



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AUDITORIA 005/2019

Unidade auditada: Pró-reitoria de Administração e de Planejamento

Área: Administração e Planejamento - Departamento de Gestão e Controle Administrativo –
Gestão de Contratos

Objeto da auditoria: Contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra,
e gestão realizada na Reitoria e execução nos campi da fase 3 da expansão

Período: 19/03/2019 a 19/06/2018

Nº da ação no PAINT: 9

Ordem de Serviço: 005/2019

Memorandos emitidos: Mem. IF-AUDIN/n. 26/2019, 27/2019, 30/2019, 34/2019, 35/2019,
36/2019, 49/2019, 58/2019 e 61/2019

Memorandos recebidos: Mem. IF-PROAP/n. 80/2019, 85/2019, 113/2019, 128/2019, 149/2019,
170/2019, 175/2019 e 179/2019

Solicitações de Auditoria: n. 005/2019, 005-A/2019 e 005-B/2019

1 INTRODUÇÃO

A presente auditoria teve como objeto os contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, com gestão realizada na Reitoria e execução nos campi da fase 3 da expansão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul), inclusive os firmados após a vigência da Instrução Normativa (IN) MPDG n. 05/2017.

A unidade auditada foi a Pró-reitoria de Administração e de Planejamento (PROAP), uma vez que a Coordenadoria de Gestão e Contratos (COGES), vinculada ao Departamento de Gestão e Controle Administrativo (DEGES), possui competências regimentais de gestão dos contratos da Reitoria e dos câmpus em fase de implantação.

Optou-se por esse escopo devido à fragilidade de gestão nos câmpus em implantação, uma vez que a falta de servidores necessários ao preenchimento das vagas e cargos previstos não foi concretizada. Diante disso, tem-se o apoio da COGES, que realiza a gestão desses contratos e sua fiscalização administrativa, enquanto a fiscalização técnica ocorre diretamente no câmpus onde o contrato é executado e na Reitoria.

1.1 Objetivos

O objetivo geral definido no Programa de Auditoria arquivado junto aos papéis de trabalho foi o de avaliar a conformidade dos procedimentos, a adequação e a suficiência dos controles internos administrativos quanto à gestão de contratos.

Como objetivos específicos, foram elencados os seguintes:

Necessidade da contratação

a) Verificar se o objeto da contratação foi devidamente justificado e especificado, conforme estabelecem o art. 14 da Lei n. 8.666/1993; art. 3º, I a III, da Lei n. 10.520/2002 e art. 21 da IN MPDG n. 05/2017.

Planejamento da contratação

b) Verificar se o planejamento da contratação atende aos requisitos legais vigentes, no que se refere à pesquisa de preços, conforme estabelecem o art. 4º, §2º, da Lei n. 8.666/1993 e o art. 30, X, da IN MPDG n. 05/2017.

c) Verificar a existência de planilha de composição dos custos estimados do objeto da contratação, conforme o anexo VII-D, da IN MPDG n. 05/2017.

d) Verificar a existência de documento de formalização da demanda, conforme prevê o art. 21 e anexo II, da IN MPDG n. 05/2017.

e) Verificar a existência de portaria de constituição de equipe de planejamento, conforme previsto no art. 21, III, e art. 22 da IN MPDG n. 05/2017.

f) Verificar a existência e a adequação de estudos preliminares à contratação, conforme estabelece o art. 24 e o anexo III, da IN MPDG n. 05/2017.

g) Verificar a existência de mapas de riscos nas etapas de estudos preliminares, termo de referência ou projeto básico, seleção do fornecedor e eventos relevantes durante a gestão do contrato, conforme art. 26 da IN MPDG n. 05/2017.

h) Verificar a existência de equipe de servidores formalmente constituída como responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência, conforme art. 25, V, da IN MPDG n. 05/2017.

i) Verificar a utilização de minutas padronizadas da Advocacia Geral da União (AGU) e/ou não observação das Diretrizes Gerais e Específicas para elaboração de projeto básico ou termo de referência, conforme art. 29, 35, anexo V e VII-B, da IN MPDG n. 05/2017.

Gestão do Contrato

j) Verificar a existência de ordem de serviço que contenha, entre outros, a distribuição e a localização dos postos de trabalho, as especificações dos serviços e os critérios de avaliação, conforme o anexo V-A da IN MPDG n. 05/2017.

k) Verificar a existência de Portaria (ato formal) de designação do gestor, do fiscal de contrato e de seus substitutos, conforme estabelecem o art. 67 da Lei n. 8.666/1993 e o art. 42 da IN MPDG n. 05/2017.

l) Verificar a existência de capacitação de pessoal para gerir e fiscalizar a execução do contrato (acompanhamento/fiscalização), conforme estabelece o art. 43, § único, da IN MPDG n. 05/2017.

m) Verificar a existência de sistemática de monitoramento dos controles internos da gestão e da fiscalização dos contratos, conforme estabelecem os arts. 44 a 48 da IN MPDG n. 05/2017.

n) Verificar a existência de registros das ocorrências relacionadas à execução contratual, conforme estabelecem o art. 46 da IN MPDG n. 05/2017, os arts. 67 a 69, da Lei n. 8.666/1993 e o art. 10, inciso I, do Decreto n. 9.507/2018.

o) Verificar a existência de comprovação do recebimento dos serviços prestados (atesto das notas fiscais), conforme estabelece o art. 73 da Lei n. 8.666/1993.

p) Verificar a existência e a adequação de acompanhamento e fiscalização formais do contrato, conforme estabelecem os arts. 44 a 47 da IN MPDG n. 05/2017.

q) Verificar a existência e a adequação de instrumentos de medição dos resultados (ou acordos de nível serviços), para a aferição da qualidade/quantidade dos serviços prestados, conforme estabelece o art. 47 da IN MPDG n. 05/2017.

r) Verificar se é observado o cumprimento dos requisitos exigidos para a ocupação dos postos de trabalho, conforme estabelecem os editais.

s) Verificar se é realizada a consulta da regularidade fiscal e previdenciária, antes da efetivação do pagamento a cada fornecedor, conforme estabelece o art. 3º, incisos I a VI, §4º, da IN SLTI/MPOG n. 02/2010.

1.2 Escopo

Os exames de auditoria recaíram sobre contratos de serviços continuados de apoio administrativo com dedicação exclusiva de mão de obra, com gestão realizada na Reitoria e execução nos câmpus da fase 3 da expansão da Rede Profissional e Tecnológica e na própria Reitoria.

2 HISTÓRICO E ANÁLISE

Os trabalhos de auditoria foram iniciados em 19 de março de 2019 19/03/2019, com a emissão da Ordem de Serviço (OS) n. 005/2019.

