento de orientação para as boas práticas da Administração Pública.

Em que pese ser a Unidade de Auditoria Interna um órgão de assessoramento técnico, portanto, não possuindo natureza vinculante, o acatamento e a implementação das sugestões refletirão o comprometimento da Gestão com o fortalecimento dos controles internos da entidade e o acolhimento das disposições normativas vigentes.

Bento Gonçalves, 06 de maio de 2022.

Marcelo Juarez Vizzotto
Auditor
Coordenador da Equipe

Lauri Paulus
Auditor
Membro da Equipe

De acordo:

William Daniel S. Pfarrius
Auditor-Chefe
Portaria Nº 447/2019