



# AUDITORIA

Unidade de Auditoria  
Interna do IFRS

**Relatório de Auditoria N.º 018/2022**

Ação N.º 03 - PAINT/2021 e N.º 01 – PAINT/2022: Gestão e Fiscalização de Contratos

**Unidade Auditada**

IFRS - *Campus Viamão*

Julho/2022

**Unidade de Auditoria Interna do IFRS - UNAI**

*RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA*

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

Unidade Auditada: ***Campus Viamão***

Município/UF: **Viamão/RS**

### **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 na 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 relativos 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), *Campus* Viamão, 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* Viamão em relação à Gestão e Fiscalização de Contratos, apresentam fragilidades.

Ausência de registros quanto à apresentação, em reunião de inicialização dos contratos analisados, do Plano de Fiscalização. Não há a prática de cientificar expressamente os servidores que trabalharão na equipe de fiscalização dos contratos. Não há evidências quanto à aplicação do Instrumento de Medição de Resultado – IMR, ou outro substitutivo para aferição do desempenho e qualidade da execução dos objetos. Registros dos pontos entregues à fiscalização não competem ao período do serviço indicado na nota fiscal. Fragilidades quanto à aplicação do princípio de segregação de funções.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**ANS** – Acordo Nível de Serviço

**CGU** – Controladoria-Geral da União

**DLC** – Diretoria de Licitações e Contratos

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

**IN** – Instrução Normativa

**IMR** – Instrumento de Medição de Resultado

**IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano

**MPDG** – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

**PAINT** – Plano Anual de Auditoria Interna

**SIPAC** – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

**S.A.** – Solicitação de Auditoria

**SFC** – Secretaria Federal do Controle Interno

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**UNAI** – Unidade de Auditoria Interna do IFRS

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
RESULTADO DOS EXAMES .....	9
1. Uso do Comprasnet Contratos e SIPAC .....	9
2. Termos aditivos publicados intempestivamente .....	10
3. Apresentação, em reunião, do Plano de Fiscalização .....	11
4. Ciência expressa dos servidores que trabalharão nas equipes de fiscalização dos contratos .....	11
5. Recebimento de cópias dos documentos essenciais da contratação .....	12
6. Acompanhamento, por parte da fiscalização dos contratos, do uso de EPIs pelos empregados da contratada .....	13
7. Aplicação do Instrumento de Medição de Resultados - IMR.....	13
8. Habilitação das equipes designadas para acompanhamento e fiscalização dos contratos .....	14
9. Registros dos pontos entregues à fiscalização são de competência anterior à prestação de serviços .....	15
10. Fragilidades quanto à aplicação do princípio de segregação de funções .....	17
11. Designação formal de substitutos de integrantes da equipe de fiscalização .....	18
RECOMENDAÇÕES .....	20
CONCLUSÃO.....	21

## 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 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 018/2022. Esta Ação foi realizada nos anos de 2021 e 2022 (Ação N.º 3 do PAINT/2021 e Ação N.º 01 do PAINT/2022) e teve como objetivo avaliar o cumprimento dos normativos internos, da legislação vigente e verificar a suficiência dos controles internos inerentes à gestão e fiscalização de contratos.

Conforme disposto na IN MPDG N.º 05/2017, as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual compreendem 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 vistas 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, 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 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 modelos de 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 utilizadas nesta auditoria foram coletados do site institucional e, principalmente, dos documentos disponibilizados diretamente pela Gestão do *Campus* Viamão. A avaliação realizada compreendeu os contratos de serviços continuados, com e sem dedicação exclusiva de mão de obra, vigentes dentro do período de 01/04/2020 a 01/10/2021. Os serviços continuados com vigência contratual neste período incluem 4 contratos firmados, geridos e fiscalizados no *Campus* Viamão, relacionados a seguir:

Nº do contrato	Contratada	Objeto	Valor Anual Inicial (R\$)	Data de início	Data de término
37/2017	Paraná Limp Serviços Terceirizados LTDA.	Serviços de limpeza, conservação e Higienização	R\$107.640,00	10/07/2017	10/07/2022
05/2018	União Brasileira de Educação e Assistência-UBEA	Locação	R\$711.856,68	13/11/2018	13/11/2022
63/2019	Pedro Reginaldo de Albernaz Farias e Fagundes Ltda.	Intérprete de Libras	R\$40.999,92	24/09/2019	24/09/2021
53/2020	Banco do Brasil S/A	Cartão BB pesquisa	R\$0,00	14/08/2020	14/08/2022

Optou-se por não analisar o contrato N.º 53/2020, visto que o mesmo não possui valor (dispêndio para a Administração). Os exames foram realizados nos três contratos restantes.

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. Carências de informações quanto ao uso dos sistemas informatizados disponíveis para a gestão dos contratos (SIPAC e do Comprasnet Contratos). Em consulta ao Comprasnet Contratos, verificou-se que não há arquivos anexados aos contratos cadastrados.**

### **Critério**

Práticas previstas na Coletânea de Fluxos do Setor de Contratos e no Guia de Fiscalização do IFRS.