Inicialmente, em 24 de abril de 2019, realizou-se a reunião de abertura dos trabalhos na sala da Pró-reitora de Administração e de Planejamento, com a presença dessa, do Chefe do DEGES e do Coordenador da COGES. Nessa ocasião foram apresentados a Ordem de Serviço, o Programa de Auditoria, contendo o escopo do trabalho, os objetivos gerais e específicos e a Matriz de Planejamento. Na sequência, foram encaminhados o Mem. IF- AUDIN/N.º 26/2019, o qual informa sobre a abertura dos trabalhos, e a Solicitação de Auditoria (AS) n. 005/2019, na qual foi solicitada a colaboração da Pró-reitora de Administração e de Planejamento no fornecimento de informações e documentos relativos às nossas solicitações de auditoria.

Conforme o Programa de Auditoria, as questões que nortearam os exames foram as seguintes:

- a) O objeto da contratação foi devidamente justificado e especificado?
- b) O planejamento da contratação atende aos requisitos legais vigentes, no que se refere a pesquisa de preços?
- c) O planejamento da contratação apresenta planilha de composição dos custos estimados do objeto da contratação?

- d) O planejamento da contratação apresenta Documento de Formalização da Demanda?
- e) A equipe de planejamento da contratação foi formalmente constituída por meio de portaria ou outro expediente?
- f) Foram realizados estudos preliminares a contratação? Estes estão suficientemente adequados?
- g) Foram elaborados mapas de riscos para todas as etapas de estudos preliminares, termo de referência ou projeto básico, seleção do fornecedor e eventos relevantes durante a gestão do contrato?
- h) Existe equipe de servidores formalmente constituída como responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência nos contratos?
- i) Na contratação, foram utilizadas minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União (AGU) e/ou foram observadas Diretrizes Gerais e Específicas para elaboração de projeto básico ou termo de referência?
- j) Existe, nas contratações, ordem de serviço que contenha, entre outros, a distribuição e localização dos postos de trabalho, as especificações dos serviços e os critérios de avaliação?
- k) Existe, junto ao contrato, portaria (ato formal) de designação do gestor, do fiscal de contrato e de seus substitutos?
- l) É realizada capacitação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos?
- m) Existe sistemática de monitoramento dos controles internos na gestão e fiscalização dos contratos?
- n) As ocorrências relacionadas à execução dos contratos são registradas para tomada de providências?
- o) Os pagamentos são precedidos de comprovação dos serviços prestados (atesto das notas fiscais)?
- p) Existe acompanhamento e fiscalização formais dos contratos? Esse é adequado ao serviço prestado?
- q) Existem instrumentos de medição de resultados, ou acordos de níveis de serviços, que possibilitem apurar a qualidade/quantidade dos serviços prestados?
- r) São observados os requisitos exigidos para ocupação dos postos de trabalho?
- s) É realizada consulta sobre a regularidade fiscal e trabalhista na fase que antecede ao pagamento dos fornecedores?

Na sequência, para subsidiar a resposta aos questionamentos, a PROAP encaminhou o Mem. IF-PROAP/N.º 85/2019 e respectivos anexos.

A metodologia utilizada encontra-se detalhada no Programa de Auditoria e se consistiu, basicamente, em questionamentos aos servidores envolvidos nas etapas de fiscalização/gestão dos contratos, em diligências, na análise de documentos e no exame dos registros.

Inicialmente, solicitou-se que fosse informada a existência de estrutura institucional para realização da gestão dos contratos administrativos referentes a prestação de serviços continuados de apoio administrativo com dedicação exclusiva de mão de obra, esclarecendo se as competências estão consignadas no Regimento Interno ou em outros documentos institucionais e se ocorrem de forma centralizada na reitoria ou descentralizada nos câmpus do IFSul, apresentando relato de contextualização.

Em resposta, a unidade auditada manifestou-se informando que a gestão de contratos do IFSul é realizada de forma descentralizada, sendo de competência das unidades que possuem execução orçamentária própria, e que a Reitoria realiza apenas a gestão dos próprios contratos e, também, daqueles pertinentes aos câmpus “da expansão”, que não possuem gestão orçamentária própria (Câmpus Gravataí, Lajeado, Sapiranga e Câmpus Avançados Jaguarão e Novo Hamburgo).

No que concerne à gestão de contratos, a Reitoria possui em sua estrutura a COGES, ligada hierarquicamente ao DEGES e à PROAP, sucessivamente. A COGES tem suas competências definidas no Regimento Geral¹ do IFSul, em seu art 89-A, conforme segue:

Art. 89-A. À Coordenadoria de Gestão de Contratos compete: (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017)

I. elaborar os contratos administrativos e seus aditivos, referentes aos processos licitatórios e às contratações diretas da Reitoria e dos Câmpus em fase de implantação; (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017)

II. publicar, gerenciar e acompanhar os contratos no âmbito da Reitoria e dos Câmpus em fase de implantação; (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017) 48 Aprovado pela Resolução CONSUP nº 98/2014 Alterado pelas Resoluções CONSUP nº 18/2015, 35/2015, 59/2015, 30/2016, 46/2016, 80/2016, 110/2016, 79/2017, 49/2018 e 138/2018

III. emitir Atestados de Capacidade Técnica para empresas com contrato de prestação de serviços com a Reitoria e os Câmpus em fase de implantação, quando solicitado; (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017)

IV. orientar os fiscais e gestores de contratos administrativos da Reitoria e dos Câmpus para a execução das atividades; (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017)

V. providenciar a designação dos fiscais e gestores dos contratos administrativos firmados pela Reitoria e pelos Câmpus em fase de implantação; (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017)

VI. registrar, fiscalizar e acompanhar os contratos da Reitoria e dos Câmpus em fase de implantação, no Sistema de Contratos – SICON; e (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017)

VII. consolidar o demonstrativo analítico dos funcionários terceirizados do IFSul por Câmpus, para encaminhamento à Controladoria Geral da União. (Incluído pela Resolução nº 79/2017 do CONSUP publicada no DOU de 07/08/2017).

¹ Aprovado pela Resolução CONSUP nº 98/2014, alterado pelas Resoluções CONSUP nº 18/2015, 35/2015, 59/2015, 30/2016, 46/2016, 80/2016, 110/2016, 79/2017, 49/2018 e 138/2018.

A PROAP apresentou a relação dos contratos vigentes no IFSul nos últimos exercícios financeiros encerrados e no exercício financeiro corrente, conforme o modelo oferecido por esta Unidade de Auditoria Interna (AUDIN). Dessa relação foram extraídos e analisados os contratos que têm a gestão e a fiscalização administrativa na Reitoria, enquanto a fiscalização técnica ocorre nos câmpus, conforme o quadro 1.

Informou, também, que a Coordenadoria foi reorganizada em outubro de 2018, visando atender os anseios dos servidores integrantes do setor, bem como promover melhor adequação dos procedimentos relativos à gestão e à fiscalização dos contratos em função da IN MPDG n. 05/2017, do Decreto n. 8.539, de 8 de outubro de 2015 e da IN n. 04/2018 – IFSul, a qual exige que os processos e documentos tramitem por meio eletrônico.

Nesse sentido, a nova estrutura concentra a gestão do contrato e a fiscalização administrativa na Reitoria, enquanto a fiscalização técnica torna-se uma responsabilidade do câmpus em fase de implantação e das áreas requerentes para os contratos cuja execução é feita na Reitoria.

