AUDITORIA
Unidade de Auditoria
Interna do IFRS

Relatório de Auditoria Nº 08/2022

Ação Nº 03 - PAINT/2021 e Ação Nº 01 - PAINT/2022: Gestão e Fiscalização de Contratos

Unidade Auditada:

***Campus* Bento Gonçalves**

Maio/2022

Rua Gen. Osório, 348 – Centro – Bento Gonçalves/RS – CEP 95700-086
https://ifrs.edu.br/unidade-de-auditoria-interna

Unidade de Auditoria Interna do IFRS - UNAI

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA
Órgão: **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do RS**
Unidade Auditada: ***Campus* Bento Gonçalves**
Município/UF: **Bento Gonçalves/RS**
Ordem de Serviço: **N.º 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. Os contratos de serviços continuados, com e sem dedicação exclusiva de mão de obra, selecionados percentual e materialmente, foram objeto de análise.

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), *Campus* Bento Gonçalves, 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 do *Campus* Bento Gonçalves em relação à Gestão e Fiscalização de Contratos, de uma forma geral, encontram-se adequados, com a documentação bem organizada. Contudo, não foram encontrados alguns documentos, gerando constatações, as quais foram esclarecidas pela Gestão, restando como sugestão a adoção de um modelo de avaliação da execução dos serviços condizente com a complexidade do contrato.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

EPI – Equipamentos de Proteção Individual

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

IMR – Instrumento de Medição de Resultados

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.....9

1. Falta de indicativo da ciência formal à equipe.....9
2. Atendimento parcial das normas de segurança e saúde do trabalhador.....9
3. Falta de indicativo de recebimento dos documentos pelos fiscais.....10
4. Falta de IMR ou outro instrumento para aferição da qualidade do serviço.....10
5. Não localizado documento de indicação do preposto.....11

CONCLUSÃO.....13

INTRODUÇÃO

A Unidade de Auditoria Interna 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 N.º 08/2022. 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 n° 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 8.666/1993e 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 utilizadas nesta auditoria foram coletados do site institucional e, principalmente, dos documentos disponibilizados diretamente pela Gestão do *Campus*. A avaliação realizada compreendeu os contratos de serviços continuados, com e sem dedicação exclusiva de mão de obra, executados durante o período de 01/04/2020 a 01/10/2021. Nesse período, o *Campus* possuía 20 contratos vigentes. Os exames foram realizados por amostragem, numa percentagem de 35%, e foram selecionados 7 para auditoria, conforme segue.

Nº do contrato	Contratada	Objeto	Valor Mensal (R$)	Valor Anual (R$)	Data de início	Data de término
72/2018	Jornada Metalurgica Ltda (Manutenção Máq.)	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de máquinas e equipamentos, com fornecimento de peças, para a Agroindústria, Cozinha e Vinícola do IFRS – Campus Bento Gonçalves	Valor dos serviços prestados	R$ 114.024,80 (total estimado)	10-Sep-18	10-Sep-22
72/2020	JJSR Ar Condicionado Eirelli -ME	Contratação de serviços continuados de LIMPEZA E CONSERVAÇÃO, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva	39.980,15	479.761,80	25/nov/20	25/nov/22
67/2019	MW Segurança Ltda	Contratação de serviços continuados de vigilância armada, a ser executado de forma contínua, com fornecimento de todo material de consumo e equipamentos, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.	37.724,56	452.694,72	01/nov/19	01/nov/22
14/2017	Realtur Viagens e Turismo (Transp Rodoviário)	Contratação de serviços de transporte rodoviário municipal e intermunicipal (ônibus/capacidade mínima 41 passageiros e micro-ônibus/capacidade mínina 22 passageiros), e para o transporte até a Estação Experimental de Tuiuty (ônibus/capacidade mínima 41 lugares e micro-ônibus tipo Van/capacidade mínima 15 lugares).	26.445,31 (valor estimado)	317.343,75 (valor estimado)	20/mar/17	20/mar/22
13/2020	Servitek (Trabalhador Agropecuário)	Serviços de Trabalhador Agropecuário para o IFRS-Campus Bento Gonçalves, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.	26.749,35	320.992,25	02/mar/20	02/mar/22
114/2015	Netare Serviços Ltda - ME	Serviços continuados de limpeza com fornecimento de material, equipamentos e insumos para o Campus Bento do IFRS.	51.300,66	615.607,92	26/10/15	26/10/2020
40/2019	Tríplice Administração e Serviços Eireli	Prestação de serviços de trabalhador de apoio à agricultura - jardineiro para o IFRS Campus Bento / 03 postos de 44 horas semanais	11.109,74	133.316,90	1-ago-19	01-ago-21

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).