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“a) Sim, nos termos do processo de empenho e pagamento nº 23742.000040/2021-14, onde são incluídos os documentos de fiscalização de contratos. EMPENHO E PAGAMENTO CONTRATO 37/2017 - PARANÁ LIMP SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI - SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. ANO 2021.

b) No comprasnet contratos é possível tão somente a inserção de dados / informações, sendo os documentos de fiscalização dos contratos inseridos no SIPAC, conforme procedimento padrão do IFRS. Os contratos, no momento em que são assinados, são inseridas todas as informações no Comprasnet Contratos.”

### **Análise da Auditoria Interna**

Neste tópico, a auditoria interna teve por objetivo analisar os sistemas informatizados disponíveis para a gestão dos contratos, se são utilizados e se permitem um controle e uma supervisão eficiente da execução contratual. A partir da consulta realizada ao Comprasnet Contratos, observou-se que não há a prática de anexar os arquivos da gestão contratual no sistema (contrato, termo aditivo, apostilamento, sub-rogações, termo de encerramento). Questionada, a unidade auditada informou que o sistema permite tão somente a inserção de dados/informações, sendo os documentos de fiscalização inseridos no SIPAC.

O Comprasnet Contratos possui diversas funcionalidades, conforme pode-se verificar em <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/comprasnet-contratos/funcionalidades-existentis-e-previsao-de-novas-entregas>. De forma manual, ele permite cadastrar prepostos e terceirizados, cadastrar e relacionar agentes públicos a um contrato (fiscais, gestores...), cadastrar despesas acessórias de contratos (IPTU, condomínio, etc). A Coletânea de Fluxos da Diretoria de Licitações e Contratos - DLC também prevê cadastros no sistema Comprasnet, como os termos de apostilamento e os termos aditivos. O Guia de Fiscalização do IFRS informa que além de inserir as notas fiscais, deve-se inserir também ocorrências e demais informações exigidas pelo sistema Comprasnet Contratos.

Quanto ao SIPAC, a [IN PROAD N.º 03, de 16 de dezembro de 2021](#), regulamenta a obrigatoriedade do uso do meio eletrônico para realização de todos os processos administrativos do IFRS, a partir de 1º de janeiro de 2022. Após consulta ao processo informado pela gestão, foi possível evidenciar que a unidade auditada utiliza o SIPAC, conforme os normativos institucionais.

Assim, entende-se por não recomendar. No entanto, visando o aprimoramento das práticas administrativas e a eficiência organizacional, orienta-se a utilização dos módulos disponíveis na plataforma do Comprasnet Contratos, ferramenta que pode ser

uma aliada aos gestores e fiscais de contrato na execução de suas atividades, bem como aos gestores da instituição e às futuras auditorias.

**2. Observou-se que os termos aditivos citados abaixo, não foram publicados tempestivamente, conforme prevê o Art. 61 da Lei N.º 8666/93:**

**Contrato N.º 37/2017:**

- TA 04/2020: Assinado em 03/11/2020 - Publicado em 31/12/2020;
- TA 05/2020: Assinado em 30/12/2020 - Publicado em 05/02/2021;
- TA 07/2021: Assinado em 21/06/2021 - Não foi disponibilizada a publicação;
- TA 08/2021: Assinado em 19/07/2021 - Publicado em 28/07/2021.

**Contrato N.º 63/2019:**

- TA 01/2020: Assinado em 23/09/2020- Publicado em 27/10/2020;

**Contrato N.º 05/2018:**

- TA 01/2020: Assinado em 12/01/2021 - Não foi disponibilizada a publicação;
- TA 02/2020: Assinado em 13/11/2020 - Publicado em 17/12/2020.

**Critério**

Exigência de publicação na Imprensa Oficial, prevista no §único do artigo 61 da Lei N.º 8666/93 como forma indispensável para a eficácia do instrumento de contrato e seus aditamentos.

**Manifestação da Unidade Auditada**

“Em virtude da pandemia de COVID-19 bem como a consequente adequação aos processos digitais, alguns prazos foram perdidos, embora todos finalizados. A partir de 2022, com a utilização do sistema Comprasnet Contratos, o controle dos prazos para publicação dos contratos e/ou termos aditivos assinados se dá pela inclusão dos dados no sistema, tendo em vista a imediata opção para publicação no DOU. Esclarecemos, ainda, que o TA 07/2021 do Contrato 37/2017 e o TA 01/2020 do Contrato 05/2018, foram publicados no DOU, cujos extratos de publicação seguem compartilhados a esta resposta.”

**Análise da Auditoria Interna**

Neste achado, a auditoria buscou analisar o atendimento da exigência legal de publicação na Imprensa Oficial dos contratos firmados e seus respectivos termos aditivos, e se tais publicações respeitam o prazo legal. Em manifestação, a unidade auditada afirma que em virtude da pandemia ocorreram atrasos em suas publicações, indicando que todos foram feitos, mesmo que fora do prazo. Afirma ainda, que com a utilização do sistema Comprasnet Contratos, o controle dos prazos para publicação dos contratos e/ou termos aditivos será automático com a inclusão dos dados e imediata opção pela publicação, o que ajudará no atendimento dos prazos.