Em sua atual organização, a COGES tem uma estrutura de pessoal composta por um coordenador e cinco servidores lotados no setor, sendo estes responsáveis pela gestão dos contratos e pela fiscalização administrativa de quinze contratos administrativos, referentes à prestação de serviços continuados de apoio administrativo com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme segue:

Quadro 1 – Relação dos contratos vigentes no IFSul – Reitoria e Câmpus da fase 3 da expansão da Rede Profissional e Tecnológica

Contrato n°	Descrição resumida do objeto	Local de execução	Local da gestão	Nome dos gestores do contrato	Nome dos fiscais técnicos do contrato	Nome dos fiscais administrativos do contrato	CNPJ da contratada	Razão Social da empresa
15/2014	Prestação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de material e equipamentos	Câmpus Sapiiranga	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: FVC; Substituto: ERS	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	00.976.595/0001-15	Limpadora Santo Augusto Ltda. - Epp

18/2014	Prestação de serviços continuados de vigilância e segurança armada, com a inclusão do fornecimento dos equipamentos	Reitoria	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: RMI; Substituto: RRB	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	03.144.992/0001-19	Vigitec Segurança Ltda.
05/2015	Prestação de serviços continuados, na categoria de motorista	Reitoria	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: PRKA; Substituto: ESC	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	08.202.514/0001-31	Nilson Thomaz Silva Sanchotene Júnior – Epp
02/2016	Prestação de serviços continuados de vigilância e segurança armada, com a inclusão do fornecimento dos equipamentos	Câmpus Avançado Novo Hamburgo	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: RTD; Substituto: ELP	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	10.853.830/0001-15	Ondrepsb Rs – Sistemas De Segurança Ltda.
05/2016.	Prestação de serviços continuados de recepcionista e auxiliar de manutenção predial	Câmpus Avançado Novo Hamburgo	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: ELP; Substituto: RTD	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	06.352.011/0001-17	MSV Sistemas de Segurança Ltda.
10/2016	Prestação de serviços continuados de vigilância e segurança, com a inclusão do fornecimento dos equipamentos	Câmpus Avançado Jaguarão	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: MFSB; Substituto: RNC, BOF, ASR	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	09.316.305/0001-81	Matrix Serviços de Vigilância Ltda.
12/2016	Prestação de serviços continuados de vigilância e segurança armada, com a inclusão do fornecimento dos equipamentos	Câmpus Gravataí	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: RK Substituto: GSA	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	10.533.299/0001-01	Arsenal Segurança Privada Ltda.

04/2017	Prestação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de material e equipamentos	Câmpus Gravataí	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: NS; Substituto: CB	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	87.252.938/ 0001-87	Inconfidência Locadora de Veículos e Mão-de-Obra Ltda.
05/2017	Prestação de serviços continuados de vigilância e segurança armada, com a inclusão do fornecimento dos equipamentos	Câmpus Lajeado	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: WJS; Substituto: RTL	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	03.144.992/ 0001-19	VIGITEC Segurança Ltda
11/2017	Prestação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de material e equipamentos	Câmpus Avançado Jaguarão	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: RNC; Substituto: MFSB, BOF, ASR	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	07.634.564/ 0001-25	Ankara Serviços Terceirizáveis Eireli - Me
12/2017	Prestação de serviços continuados de vigilância e segurança armada e desarmada	Câmpus Sapiranga	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: FVC; Substituto: ERS	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	02.924.285/ 0001-82	Shelter Empresa de Vigilância Ltda. - Epp
01/2018	Prestação de serviços continuados de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de material e equipamentos	Câmpus Avançado Novo Hamburgo	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: MCM; Substituto: WK	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	00.317.343/ 0001-84	Fama Service Administração de Serviços Gerais Eireli - Me
04/2018	Prestação de serviços continuados de Limpeza, Asseio e Conservação, com fornecimento de material e equipamentos necessários para execução dos serviços	Reitoria	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: DBV; Substituto: PRKA	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	87.252.938/ 0001-87	Inconfidência Locadora de Veículos e Mão-De-Obra Ltda.

16/2018	Contratação de serviços continuados de eletricitista de instalação de prédios, pedreiro, auxiliar de manutenção predial, copeiragem, telefonista, jardinagem, recepcionista e Portaria	Reitoria/ Câmpus Jaguarão/ Câmpus Gravataí	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: RRB; Substituto: RVE	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	10.439.655/ 0001-14	Pedro Reginaldo de Alberaz Faria e Fagundes Ltda.
17/2018	Contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação (área interna e externa)	Câmpus Lajeado	Reitoria	Titular: CRB; Substitutos: INF, VMB, RCC	Titular: FCC; Substituto: WJS	Titular: VMB; Substitutos: CRB, INF, RCC	11.446.367/ 0001-50	Contratum Serviços Administrativos Eireli

Fonte: elaborado pelo relator, com informações da COGES

Conforme relatado pelo coordenador, a gestão do contrato realizada de forma centralizada na Reitoria traz maior segurança no acompanhamento de sua execução. Entretanto, informa que pela grandiosidade da atividade em relação ao tempo absorvido dos servidores do setor, resta prejudicado o cumprimento de sua competência sistêmica, conforme estabelece o inciso IV, do art. 89-A, o qual trata da orientação necessária aos gestores e fiscais de contratos administrativos no âmbito do IFSul.

Em relação aos câmpus já implantados, a PROAP, por meio de seu Departamento de Gestão e Controle Administrativo, realizou consulta aos chefes de administração de cada unidade, por meio do MEMO/IF-DEGES/N.º 96/2019, questionando a estrutura regimental relacionada à gestão de contratos em cada unidade.

Ao proceder a análise das respostas encaminhadas, comparando-as aos Regimentos Internos de cada um dos câmpus, verifica-se que os Câmpus Bagé, Camaquã, Charqueadas, Passo Fundo, Pelotas, Santana do Livramento, Sapucaia do Sul e Venâncio Aires possuem coordenadorias responsáveis pela gestão e fiscalização de seus contratos. Entretanto, o Câmpus Pelotas – Visconde da Graça informa que não apresenta em seu Regimento estrutura responsável por esse processo.

Não obstante, realizou-se consulta ao Regimento Interno do Câmpus Pelotas – Visconde da Graça, onde evidencia-se que a gestão de contratos é atribuição do Departamento de Administração e de Planejamento, por meio da Coordenadoria de Orçamento, Contabilidade e Finanças, conforme o inciso VII, do art. 72.

Portanto, todos os câmpus do IFSul, da pré-expansão aos da fase 2 da expansão da Rede Profissional e Tecnológica, que tiveram seus quadros de servidores atendidos em sua maior parte, possuem estruturas com competências regimentais estabelecidas e executam a gestão, a fiscalização administrativa e técnica dos seus contratos.