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. Além disso, foi solicitada prorrogação de prazo para a entrega de respostas pela Gestão, impactando na data de conclusão da auditoria. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

RESULTADOS DOS EXAMES – ACHADOS DE AUDITORIA

1. Não foram encontrados indicativos de como é dada a ciência formal à equipe de fiscalização.

Critério

Art. 41, § 1º da IN 05/2017, que diz: "*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

"Os contratos auditados no período que compreende 01/04/2020 a 01/10/2021, objeto de análise da Solicitação de Auditoria Nº003/001/UNAI/BG/2021 - Gestão e Fiscalização de Contratos, tiveram a comunicação e ciência da indicação e respectivas atribuições da equipe de fiscalização (gestor e fiscais) realizadas verbalmente ou através de e-mail institucional (em anexo, cópia de e-mail correspondente ao Contrato 67/2019 - MW Segurança Ltda). A partir da utilização do sistema Sipac para a tramitação dos processos de contratos, empenhos e pagamentos, a ciência formal ocorre pela área requisitante através do Ofício de solicitação da contratação no sistema SIPAC (conforme Coletânea de Fluxos do setor de Contratos do IFRS - Formulário Solicitação de Novo Contrato). O ofício é elaborado no momento da solicitação da contratação, quando o gestor e os fiscais já cientes e de acordo assinam o documento, bem como, o responsável da área requisitante. Posteriormente, a formalização é feita através da emissão de portarias."

Análise da Unidade de Auditoria

Pela documentação apresentada, verificou-se que existem as portarias de nomeação da equipe de fiscalização (gestor e fiscais) dos contratos, porém não foram encontrados indicativos de como é dada a ciência formal a eles. Assim, questionou-se a Gestão como é feita essa comunicação. A Gestão se manifesta informando que as comunicações à equipe eram feitas pessoalmente ou por e-mail e que, a partir da adoção do SIPAC, a ciência é dada formalmente por ofício na solicitação da contratação. Considerando-se, principalmente, o atual fluxo adotado, resta elidida a questão.

2. Atendimento parcial das normas de segurança e saúde do trabalhador a cargo das empresas terceirizadas.

Critério

O Anexo VIII-B, IN 05/2017, 10.1., f), que diz: "*Deve ser verificada a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual (EPI)*".

Manifestação da Unidade Auditada

"A empresa é responsável pelo encaminhamento e entrega dos EPIs aos terceirizados. A fiscalização ocorre in loco pela equipe de fiscalização, sendo apontado, em caso de não utilização, diretamente ao preposto da empresa. Durante o período auditado, em razão das condições pandêmicas, os contratos com mão de obra foram em sua maioria suspensos (total ou parcialmente, com redução de postos ou trabalho remoto). Salienta-se, ainda, que as condições de insalubridade e periculosidade normalmente são avaliadas durante os estudos preliminares, na fase de planejamento da contratação (ETPs)."

Análise da Unidade de Auditoria

Não pôde ser constatado se há e como é feita a fiscalização exigida pela IN 05/2017 no que se refere à fiscalização do cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalhador a cargo das empresas terceirizadas, como a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho. Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, verificou-se, na documentação enviada, que os terceirizados receberam Equipamentos de Proteção Individual (EPI). No entanto, como não pôde ser constatado se há e como é feita a fiscalização exigida, questionou-se a Gestão. Na manifestação, a Gestão informa que a fiscalização ocorre in loco e que são avaliadas as condições perigosas e insalubres. Assim, resta esclarecida a constatação.

3. Não foram encontrados indicativos de que os fiscais receberam cópias dos documentos essenciais da contratação.

Critério

O § 4º do art. 42 da IN 05/2017 diz que "*para o exercício da função, os fiscais deverão receber cópias 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

"O envio da documentação necessária à fiscalização era feito através do e-mail do setor de contratos ao e-mail institucional dos fiscais. Com a implantação dos processos no Sipac, os documentos enumerados pela Auditoria estão no processo de empenho e pagamento, que ficam sob a guarda dos fiscais. Em anexo, segue cópia dos e-mails enviados aos gestores e fiscais (estas cópias encontram-se nos referidos processos físicos), bem como inteiro teor do processo de Empenho e Pagamento como exemplos."