Após verificar os documentos anexados à resposta, observou-se somente a publicação do TA N.º 07/2021 do Contrato N.º 37/2017, assim, segue faltando a do TA N.º 01/2020 do Contrato N.º 05/2018.

Considerando a manifestação da unidade auditada, e a situação instalada pela pandemia da COVID 19, entende-se por não emitir recomendação, contudo orienta-se que sejam adotadas as devidas medidas para garantir o atendimento da exigência

prevista no § único do artigo 61 da Lei N.º 8666/93, quanto à publicação tempestiva dos contratos e termos aditivos firmados pelo *campus*.

**3. Não foram encontradas evidências quanto à apresentação, em reunião de inicialização dos contratos, do Plano de Fiscalização (após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir).**

#### **Critério**

Prática citada no Art. 45 da IN MPDG N.º 05/2017, no qual prevê que após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou entidade deverá promover reunião inicial para apresentação do Plano de Fiscalização, com registro em ata e presença da equipe de fiscalização e preposto da empresa. O Guia de Fiscalização do IFRS descreve o Plano de fiscalização como uma das atribuições da equipe de fiscalização.

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

“O setor de contratos tem conhecimento do disposto na IN 05/2017, sendo a mesma aplicada à fiscalização dos contratos, em observância ao Guia de Fiscalização modelo do IFRS, além de reuniões e treinamentos com os fiscais nomeados a fim de alinhar o necessário para que a fiscalização ocorra dentro dos ditames legais.”

#### **Análise da Auditoria Interna**

Neste tópico, a auditoria teve por objetivo, verificar se existe um plano de fiscalização para cada contrato, e se este é apresentado após a assinatura do contrato e sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, através de reunião inicial com a equipe de fiscalização e o representante da contratada. Na reunião inicial, deve-se definir os procedimentos para o bom desenvolvimento dos trabalhos, sanar dúvidas, explanar detalhes, metodologias, objetivos da contratação e execução e deve ser registrada em ata. Além disso, deve ser apresentado o Plano de Fiscalização, que consiste em informações sobre as obrigações contratuais, os mecanismos da fiscalização, os métodos de aferição dos resultados, das sanções aplicáveis, etc. Cita-se como boa prática, o [Plano de Fiscalização do Instituto Federal do Sul de Minas Gerais](#). Considerando que a Unidade auditada, embora demonstre ter ciência da prática, não apresentou evidências que comprovem sua realização, entende-se pela necessidade de recomendar.

#### **Recomendação 1:**

**Recomenda-se que a unidade auditada promova reunião inicial com a equipe de fiscalização e o representante da contratada, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, para apresentação do plano de fiscalização, registrando em ata os assuntos tratados.**

**4. Não foram encontradas evidências quanto à forma utilizada pela gestão do *Campus* para cientificar expressamente os servidores que trabalharão nas equipes de fiscalização dos contratos, antes da emissão das portarias.**

#### **Critério**

Cientificação expressa dos servidores indicados para a equipe de fiscalização, conforme dispõe o parágrafo 1º do artigo 41 da IN MPDG N.º 05/2017: “Art. 41 [...] § 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**

“Os servidores nomeados para compor as equipes de fiscalização são comunicados pessoalmente e, em seguida, através de formulário de indicação de equipe de fiscalização, que é assinado pelos integrantes. Além disso, é dada ciência por e-mail enviado pela chefia imediata e/ou pela Direção da área requisitante, conforme cópias disponíveis na pasta do drive compartilhada com esta auditoria.”

#### **Análise da Auditoria Interna**

Objetivou-se neste tópico, analisar se os servidores indicados para integrarem a equipe de fiscalização dos contratos, foram cientificados formalmente quanto à sua indicação e atribuições, antes da formalização do ato de designação. A unidade auditada informa que há uma comunicação de maneira pessoal, seguida de formulários de indicação da equipe de fiscalização, assinada pelos integrantes, além de ciência por e-mail. Analisando as cópias disponibilizadas pela unidade auditada na pasta de drive, constatou-se que não constam documentos comprovando a cientificação expressa e prévia da equipe de fiscalização, mas tão somente, e-mails com a portaria de designação. Dessa forma, apesar de a Unidade Auditada demonstrar ter ciência da exigência legal disposta em normativa, na prática não restou evidenciada sua aplicação.

Cientificar expressamente é um cuidado formal em relação às designações e está regulamentado no parágrafo 1º do artigo 41 da IN MPDG N.º 05/2017. Com a obrigatoriedade do uso do meio eletrônico para a realização dos processos administrativos no IFRS, o Guia de Fiscalização do IFRS orienta que a ciência prévia dos servidores que compõem a equipe de fiscalização 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. Assim, visando atender o que dispõe a normativa, recomenda-se.