Em relação aos normativos internos que tratam do controle, acompanhamento, gestão e fiscalização dos contratos administrativos, quando questionada por meio da SA n. 005/2019, a Pró-reitoria apresentou o Manual de Contratações de Serviços do IFSul², o qual faz referência à etapa de contratação. No item III do referido documento, que trata da gestão do contrato, está expresso que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, por se tratarem de assunto específico, estão descritas em um manual próprio para o tema. Esse instrumento é o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFSul, o qual está em fase de elaboração, não havendo, então, normativo interno que trate da questão.

Quando questionados sobre como é realizada a identificação, a avaliação e o gerenciamento dos potenciais riscos em relação aos contratos administrativos do IFSul, com a requisição de que fossem apresentados os controles internos empregados na gestão e fiscalização dos contratos, bem como os fluxos que compõem as etapas da gestão/fiscalização, os gestores se limitaram a apresentar várias orientações contidas na IN MPDG n. 05/2017. Concluíram que, devido à alteração recente da IN que regulamenta a gestão de contratos, o mapeamento de processos para o estabelecimento do fluxo que compõe as etapas da gestão e da fiscalização, bem como o estabelecimento de novos instrumentos de controle interno, serão apresentados na forma de manual de procedimentos – Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFSul, que está em fase de elaboração. Apesar disso, evidenciou-se a existência de mapas de riscos das contratações, tratamento dos riscos e setores/servidores responsáveis nos três contratos firmados após a vigência da IN MPDG n. 05/2017.

Os contratos vigentes no período são, em sua maioria (12 dos 15 contratos analisados), remanescentes de licitações anteriores à vigência da IN MPDG n. 05/2017. Esta, por sua vez, em seu art. 19, elenca as seguintes fases das contratações de serviços: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Diante disso, buscou-se cotejar questões essenciais relativas a três etapas do processo de gestão contratual: a necessidade da contratação, o planejamento da contratação e a gestão do contrato³.

² O Manual de Contratações de Serviços do IFSul está baseado na IN MPDG n. 05/2017 e se encontra publicado no endereço eletrônico <http://intranet.ifsul.edu.br/arquivos/download/64325> (acesso em 19 jun. 2019).

³ Não constitui objetivo do trabalho a fase de seleção do fornecedor.

Na sequência, aplicou-se um *check list* nos quinze contratos que possuem gestão na Reitoria e sob a ótica das questões contidas no programa de auditoria.

a) Sobre a necessidade da contratação

Foram analisadas, nos processos, a caracterização, a precisão, a suficiência e a clareza na descrição dos objetos da contratação, bem como as justificativas da necessidade de contratação, na qual reste explícita a opção pela terceirização dos serviços.

Em todos os processos analisados foram encontradas as justificativas das necessidades de contratação, bem como as especificações dos serviços a serem prestados, as quais constavam nos termos de referência.

b) Sobre o planejamento da contratação

Nessa etapa evidenciou-se que a totalidade dos processos analisados continham pesquisas de preços com, no mínimo, três valores de mercado e que estes estavam relacionados em planilhas de composição dos custos estimados. Verificou-se, também, a existência de documentação de formalização da demanda.

Em relação à formalização de equipes de planejamento da contratação, a realização de estudos preliminares, a elaboração de mapas de riscos, a constituição da equipe responsável pelo tratamento dos riscos e das ações de contingência nos contratos e o emprego de minutas padronizadas da AGU e/ou uso das diretrizes gerais e específicas na elaboração de projetos básicos ou termos de referência, verificou-se que em doze processos essas etapas não foram aplicadas, devido ao fato de os contratos serem remanescentes de licitações realizadas em período anterior ao da vigência da IN MPDG n. 05/2017. Entretanto, os processos n. 23163.002634.2017-96, n. 23163.000698.2018-33 e n. 23163.000948.2018-35, referentes aos contratos n. 04/2018, n. 16/2018 e n. 17/2018, respectivamente, gerados sob a vigência da nova IN, apresentaram todas as etapas supramencionadas.

c) Sobre a gestão do contrato

Os contratos analisados, em sua totalidade, tiveram sua autorização de operação a partir da emissão de ordens de serviços, sendo nelas especificadas a identificação da empresa contratada,

as definições e especificações dos serviços a serem prestados e o local de prestação dos serviços, o que se verificou a partir da análise dos processos.

A execução dos contratos requer o acompanhamento e a fiscalização por representantes da administração especialmente designados. Evidencia-se que no IFSul essa designação se dá por meio de portarias expedidas pelo Magnífico Reitor, e que contêm a relação dos gestores, dos fiscais administrativos e dos fiscais técnicos do contrato e seus respectivos substitutos. Via de regra, nenhuma das portarias foi encontrada como parte integrante dos processos, sendo justificado durante a aplicação dos *check lists* que o arquivamento e controle ocorrem de forma separada do processo para melhor organização interna do setor. De fato, evidenciou-se que há controle sobre as portarias e suas datas de vigência, o qual é realizado pela COGES, que, também, promove seu arquivamento.

No que concerne à capacitação dos servidores do IFSul que realizam atividades de gestão e fiscalização dos contratos administrativos, a PROAP afirma que incentiva, de acordo com a disponibilidade orçamentária, a participação de servidores em eventos de capacitação, em especial naqueles promovidos pelas escolas de governo. Informa, também, que promoveu, no ano de 2018, a I Semana de Administração do IFSul, realizando treinamento específico direcionado a gestores e fiscais de contratos da instituição, nos temas “Gestão de Riscos” e “Gestão e Fiscalização de Contratos”. Entretanto, evidenciou-se fragilidade em relação à capacitação dos servidores integrantes da COGES, os quais gerenciam um volume mais elevado de contratos no âmbito do IFSul. Segundo o coordenador, somente ele e outro servidor do setor participaram da I Semana de Administração do IFSul, e, conforme informa a PROAP, a segunda edição da semana de capacitação pretendida para 2019 poderá restar prejudicada pela insuficiência de recursos para sua realização, em face do recente contingenciamento de recursos para a Rede Federal.

Para ilustrar a questão, analisa-se a própria COGES, a qual é composta por um coordenador e cinco servidores: no período compreendido entre janeiro de 2018 e junho de 2019, apenas o coordenador participou de capacitação. Durante a aplicação do *check list*, o assunto foi debatido com o coordenador, que reconhece a necessidade de capacitação dos servidores envolvidos em todas as etapas da gestão e fiscalização dos contratos para a melhoria do serviço; porém, por questões de escassez de recursos financeiros, essa possibilidade fica prejudicada.

Questionado sobre a existência de sistemática de monitoramento dos controles internos na gestão e fiscalização dos contratos, estes não foram apresentados. O coordenador justificou dizendo que estes estarão incluídos no Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, o qual encontra-se em elaboração.

As ocorrências relacionadas à execução dos contratos são registradas por meio do documento “Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços”, que apresenta informações em relação ao contrato e à contratante, à lista dos servidores terceirizados, à avaliação qualitativa do serviço, às ocorrências (indicando o item e descrevendo a ocorrência) e ao índice de medição do resultado. Esse documento é preenchido pelo fiscal técnico do contrato e, a partir dele, é iniciada a etapa de pagamento dos serviços prestados. Verificou-se que, para os contratos regidos pela IN MPDG n. 05/2018, o preenchimento do formulário do Instrumento de Medição de Resultados (IMR) é feito em etapa anterior e é utilizado como subsídio para o preenchimento do Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços.