Análise da Unidade de Auditoria

Em análise da documentação, não se encontrou comprovação de que os fiscais receberam cópias dos documentos essenciais do contrato para exercerem a função de fiscalização. A manifestação da Gestão informa como acontece essa interação e que, com a adoção do SIPAC, esse fluxo ficou mais eficaz. Dessa forma, fica superada a constatação.

4. Não foi encontrado o IMR ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços.

Critério

O Anexo VIII – A da IN 05/2017 prevê que "*a fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços*".

Manifestação da Unidade Auditada

"Nem todos os contratos do Campus preveem a utilização de Instrumento de Medição de Resultado (IMR) para aferição da qualidade da prestação de serviços. Somente os contratos mais recentes (formalizados a partir de 2020) tem uma previsão editalícia dos itens avaliados pelo instrumento e os níveis de penalização. Ainda, em função do trabalho remoto e da necessidade de adequação aos meios disponíveis durante o período pandêmico avaliado por esta auditoria, essa avaliação passou a ser feita de forma simplificada, sem a aferição formal do IMR, por se entender que a avaliação pelo uso ou não deste instrumento depende da avaliação da equipe de fiscalização, conforme o próprio artigo citado da IN 05/2017."

Análise da Unidade de Auditoria

Em análise da documentação, não se localizou o IMR ou outro documento que o substitua. O não preenchimento de documentos de fiscalização gera riscos de aceitação de serviços com qualidade inferior e possíveis pagamentos indevidos, podendo causar prejuízos de eficiência e financeiros. Solicitou-se manifestação da Gestão informando como a aferição prevista na IN acontece. A Gestão se manifestou informando que somente a partir de 2020 iniciou-se a previsão em edital para avaliar os itens previstos no instrumento. Também que, em função da pandemia, adotou-se uma forma mais simplificada e não o IMR, como a própria IN faculta. Conforme determina a IN 05/2017, a avaliação da execução é obrigatória, facultando-se a utilização do modelo de instrumento. Assim, como a Gestão afirma que essa avaliação era feita e considerando-se a situação pandêmica excepcional, não será emitida recomendação. No entanto, <u>sugere-se que a Gestão aperfeiçoe o método de avaliação da execução dos contratos, quando exigido, seja adotando o IMR ou outro instrumento, condizentes com a sua complexidade, para que os serviços prestados tenham cada vez mais qualidade e evitar eventuais prejuízos à Administração Pública</u>.

5. Não foi localizado documento relativo à indicação do preposto da contratada em alguns contratos.

Critério

O art. 44 da IN 05/2017O dispõe que: "*O preposto da empresa deve ser formalmente designado pela contratada antes do início da prestação dos serviços, em cujo instrumento deverá constar expressamente os poderes e deveres em relação à execução do objeto*"**.**

Manifestação da Unidade Auditada

“A "Carta de Preposto" é entregue pela empresa ao gestor do contrato, no início da prestação do serviço. Nos casos em questão, solicitamos aos gestores o documento, que está em anexo.”

Análise da Unidade de Auditoria

Na documentação dos Contratos 13/2020 (Servitek – Trabalhador Agropecuário) e 40/2019 (Tríplice Administração e Serviços Eireli) não foi localizado documento relativo à indicação do preposto da contratada, conforme determina a IN 05/2017. Solicitou-se manifestação da Gestão sobre o fato e como acontece o controle para a verificação do seu atendimento. A Gestão apresentou os documentos e informou que esse documento é entregue no início da contratação.

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.

Como forma de promover a melhoria dos controles internos inerentes à Gestão e Fiscalização de Contratos, sugere-se que a Gestão aperfeiçoe o método de avaliação da execução dos contratos, através do IMR ou outro instrumento condizente com a sua complexidade, para que os serviços prestados tenham cada vez mais qualidade, evitando, inclusive, eventuais prejuízos à Administração Pública.

O *Campus* 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.

Bento Gonçalves, 11 de maio de 2022.

_____(*)
Lauri Paulus
Auditor
Coordenador da Equipe

_____(*)
Denis Jean Reges Bastos
Auditor
Membro da Equipe

De acordo:

_____(*)
William Daniel S. Pfarrius
Auditor-Chefe
Portaria Nº 447/2019

* O documento original, assinado, encontra-se arquivado na Unidade de Auditoria Interna.