#### **Recomendação2:**

**Recomenda-se que a ciência prévia (antes da formalização do ato de designação) dos servidores que atuarão na fiscalização dos contratos, seja realizada por meio de assinatura eletrônica no SIPAC, conforme orienta o Guia de fiscalização do IFRS.**

**5. Não foram encontradas evidências de que os fiscais dos contratos receberam 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.**

#### **Critério**

A importância da junção dos documentos essenciais à fiscalização está regulamentada pelo parágrafo 4º do Art. 42 da IN MPDG N.º 05/2017, onde dispõe que para o exercício da função, os fiscais deverão receber cópia dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos.

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“Quando da designação dos Fiscais, são enviadas por email cópias dos contratos juntamente com o Guia de fiscalização, Portaria de Fiscais e Edital da licitação, ou instrumento equivalente, e demais documentos necessários, conforme o caso, como pode ser verificado nas cópias de e-mail disponíveis na pasta do drive compartilhada com esta auditoria.”

### **Análise da Auditoria Interna**

Para o controle e gestão efetiva da fiscalização contratual, bem como dirimir dúvidas quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, é essencial que o setor de contratos disponibilize à equipe de fiscalização cópia dos documentos essenciais da contratação. Não há necessidade de recomendação, pois a unidade auditada apresentou cópia dos e-mails que são encaminhados para a equipe de fiscalização, evidenciando que os documentos necessários para o acompanhamento do contrato são compartilhados, com os servidores designados. Com o uso obrigatório do SIPAC através da IN PROAD N.º 03/2021, os fiscais deverão receber todos os documentos essenciais da contratação no próprio processo eletrônico.

## **6. Não foram encontradas evidências quanto à verificação, por parte da fiscalização do contrato N.º 37/2017, do uso de EPIs pelos empregados da contratada.**

### **Critério**

Disposições contidas na IN MPDG N.º 05/2017 e no Guia de Fiscalização de Contratos do IFRS.

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“Os EPI’s são entregues diretamente às empregadas pelo preposto da contratada, enquanto a fiscalização do cumprimento das normas de segurança, o uso dos referidos EPI’s, se dá no decurso da prestação do serviço. Esclarecemos que os documentos comprobatórios de entrega permanecem em posse da empresa terceirizada.”

### **Análise da Auditoria Interna**

Neste tópico, a auditoria teve por objetivo, verificar, através dos documentos disponibilizados pela auditada, se há a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalho a cargo das empresas terceirizadas, no que se refere à exigência de uso de equipamentos de proteção individual – EPIs. A unidade auditada informa que os EPIs são entregues diretamente aos colaboradores pelo preposto da contratada, e que os documentos que comprovam a entrega permanecem em posse da empresa contratada. Conforme item 13.8 do Termo de referência do Edital do Pregão N.º 77/2016, a ficha de controle de EPIs deveria ser enviada pela contratada à fiscalização do contrato para fins de comprovação. Não será emitida recomendação, porém destaca-se a importância de orientar os fiscais a controlar os registros de entrega dos EPIs, cobrando da empresa os documentos que a comprovam para anexá-los ao processo de empenho e pagamento no SIPAC do respectivo contrato, que, conforme disposto no Guia de Fiscalização de Contratos do IFRS, deverá conter todos os documentos que comprovam a efetiva fiscalização contratual.

## **7. Não há evidências quanto a aplicação do ANS (Acordo do Nível de Serviço - Anexo XVII do Edital N.º 77/2016) pela fiscalização do contrato N.º 37/2017.**

## **Critério**

O ANS foi substituído pelo IMR (Instrumento de Medição de Resultado) e está previsto no ANEXO VIII-A da IN N.º 05/2017. A sua aplicação com base nos indicadores estabelecidos, também é citada no item 2.4 do Guia de Fiscalização do IFRS. O Instrumento de Medição de Resultado - IMR, é o mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“As avaliações de desempenho da execução do contrato se dão através de relatórios mensais elaborados pelas fiscais em conjunto com os atestes das NFs, tudo juntado ao processo de empenho e pagamento no SIPAC sob o número 23742.000040/2021-14.”

### **Auditoria Interna**

Objetivou-se, neste tópico, verificar qual o instrumento ou ferramenta foi utilizada, pela fiscalização do contrato, para aferir o desempenho e a qualidade dos serviços prestados pela contratada. A unidade auditada afirma que as avaliações de desempenho se dão através dos relatórios mensais elaborados pelos fiscais, anexados no SIPAC ao processo de empenho e pagamento (Processo N.º 23742.000040/2021-14).

Em pesquisa ao processo indicado pela unidade junto ao SIPAC, não foi possível evidenciar a aplicação de instrumento que aferisse a qualidade, quantidade, tempo e modo da prestação dos serviços, conforme indicadores estabelecidos no ANS – Anexo XVII do edital do pregão N.º 77/2016. Nos termos de recebimento anexados, a fiscalização técnica apenas indica que não houve ocorrências, não sendo possível constatar se os fatores que estão sob o controle da Administração foram acompanhados na execução do contrato.