Não obstante, evidenciou-se que houve divergência no preenchimento do IMR e do Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços em relação ao mês de janeiro de 2019. Ocorre que o IMR, preenchido pelo chefe do Departamento de Manutenção da Reitoria (DEMAR), registra a execução dos serviços de acordo com o contratado, sendo informado o valor percentual a ser pago ao contrato administrativo em sua totalidade (100%). Já o Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços preenchido pelo mesmo servidor, um dia após o preenchimento do IMR, registra, na avaliação qualitativa do serviço, inconformidade quanto à prestação dos serviços de acordo com a rotina/programação de execução estabelecida e, também, que não foi mantido permanentemente o bom estado da limpeza, organização e conservação dos locais onde são executados os serviços. Na sequência, o campo para registro das ocorrências não foi preenchido e o índice de medição de resultado registra que a contratada deixou de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução dos serviços, ou o fez com qualidade ou quantidade inferior à demanda.

Por fim, ocorre que, por meio do ofício n. 040/2019/COGES, de 6 de fevereiro de 2019, ao observar os percentuais de entrega dos serviços em 100%, como apontam os dois documentos, o coordenador substituto deu prosseguimento ao pagamento da nota fiscal em sua integralidade.

Diante disso, evidencia-se potenciais fragilidades na fiscalização técnica dos contratos, na fase que antecede o preenchimento do Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços.

Para verificar a existência de acompanhamento e a forma como ocorre a fiscalização técnica dos contratos, foram solicitadas informações por meio da Solicitação de Auditoria (SA) n. 005-B/2019, requisitando que fossem apresentados os instrumentos de medição quantitativos e qualitativos (controle dos serviços) utilizados pelos fiscais técnicos da Reitoria e do Câmpus Jaguarão e que são empregados no acompanhamento da execução dos contratos n. 18/2014, n. 05/2015, n. 04/2018 e n. 16/2018, da Reitoria, e dos contratos n. 10/2016, n. 11/2017 e n. 16/2018, do Câmpus Jaguarão.

Em resposta, a gestora encaminhou o Mem. IF-PROAP/N.º 149/2019, o qual traz em anexo as manifestações em relação à SA 005-B/2019, apresentando a minuta do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, as manifestações dos gestores do DEMAR e do Diretor-geral do Câmpus Jaguarão sobre a fiscalização técnica dos contratos e sobre a verificação da documentação dos empregados terceirizados quanto à qualificação profissional dos prestadores de serviços.

Em relação à minuta do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, atualizada em junho de 2019, observa-se que, a respeito da fiscalização técnica dos contratos, existe um capítulo que trata da questão com maior detalhamento, o Capítulo IV – da Fiscalização dos Contratos. Entretanto, não há uma orientação de comprovação da atuação efetiva da fiscalização, seja na prestação dos serviços, no controle dos produtos e materiais de limpeza, bem como nos documentos de habilitação dos empregados terceirizados. Estes pontos frágeis devem ser incrementados no Manual, uma vez que o *start* para o pagamento ocorre a partir do “Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços”, não sendo consideradas as falhas nos controles internos citadas anteriormente.

Em relação aos contratos da Reitoria e do Câmpus Jaguarão em que foi solicitada a apresentação dos instrumentos de medição – controles dos serviços – utilizados pelos fiscais técnicos para cada um dos contratos listados, obteve-se as seguintes respostas:

Mem. IF-DEMAR/N.º 201/2019, questão 2

Informamos que nos contratos realizados de acordo com a IN nº 05, de maio de 2017 utilizamos o (IMR) Instrumento de Medição de Resultado, no qual possui diversos indicadores nos quais avaliamos a empresa prestadora de serviços ao longo do mês. Segue em anexo um modelo utilizado no contrato 16/2018 com a prestadora de Phenix. (sic).

Mem. JG-DIR/N.º 72/2019, questão 2

... são empregados os seguintes mecanismos de controle para execução dos contratos:

Vigilância:

- Livro de registro de ocorrências;
- Bastão para efetuar ronda a cada 1h. (programa top ronda);
- Relatório de recebimento provisório dos serviços - SUAP.

Limpeza:

- Cronograma de limpeza por áreas (apenas definido de forma verbal com os terceirizados);
- Relatório de recebimento provisório dos serviços.

Manutenção e portaria:

- Livro de registro de chaves das salas;
- Livro de registro de ocorrências;
- Relatório de recebimento provisório dos serviços – SUAP. (sic).

Ao proceder a análise dos contratos, observa-se que não há uma rotina diária, semanal ou quinzenal em relação à verificação e à supervisão das atividades realizadas por servidores terceirizados. Os registros acontecem de acordo com os acontecimentos sem que haja pró-

atividade de verificação/acompanhamento da execução de modo rotineiro por parte dos fiscais técnicos.

A fim de evidenciar os fatos, realizamos diligência, em 4 de julho de 2019, junto ao DEMAR, no intuito de verificar questões relativas ao contrato n. 04/2018, referente aos serviços de limpeza da Reitoria. Estavam presentes este relator, o Auditor Geral do IFSul, o chefe do DEMAR e o fiscal técnico do contrato.

Inicialmente, questionou-se o fiscal técnico do contrato sobre como é realizada a fiscalização sobre a execução dos serviços e como é avaliada a limpeza dos setores e se é realizada a pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços. Em resposta, o fiscal esclareceu que não há rotina de verificação diária, semanal ou quinzenal pré-estabelecida e que não é realizada pesquisa com usuários, mas que, ao circular pelos espaços da Reitoria, observa que estes encontram-se com grau satisfatório de limpeza. Em relação a problemas na execução dos serviços, as providências são tomadas mediante reclamação dos usuários, que podem ocorrer verbalmente, por ligação telefônica ou pessoalmente e, em poucos casos, por *e-mail*, não havendo pesquisa de satisfação realizada pela fiscalização técnica com usuários dos serviços.

Em relação à fiscalização do uso e aplicação dos produtos de limpeza, chamou a atenção o quantitativo de água sanitária descrita no termo de referência e no contrato, totalizando 125 litros (25 bombonas de 5 litros cada) por mês. Questionado sobre o volume solicitado, o fiscal afirmou estar adequado para uma estrutura com 28 banheiros. Entretanto, em diligência ao estoque de materiais de limpeza, verificou-se a existência de 75 bombonas no depósito localizado ao lado da sala dos motoristas e de 35 bombonas no depósito da ferramentaria, localizado à direita do acesso à Reitoria.

Questionado, o fiscal técnico afirmou que ainda não havia recebido todo o quantitativo de materiais de limpeza referentes ao mês corrente (julho/2019) e que havia previsão de recebimento de mais 25 bombonas de água sanitária para aquele mês. Constatou-se, portanto, que passaria a haver, em estoque, um total de 135 bombonas de 5 litros de água sanitária no mês de julho de 2019, totalizando 675 litros (somando-se as já existentes e as pendentes de recebimento).