Conforme item 2.4 do Guia de fiscalização do IFRS, a aplicação do IMR é atribuição do fiscal técnico. Ainda, de acordo com o anexo VIII-A da IN N.º 05/2017:

1. 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, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:

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

Visando aperfeiçoar a fiscalização técnica dos serviços prestados, recomenda-se.

### **Recomendação 3**

**Recomenda-se que a fiscalização técnica dos contratos utilize e registre formalmente a aplicação do IMR (avaliação de cada indicador) ou outro instrumento substituto, necessário à aferição da qualidade dos serviços prestados.**

**8. Não há evidências que comprovem que as equipes designadas estão habilitadas para exercer as atividades inerentes ao acompanhamento e fiscalização dos contratos.**

- a) Não foi possível verificar se as servidoras A.P.P., A.M.A. e A.D.F., designadas para integrar à equipe de fiscalização do contrato N.º 37/2017 (Serviços de Limpeza e Conservação), tiveram alguma capacitação sobre o tema gestão e fiscalização de contratos (elas não foram citadas na questão 8 da S.A. N.º 003/001/UNAI/VIA/2021);
- b) Durante o ano de 2020 os relatórios da fiscalização foram assinados e atestados somente pela fiscal administrativa e que ela mesma encaminhava a nota fiscal para o financeiro.

### **Critério**

De acordo com Art. 41, parágrafo segundo da IN MPDG N.º 05/2017, na indicação do gestor, fiscais e seus substitutos devem ser considerados, além de outros fatores, a sua capacidade para o desempenho das atividades.

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“Foram realizados treinamentos pelo setor de contratos do campus Viamão, em conjunto com a DAP e com orientação do setor de contratos da Reitoria do IFRS para todos os fiscais nomeados do campus. Além disso, especificamente em relação ao contrato de prestação de serviços de Limpeza e Conservação, houve treinamentos e reuniões com as fiscais e gestora do contrato, a fim de alinhar as demandas da equipe, bem como para treinamento em relação a aquisição de conhecimento técnico acerca do objeto do contrato. Ademais, na portaria de designação de fiscais, que é compartilhada com a equipe, é informado que para capacitação das atividades de fiscalização do contrato, o IFRS disponibiliza gratuitamente curso com a temática na plataforma Moodle.”

### **Análise da Auditoria Interna**

Objetivou-se, neste tópico, verificar as ações adotadas pela unidade auditada para evitar os riscos provenientes da indicação de pessoas não capacitadas para o exercício da fiscalização dos contratos. É obrigação da autoridade superior conferir as condições adequadas de trabalho, sob pena de atrair para si a responsabilidade por eventuais prejuízos advindos da fiscalização deficiente. Cabe salientar o entendimento do Tribunal de Contas, conforme Acórdão N.º 277/2010 – TCU-Plenário, no qual descreve que a escolha do fiscal deve recair sobre quem tem conhecimento técnico suficiente do objeto examinado, visto que falhas na fiscalização podem vir alcançar o agente público que o nomeou por culpa *in eligendo*. A unidade auditada manifesta que foram realizados treinamentos quanto ao tema. Indica ainda, nas portarias de designação, curso para a capacitação das atividades de fiscalização dos contratos na plataforma Moodle do IFRS (<https://moodle.ifrs.edu.br/>), o que demonstra um comprometimento com a capacitação da equipe. Quanto aos relatórios da fiscalização serem assinados e atestados somente pela fiscal administrativa, a importância da segregação de funções nos controles internos administrativos merece uma atenção pela unidade auditada e será abordado no item 11 deste relatório.

**9. Observou-se nos documentos da fiscalização referente ao contrato N.º 37/2017, que juntamente com a nota fiscal, a empresa entrega toda a documentação do mês anterior à prestação do serviço, inclusive o registro do ponto. Não foi encontrado nenhum controle mensal dos funcionários terceirizados, conforme Anexo XVI do Edital N.º 77/2016.**



## **Critério**

De acordo com o inciso II do Artigo 50 da IN MPDG N.º 05/2017 o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, é o ato que concretiza o ateste da execução dos serviços e se dá a partir da análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pelas fiscalizações técnica e administrativa, solicitando, em caso de irregularidades as correções. Então, comunicando a empresa para a emissão da Nota Fiscal com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no IMR.

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“a) As glosas apresentadas no contrato em comento se dão em razão de redução no fornecimento de materiais de limpeza, que podem ocorrer em virtude de sobras dos materiais do mês anterior, de redução de aulas e/ou trabalho presencial. A equipe de fiscalização verifica a equivalência entre o serviço prestado, se o material foi recebido e também com relação a pagamentos dos terceirizados, se tudo está corretamente lançado conforme o ocorrido no mês de referência.

b) As eventuais intercorrências ocorridas durante a execução do contrato são verificadas pelas fiscais do mesmo, conforme o serviço prestado. Assim sendo, havendo intercorrências verificadas, deve-se formalizar o ocorrido por email, solicitando solução ao caso e, em não havendo, procede-se a formalização através de relatório que deverá ser juntado aos autos do processo no SIPAC.”

### **Análise da Auditoria Interna**

Neste tópico, a auditoria interna teve por objetivo verificar se a documentação analisada pelos fiscais/gestor para emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo referiam-se ao mês de competência da nota fiscal, em especial o registro das horas trabalhadas dos empregados da contratada. É possível observar, através dos documentos apresentados via drive, que a contratada encaminha o documento “memória de cálculo” com a discriminação do valor da nota fiscal emitida. Não há como evidenciar a forma utilizada pela fiscalização, para certificar-se dos valores apresentados, principalmente por terem documentos (registro do ponto) que não competem ao mês referido na nota fiscal e por não terem o formulário de controle mensal de funcionários terceirizados (anexo XVI). O fato pode ser evidenciado no mês de referência janeiro/2021, onde a nota fiscal N.º 236, emitida em 02/02/21 faz referência aos serviços prestados no mês de janeiro, porém o registro do ponto é do mês de dezembro/2020. É necessário observar que ao emitir o termo de recebimento, a equipe de fiscalização está afirmando que não houve intercorrências no mês de execução do serviço, autorizando o pagamento da nota fiscal com registros das horas trabalhadas que não correspondem ao mês da prestação dos serviços. Visando melhorias no fluxo do recebimento dos serviços, principalmente quanto à verificação de intercorrências apontadas dentro do mês de competência dos serviços, e registradas pela contratada no documento “memória de cálculo”, recomenda-se.

### **Recomendação 4:**

**Recomenda-se que a fiscalização do contrato analise a documentação referente ao período de execução indicado na competência da nota fiscal, no que se refere ao controle das horas trabalhadas pelos empregados da contratada (registro do ponto), avaliando possíveis glosas, para posterior pagamento.**



## **10. Fragilidades quanto à aplicação do princípio de segregação de funções.**

Observou-se nos relatórios mensais referentes ao acompanhamento do contrato N.º 37/2017, que somente a fiscal administrativa A.L.H. assinava os relatórios (de abril/20 a junho/21). No modelo utilizado não havia descrição do recebimento provisório e definitivo. Conforme e-mails encaminhados ao setor financeiro (a exemplo do e-mail de 11/05/20), é a fiscal que dá o ateste definitivo da nota fiscal e encaminha para pagamento. Observa-se pelas portarias emitidas (N.º 25/2020 e N.º 13/2021) que ocorreram as designações dos demais integrantes da equipe de fiscalização, porém não há nenhum registro/assinatura de suas participações na fiscalização do contrato.

### **Critério**

Conjunto de atividades de gestão e fiscalização que compete ao gestor e aos fiscais do contrato, conforme Art. 40 da IN MPDG N.º 05/2017. Atividades inerentes à fiscalização técnica e fiscalização administrativa, dispostas nos anexos VIII-A e VIII-B. Princípio da segregação das funções entre gestor do contrato e fiscais, conforme art. 50.

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“A fiscal administrativa confere os documentos e relata por email a existência ou não de ocorrências a fiscal técnica e a gestora do contrato, solicitando mais informações quanto a execução do objeto contratual, da regular execução do serviço contratado ou quaisquer outras informações necessárias e, não havendo nada em desfavor da contratada, o ateste definitivo é realizado e encaminhado ao financeiro por aquela fiscal através da inclusão de documentos no SIPAC, tais como Declaração de Ateste e Relatório de Prestação de Serviços.”

### **Análise da Auditoria Interna**

Objetivou-se, neste tópico, verificar registros que evidenciem a execução das atividades de gestão e fiscalização, principalmente quanto à elaboração dos relatórios mensais de acompanhamentos dos contratos, sua forma de preenchimento, o registro das ocorrências, as datas, as assinaturas da equipe. Observou-se que somente a fiscal administrativa assinava os relatórios, impossibilitando verificar se as atividades inerentes ao fiscal técnico e ao gestor do contrato foram executadas. A unidade auditada informa que o ateste definitivo é realizado e encaminhado ao financeiro através da inclusão de documentos no SIPAC, porém não informou o número do processo, inviabilizando a análise pela auditoria. É fundamental que as competências de cada integrante da equipe de fiscalização estejam claramente definidas, onde cada membro deve ter consciência de suas responsabilidades e obrigações no recebimento dos serviços prestados pelas contratadas. Considerando as fragilidades quanto ao princípio da segregação de funções, visto que a fiscal técnica desempenha atividades que deveriam ser executadas pelos demais integrantes da equipe e a ausência de registros que comprovem as atividades desempenhadas pelo fiscal técnico e o gestor do contrato, recomenda-se.

### **Recomendação 5:**

**Recomenda-se que, ao realizar o recebimento dos serviços, o setor atente para o princípio da segregação das funções orientando-se pelas diretrizes dispostas no Art. 50 da IN MPDG N.º 05/2017, quanto ao recebimento provisório e definitivo, com registros que evidenciem as atividades desempenhadas por cada integrante da equipe (fiscal técnico, fiscal administrativo e gestor).**

## **11. Ausência da designação formal de substitutos de integrantes da equipe de fiscalização.**

Quanto à designação da equipe de fiscalização, observou-se que:

Na Portaria N.º 73/2020 (Contrato N.º 05/2018):

- O gestor do contrato não possui substituto designado;

Na portaria N.º 25/2020 (Contrato N.º 37/2017):

- O gestor do contrato não possui substituto designado;

Na portaria N.º 13/2021 (Contrato N.º 37/2017):

- O gestor do contrato, o fiscal técnico e o fiscal administrativo não possuem substitutos designados;

### **Critério**

Conforme o caput do Art.41 da IN MPDG N.º 05/2017, a indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade.