Afim de aprofundar o conhecimento sobre o fato e verificar como se dá esse controle no presente momento, solicitou-se a documentação de registro de entrada dos produtos de limpeza, bem como o registro de saída para uso na prestação dos serviços, referentes aos seis primeiros meses do ano de 2019. Em resposta, o fiscal técnico do contrato encaminhou para a AUDIN o *e-mail*, conforme segue:

[figura ocultada por possuir informação pessoal]

Para cotejar as planilhas fornecidas pela empresa contratada, as quais apresentam a relação dos materiais entregues à contratante, com as planilhas individuais de consumo mensal por servente de limpeza terceirizada, elaboramos a planilha abaixo:

Quadro 2 – Entrada e saída de materiais de limpeza referentes ao contrato n. 04/2018, na Reitoria do IFSul, no primeiro semestre de 2019

Produtos de limpeza	Quantidade contratada	Janeiro		Fevereiro		Março		Abril		Maio		Junho	
		Entrada	Saída	Entrada	Saída	Entrada	Saída	Entrada	Saída	Entrada	Saída	Entrada	Saída
Água sanitária	25 bombonas 5l	0	9	0	8	25	11	25	8	25	11	0	8
Álcool 70°	25 litros	0	18	0	20	0	5	19	19	25	19	0	10
Álcool gel	10 litros	9,6	7	9,6	5	9,6	11	9,6	6	9,6	9	9,6	7
Desinfetante uso geral	140 litros	140	28	140	21	140	22	50	16	140	23	140	20
Desodorizador de ar de 360ml	30 tubos	30	28	30	30	30	28	30	21	30	11	30	10
Esponja dupla face	15 pacotes com 5	15	8	15	6	15	9	0	5	15	5	15	7
Flanela	30 peças	30	11	30	9	30	8	14	7	30	6	30	2
Limpa vidros	5 litros	5	0	5	0	5	2	0	2	5	1	5	0
Limpa carpetes	5 litros	5	0	5	0	5	0	5	0	5	0	5	0
Limpador multiuso	5 litros	5	5	0	0	10	0	0	0	5	3	0	2
Lustra móveis 200ml	15 frascos	15	4	15	7	15	9	15	5	15	6	15	11
Pano de limpeza	30 peças	30	18	30	10	30	9	10	7	30	3	30	6
Papel Higiênico fardo 8 rolos	10 fardos	10	6	15	4	10	4	0	4	10	14	10	4
Papel Higiênico fardo 64 rolos	10 fardos	10	6	10	8	10	7	0	8	10	2	10	8
Papel toalha 1000folhas	100 fardos	100	8	100	13	100	12	30	7	100	23	100	10
Sabão em barra pacote 5 un.	2 pacotes	10	3	10	0	10	1	10	1	10	0	10	0
Sabão em pó	2 quilogramas	2	0	2	0	2	1	0	0	2	0	2	0
Sabonete líquido	90 litros	90	20	90	35	75	30	40	7	90	11	90	7
Sacos para lixo 100l	500 peças	500	400	500	300	500	700	200	500	500	400	500	700
Sacos para lixo 60l	500 peças	500	300	500	600	500	600	300	900	500	900	500	600
Sacos para lixo 40l	1000peças	1000	1300	1000	1000	1000	1300	300	200	1000	600	1000	1400
Saponáceo	25 frascos	25	3	25	8	25	4	15	2	25	2	25	4
Tela desodorante para mictório	20 unidades	20	1	20	1	20	0	20	2	20	0	20	0
Óleo de peroba 200ml	02 frascos	2	0	3	0	2	2	2	0	2	0	2	0

Fonte: elaborado pelo relator

Do quadro 2, evidencia-se des controle e falta de ajuste no quantitativo dos produtos de limpeza em relação à necessidade mensal, para menos em alguns casos e a maior em outros. Recebeu-se, também, dois *e-mails* encaminhados pelo fiscal técnico ao preposto da empresa contratada solicitando materiais faltantes, nos meses de março e junho de 2019. Entretanto, observou-se que faltaram produtos de limpeza a serem entregues, também nos meses de janeiro, fevereiro e abril/2019, sendo que no mês de abril/2019, além de faltarem os produtos, outros foram entregues em quantidade inferior ao estabelecido. Nesses meses, o fiscal técnico não apresentou a comunicação à preposta da empresa no sentido de recompor os itens faltantes.

Outra falha evidenciada ocorreu no mês de junho/2019, quando foi cobrada da preposta, em 12 de junho de 2019, a falta de três produtos, os quais foram entregues em 3 de julho de 2019, conforme apontado no documento de remessa de material.

Em relação ao contrato, no item 10 – Materiais a Serem Disponibilizados, subitem 10.5 – estabelece-se que os produtos de limpeza devem ser entregues pela contratada até o quinto dia útil. Entretanto, nas planilhas de remessa da empresa as datas de entrega são as seguintes: 14/01/2019,

12/02/2019, 13/03/2019, 15/04/2019, 14/05/2019 e 12/06/2019. Além disso, nesses seis meses, somente nos meses de fevereiro e maio temos registro de recebimento dos produtos de limpeza por servidor do IFSul, não sendo possível afirmar de maneira inequívoca que nos demais meses todos os produtos de limpeza foram entregues nas quantidades exatas estabelecidas, uma vez que os documentos de recebimento não contêm a assinatura de qualquer agente público responsável.

Convém ressaltar que o art. 47 da IN MPDG n. 05/2017 estabelece que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

[...]

III- a qualidade e a quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV- a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

[...]

VI- a satisfação do público usuário (grifos do relator).

No que concerne à utilização de IMR, dos quinze contratos analisados, somente três foram firmados após a vigência da IN MPDG n. 05/2017, sendo eles os contratos n. 04/2018-Reitoria, n. 16/2018-Jaguarão, Gravataí e Reitoria e o n. 17/2018-Lajeado.

Do mesmo modo, utilizou-se como referência o contrato n. 04/2018-Reitoria, que trata dos serviços continuados de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de material e equipamentos. Ao proceder a análise em comparação às evidências anteriores, tocantes ao fornecimento e aplicação dos produtos de limpeza, evidencia-se que o indicador n. 12, o qual faz referência ao cumprimento de itens do edital, que possui como meta cumprir o recebimento de todos os itens do Edital, Contrato e seus Anexos, não foi verificada, no período de janeiro a junho de 2019, nenhuma ocorrência por parte da fiscalização técnica do contrato, embora a empresa não tenha fornecido a contento e no prazo estipulado pelo edital o quantitativo dos materiais e produtos de limpeza previstos. Apesar disso, não foi aplicado o ajuste do percentual de pagamento, sendo autorizado o pagamento do contrato administrativo em sua totalidade.

Outra questão de auditoria buscou verificar se são observados os requisitos exigidos para ocupação dos postos de trabalho. Verificou-se, na documentação arquivada na COGES em relação aos quinze contratos analisados, que apenas o contrato n. 12/2016-Gravataí, referente à prestação de serviços de vigilância, apresentava, junto à documentação trabalhista dos empregados, os certificados de formação profissional, exigidos em edital para o cumprimento dos serviços.