### **Manifestação da Unidade Auditada**

“a) nos impedimentos do gestor, quem faz a substituição é o responsável pela indicação, ou seja, ao gestor da área requisitante, ou conforme previsto em normativo interno, tudo em observância ao previsto no Guia de Fiscalização do IFRS e do Art. 41, §3 da IN MPDG n° 05/2017.

b) É um questionamento de complexa solução. Como é notório, mas aproveitamos o momento para registro, as instituições de ensino público federal apresentam grande déficit de profissionais, principalmente de colegas técnico-administrativos. No que se refere ao campus da fase 3 da expansão, entre os quais se encontra o campus Viamão, a situação é ainda mais dramática. Segundo as respectivas Portarias de criação dos supramencionados campus, essas unidades deveriam contar com 45 TAES. A unidade de Viamão conta com apenas 31, sendo que alguns colegas se encontram na Reitoria, visto que em exercício de função. Diante de tão precário cenário, e tendo em vista princípios constitucionais tais como o da continuidade do serviço público, é que substituições como as constatadas pela auditoria ocorrem. Está longe (muito longe!) do ideal e da melhor prática administrativa. Contudo, dentro de parâmetros de oportunidade e conveniência, é possível diante das alternativas disponíveis.”

### **Análise da Auditoria Interna**

Neste tópico, a auditoria interna teve por objetivo analisar como é realizada a designação das equipes de fiscalização dos contratos. A partir dos exames aplicados, por meio da inspeção de registros e documentos, observou-se fragilidades quanto a prática de indicar substitutos para os gestores de contratos. No contrato N.º 37/2017 também não foram indicados os substitutos dos fiscais técnico e administrativo. A unidade auditada esclarece que na ausência do gestor, o substituto é o responsável pela indicação, ou seja, ao gestor da área requisitante, ou conforme previsto em normativo interno, demonstrando estar ciente da situação que pode gerar a responsabilização da autoridade encarregada pela indicação. Quanto à ausência de substitutos, a unidade auditada atribui como causa, o déficit de profissionais, principalmente de técnico-administrativos. Embora se entenda as dificuldades da gestão quanto às designações, considerando o quantitativo limitado de servidores técnicos-administrativos, salienta-se que os docentes também são passíveis de designação para esse encargo. A função da

equipe de fiscalização é de grande relevância para a Administração Pública, pois o acompanhamento e a fiscalização dos contratos exigem uma atuação ativa e envolve diversas atividades. A sobrecarga de atribuições pode comprometer a eficiência na execução das atividades de fiscalização, cabendo uma avaliação em cada situação.

Diante da indicação de ciência da unidade auditada sobre as responsabilidades da autoridade encarregada pela indicação da equipe de fiscalização, e as dificuldades apontadas, não será emitida recomendação. No entanto, orienta-se que a unidade auditada envide esforços para nomear substitutos formais em todos os contratos, a fim de manter a qualidade do serviço de fiscalização.

## RECOMENDAÇÕES

**Achado N.º 3.** Não foram encontradas evidências quanto à apresentação, em reunião de inicialização dos contratos analisados, do Plano de Fiscalização (após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir).

### **Recomendação 1**

Recomenda-se que a unidade auditada promova reunião inicial com a equipe de fiscalização e o representante da contratada, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, para apresentação do plano de fiscalização, registrando em ata os assuntos tratados.

**Achado N.º 4.** Não foram encontradas evidências quanto à forma utilizada pela gestão do *Campus* para cientificar expressamente os servidores que trabalharão nas equipes de fiscalização dos contratos, antes da emissão das portarias.

### **Recomendação 2**

Recomenda-se que a ciência prévia (antes da formalização do ato de designação) dos servidores que atuarão na fiscalização dos contratos, seja realizada por meio de assinatura eletrônica no SIPAC, conforme orienta o Guia de fiscalização do IFRS.

**Achado N.º 7.** Não há evidências quanto a aplicabilidade do ANS (Acordo do Nível de Serviço - Anexo XVII do Edital N.º 77/2016) pela fiscalização do contrato N.º 37/2017.

### **Recomendação 3:**

Recomenda-se que a fiscalização técnica dos contratos utilize e registre formalmente a aplicação do IMR (avaliação de cada indicador) ou outro instrumento substituto, necessário à aferição da qualidade dos serviços prestados.

**Achado N.º 9.** Observou-se nos documentos da fiscalização referente ao contrato N.º 37/2017, que juntamente com a nota fiscal, a empresa entrega toda a documentação do mês anterior à prestação do serviço, inclusive o registro do ponto. Não foi encontrado nenhum controle mensal dos funcionários terceirizados, conforme Anexo XVI do Edital N.º 77/2016.