Por meio da SA 005-B/2019, questionou-se como ocorre e quem realiza a verificação da documentação dos empregados terceirizados na Reitoria, afim de aferir o cumprimento das

exigências contidas nos termos de referência no que se refere às qualificações profissionais dos prestadores de serviços.

Em resposta, a PROAP encaminhou o Mem IF-PROAP/N.º 149/2019 e seus anexos. No âmbito da Reitoria, tem-se que a gestão dos contratos é realizada pela COGES, a qual informou que não há procedimento naquela coordenadoria com relação, especificamente, à documentação referente às qualificações profissionais dos terceirizados. Em complementação, informou que, por tratar-se de questões que impactam diretamente na prestação de serviços, referente a sua efetiva execução, também cabe à fiscalização técnica atentar para tais exigências. Reforça esse entendimento pelo fato de as exigências constarem do termo de referência, o qual, via de regra, é elaborado pela área requerente, que, no caso da Reitoria, é responsável pela fiscalização técnica dos contratos.

Ouvido o DEMAR (onde está a fiscalização técnica) em relação à questão, esse, por meio do Mem. IF-DEMAR/N.º 20/2019, informou à PROAP que a documentação dos empregados terceirizados é verificada pela COGES.

Diante disso, resta evidenciado que, embora exista a previsão em edital, não são observados os requisitos exigidos para ocupação dos postos de trabalho quando do início das atividades. Destaca-se que o indicador n. 3 do IMR trata sobre a qualificação dos funcionários e tem por finalidade garantir que os serviços sejam prestados com qualidade, através de pessoal capacitado e qualificado. No mesmo instrumento de medição, fica estabelecida a verificação do comprovante de qualificação exigido através da equipe de fiscalização do contrato. Caso os funcionários não tenham a comprovação da qualificação, fica estabelecida multa em função do “Fator Qualidade”. Do mesmo modo que ocorreu no indicador n. 12, foi autorizado o pagamento do contrato administrativo em sua totalidade sem que houvesse sido aplicado o ajuste do percentual de pagamento.

Diante disso, verifica-se a fragilidade na etapa de fiscalização/gestão do contrato n. 04/2018-Reitoria, especificamente em relação ao controle interno, à fiscalização técnica sobre a prestação dos serviços (execução), ao controle dos produtos recebidos e sua utilização e também em relação à verificação da qualificação dos funcionários prestadores de serviços terceirizados.

Na sequência do recebimento do Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços, a COGES, por meio do Núcleo de Fiscalização Administrativa, verifica a documentação encaminhada pela empresa em relação às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, sendo emitido o Relatório de Recebimento Provisório Administrativo dos Serviços, juntamente com a minuta de autorização da nota fiscal. Após a verificação e conferência da documentação, o

coordenador da COGES encaminha para a empresa contratada o ofício de autorização de emissão de nota fiscal, onde constam o valor a ser pago e os eventuais descontos.

O Núcleo de Análise de Notas Fiscais e Faturas recebe as notas fiscais emitidas pela empresa contratada, faz a minuta do Relatório de Recebimento Definitivo dos Serviços e encaminha para o gestor do contrato para que se proceda a assinatura do Relatório de Recebimento Definitivo dos Serviços, sendo este atestado pelo gestor do contrato, nesse caso o coordenador da COGES.

Evidencia-se, nessas etapas, grau satisfatório de verificações e segregação de funções, o que garante um nível mais elevado de controles internos.

Finalmente, verificou-se a realização da consulta, pela Coordenadoria de Contabilidade e Execução Orçamentária, sobre regularidade fiscal e trabalhista, a ser realizada na etapa anterior da efetivação do pagamento a cada fornecedor. Observou-se que, nos quinze contratos, a cada mês é realizada a consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) do Ministério da Economia e à Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitida pela Justiça do Trabalho.

Por fim, encaminhou-se o Memorando IF/AUDIN/N.º 27/2019, de 25 de abril de 2019, juntamente com a SA n. 005-A/2019 à Ouvidoria do IFSul, função exercida, no momento, pela Vice-Reitoria (VR), para requisitar informações sobre reclamações, denúncias e outras demandas pertinentes à Gestão de Contratos no IFSul, bem como, as providências tomadas em relação às possíveis denúncias recebidas. A resposta à SA 005-A/2019 foi recebida por meio de *e-mail* encaminhado pela Ouvidoria, em 30 de abril de 2019, informando que no período de 2017 e início de 2019, foram recebidas e analisadas 156 manifestações e que nenhuma delas possuía relação com o assunto solicitado.

Neste contexto da análise das informações prestadas pela unidade auditada, em observância ao Regimento Geral, aos normativos internos que tratam do controle, acompanhamento, gestão e fiscalização dos contratos administrativos, conclui-se pela existência de competências regimentais que abarcam todas as etapas de gestão dos contratos firmados pela Instituição. Todavia, verifica-se a presença de fragilidades no estabelecimento de normativos acerca da fiscalização técnica dos contratos, como pode ser observado nos itens anteriores, expondo a necessidade de controles para além do correto preenchimento do IMR, bem como do Termo de Recebimento Provisório dos Serviços.

3 ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 CONSTATAÇÃO

Inexistência de normativos internos que tratem de instrumentos de controle, acompanhamento, gestão e fiscalização dos contratos administrativos.

3.1.1 Critério

Arts. 39 e 47 da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017.

3.1.2 Evidências

Mem. IF-PROAP/N.º 85/2019 e seus anexos, item 3.

3.1.3 Causa

Alteração na coordenação e na organização interna do setor

3.1.4 Manifestação da gestora

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

No que se refere a inexistência de normativos internos que tratem de instrumentos de controle, acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos tem-se a considerar que a Pró-reitoria de Administração e de Planejamento (PROAP), por intermédio da Coordenadoria de Gestão de Contratos (COGES) irá publicar, em breve, um manual de procedimentos orientando essa temática, o qual está em fase final de revisões e cuja minuta já foi encaminhada à AUDIN. (*sic*)

3.1.5 Análise da manifestação

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. De fato, a PROAP encaminhou a minuta do Manual de Gestão de Contratos conforme requisitado por meio da Solicitação de Auditoria 005-B/2019, o qual, oportunamente, deverá ser complementado reforçando os controles internos diante das fragilidades expostas neste Relatório. Diante disso, mantém-se a constatação.

3.1.6 Recomendações

3.1.6.1 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que finalize a elaboração do Manual de Gestão de Contratos, considerando as fragilidades apontadas neste Relatório, as quais devem ser tratadas por meio de controles internos que visem a mitigar as constatações.

3.1.6.2 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que divulgue amplamente, aos câmpus e à Reitoria do IFSul, o Manual de Gestão de Contratos, e que realize a supervisão de sua aplicação mediante teste a ser realizado sobre as contratações.

3.2 CONSTATAÇÃO

Insuficiência nas ações de capacitação em relação aos fiscais técnicos e gestores dos contratos administrativos.