### **Recomendação 4:**

Recomenda-se que a fiscalização do contrato analise a documentação referente ao período de execução indicado na competência da nota fiscal, no que se refere ao controle das horas trabalhadas pelos empregados da contratada (registro do ponto), avaliando possíveis glosas, para posterior pagamento.

**Achado N.º 10.** Fragilidades quanto à aplicação do princípio de segregação de funções.

### **Recomendação 5:**

Recomenda-se que, ao realizar o recebimento dos serviços, o setor atente para o princípio da segregação das funções orientando-se pelas diretrizes dispostas no Art. 50 da IN MPDG N.º 05/2017, quanto ao recebimento provisório e definitivo, com registros que evidenciem as atividades desempenhadas por cada integrante da equipe (fiscal técnico, fiscal administrativo e gestor).

## CONCLUSÃO

De modo geral, o objetivo desta auditoria foi atingido. Considerando o escopo do trabalho, infere-se que há inconformidades em relação à preceitos normativos e legais atinentes à Gestão e Fiscalização de Contratos bem como carências de controles, tendo sido relatadas as fragilidades mais importantes, as quais devem ser objeto de análise por parte do Gestor.

As principais oportunidades de aperfeiçoamento e melhoria apresentadas neste relatório estão descritas nas recomendações expedidas e são relacionadas aos seguintes tópicos:

- a) que a unidade auditada promova reunião inicial com a equipe de fiscalização e o representante da contratada, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, para apresentação do plano de fiscalização, registrando em ata os assuntos tratados.
- b) ciência prévia (antes da formalização do ato de designação) dos servidores que irão atuar na fiscalização dos contratos, seja realizada por meio de assinatura eletrônica no SIPAC, conforme orienta o Guia de fiscalização do IFRS;
- c) que a fiscalização técnica dos contratos, utilize e registre formalmente a aplicação do IMR (avaliação de cada indicador) ou outro instrumento substituto, necessário à aferição da qualidade dos serviços prestados;
- d) análise na documentação referente ao período de execução indicado na competência da nota fiscal, no que se refere ao controle das horas trabalhadas pelos empregados da contratada (registro do ponto), avaliando possíveis glosas, para posterior pagamento;
- e) atentar para o princípio da segregação das funções orientando-se pelas diretrizes dispostas no Art. 50 da IN MPDG N.º 05/2017, quanto ao recebimento provisório e definitivo, com registros que evidenciem as atividades desempenhadas por cada integrante da equipe (fiscal técnico, fiscal administrativo e gestor).

Complementarmente, como forma de promover a melhoria dos controles internos inerentes à Gestão e Fiscalização de Contratos, a seguir estão listadas algumas sugestões que não foram objeto de recomendação:

- a) utilização dos módulos disponíveis na plataforma do Comprasnet contratos, ferramenta que pode ser uma aliada aos gestores e fiscais de contrato na execução de suas atividades, bem como aos gestores da instituição e às futuras auditorias;
- b) adotar medidas para garantir o atendimento da exigência prevista no §único do artigo 61 da Lei N.º 8666/93, quanto à publicação tempestiva dos contratos e termos aditivos firmados pelo *campus*;
- c) uso obrigatório do SIPAC através da IN PROAD N.º 03/2021, onde os fiscais deverão receber todos os documentos essenciais da contratação no próprio processo eletrônico;

- d) orientar os fiscais a controlar os registros de entrega dos EPIs e anexá-los ao processo de empenho e pagamento no SIPAC do respectivo contrato, que, conforme disposto no Guia de Fiscalização de Contratos do IFRS, deverá conter todos os documentos que comprovam a efetiva fiscalização contratual;
- e) alertar para os riscos provenientes da indicação de pessoas não capacitadas para o exercício da fiscalização dos contratos;
- f) nomear substitutos formais em todos os contratos a fim de manter a qualidade do serviço de fiscalização.

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. Ademais, ressaltamos que a implementação das recomendações emitidas será acompanhada posteriormente pela Unidade de Auditoria Interna. Contudo, não há impedimento para que o Gestor venha a se manifestar acerca deste relatório antes do trabalho específico de monitoramento.

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

Por fim, adverte-se que, conforme o item nº 176 da Instrução Normativa CGU Nº 003/2017, é responsabilidade da alta administração da Unidade Auditada zelar pela adequada implementação das recomendações emitidas pelas Unidades de Auditoria Interna Governamentais, cabendo-lhe aceitar formalmente o risco associado caso decida por não realizar nenhuma ação.

Viamão, 21 de julho de 2022.

**Equipe de Auditoria:**

Coordenadora da Equipe

Matilde Cristiane Flores Carlotto (matilde.carlotto@restinga.ifrs.edu.br)

Membro da equipe

Liane Nascimento dos Santos (liane.santos@farroupilha.ifrs.edu.br)

De acordo:

William Daniel S. Pfarrius

Auditor-Chefe (Portaria Nº 447/2019)