3.2.1 Critério

Art. 37, Constituição Federal de 1988, princípio da eficiência;

Art. 43, parágrafo único, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017;

Acórdão TCU n. 1.224/2018-P, itens 9.2.7 e 9.2.8;

Acórdão TCU n. 1.225/2018-P, itens 9.2.6 e 9.2.7.

3.2.2 Evidências

Mem. IF-PROAP/N.º 85/2019 e seus anexos, item 5; e entrevista com o coordenador da COGES durante a aplicação do *check list*.

3.2.3 Causa

Insuficiência de recursos financeiros para custear ações de capacitação.

3.2.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Quanto a capacitação dos envolvidos na área dos contratos, evidencia-se o atual cenário de dificuldade orçamentária existente na Rede Federal, o qual inviabiliza

momentaneamente essa ação. No entanto, a PROAP entende que trata-se de uma prática absolutamente importante. Nesse caso, oportunamente, envidar-se-ão esforços no sentido de observar esse quesito e capacitar seus servidores sempre que seja possível, assim como estimular que essa seja uma ação sistêmica. Em que pese o cenário acima descrito, ressalta-se que os servidores CRB e VMB participaram de cursos na área em epígrafe e que no ano de 2018 foi realizada a I Semana de Administração no IFSul, na qual foram abordados os temas “Gestão de Riscos” e “Gestão e Fiscalização de Contratos”. (*sic*)

3.2.5 Análise da manifestação

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

3.2.6 Recomendação

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que, dentro de suas prerrogativas, envide esforços prioritários a fim de promover a capacitação dos servidores envolvidos na gestão e na fiscalização técnica dos contratos na Reitoria e, também, sensibilize os Diretores-gerais de câmpus sobre a necessidade de capacitar suas equipes de gestão e fiscalização técnica dos contratos, evitando, assim, prejuízos financeiros à administração, decorrentes de falhas como as que foram evidenciadas neste Relatório.

3.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de acompanhamento e fiscalização técnica efetiva e por meio formal no decorrer do período de prestação dos serviços em relação aos contratos da Reitoria n. 18/2014, n. 05/2015, n. 04/2018 e n. 16/2018 e do Câmpus Jaguarão n. 10/2016, n. 11/2017 e n. 16/2018.

3.3.1 Critério

Art. 48, Anexo VIII, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017.

3.3.2 Evidência

Mem. IF-PROAP/N.º 149/2019 e seus anexos.

3.3.3 Causa

Fragilidade de atuação do órgão sistêmico no fomento das obrigações e responsabilidades dos fiscais técnicos

3.3.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Com vistas a evitar que essa prática continue a ocorrer, a COGES irá elaborar planilhas (ou outro tipo de documento) e implementar rotinas para que a fiscalização técnica relate periodicamente o andamento da fiscalização dos serviços, bem como implementar-se-á a fiscalização pelo público usuário, conforme previsão legal. (*sic*)

3.3.5 Análise da manifestação

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

3.3.6 Recomendações

3.3.6.1 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que elabore instrumentos de controle interno que garantam a comprovação efetiva da fiscalização técnica sobre a execução dos serviços contratados.

3.3.6.2 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que implemente, junto aos câmpus e à Reitoria do IFSul, questionários que expressem o grau de satisfação do público usuário em relação aos serviços percebidos.

3.4 CONSTATAÇÃO

Inexistência de controle por parte da fiscalização técnica do contrato no uso dos produtos de limpeza de acordo com a necessidade mensal, sem que tenha havido redimensionamento para os itens superdimensionados ou desconto nos itens que não foram entregues em relação ao contrato n. 04/2018-Reitoria.

3.4.1 Critério

Art. 47, §§ 1º e 2º e art. 48, Anexo VIII, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017.

3.4.2 Evidências

Diligência nos depósitos onde são estocados os produtos de limpeza utilizados pela empresa prestadora dos serviços e entrevista realizada com o fiscal do contrato e o chefe do DEMAR;

Planilhas e *e-mails* repassados pelo fiscal do contrato em 4 de julho de 2019.

3.4.3 Causa

Fragilidade de atuação do órgão sistêmico no fomento das obrigações e responsabilidades dos fiscais técnicos

3.4.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

A administração irá elaborar mecanismo de controle para esse fim, bem como estudar a adequação do quantitativo dos itens utilizados na execução do contrato. (*sic*)

3.4.5 Análise da manifestação

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se informando que tomará providências no sentido de elaborar mecanismo de controle para esse fim, bem como estudar a adequação do quantitativo dos itens utilizados na execução do contrato. Entretanto, não se manifesta sobre providências que serão tomadas em relação aos fatos pretéritos que constituem as evidências apontadas. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

3.4.6 Recomendações

3.4.6.1 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que determine o levantamento de produtos de limpeza entregues a menor durante a execução contratual e adote providências no sentido de recompor o erário, junto à empresa prestadora de serviços, estes quantitativos ou valores equivalentes. Não havendo êxito, que diligencie junto ao Magnífico Reitor para providenciar a apuração de eventual responsabilidade por parte da fiscalização técnica do contrato.

3.4.6.2 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que oriente formalmente e com declaração expressa de ciência, no âmbito do IFSul, os fiscais técnicos dos contratos sobre o disposto nos parágrafos 1º e 2º, do art. 47, da IN MPDG n. 05/2017.

3.5 CONSTATAÇÃO

Preenchimento incorreto do Instrumento de Medição de Resultados (IMR) por parte da fiscalização técnica do contrato, sem que haja ocorrido descontos para prestação de serviços de limpeza da Reitoria (contrato n. 4/2018), tendo em vista não haver evidências de que a contratada tenha cumprido satisfatoriamente os indicadores n. 3, n. 10 e n. 12.

3.5.1 Critério

Art. 47, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017;

Art. 48, Anexo VIII, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017.

3.5.2 Evidência

IMR dos meses de janeiro a junho de 2019 juntados ao *check list* do contrato, indicadores n. 3, n. 10 e n. 12;

Ausência de documentação dos servidores terceirizados que comprovem a qualificação para o desempenho da função conforme previsto em edital;

Falta de controle no recebimento de produtos de limpeza entregues pela empresa prestadora dos serviços, havendo o registro por parte do IFSul somente nos meses de fevereiro e maio no primeiro semestre de 2019;

Não cumprimento ao item n. 10 – Materiais a serem disponibilizados, subitem n. 10.5 – estabelece que os produtos de limpeza devem ser entregues pela contratada até o quinto dia útil;

Planilhas e *e-mails* repassados pelo fiscal do contrato em 4 de julho de 2019.

3.5.3 Causa

Fragilidade de atuação do órgão sistêmico no fomento das obrigações e responsabilidades dos fiscais técnicos

3.5.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

A COGES, na figura do fiscal administrativo, tem adotado procedimento de devolução do processo eletrônico contendo o relatório de recebimento provisório de serviços terceirizados quando da constatação de inconsistências ou da falta de informações. Ademais serão desenvolvidas ferramentas de controle interno que evidenciem o contínuo e permanente acompanhamento da execução contratual. (*sic*)

3.5.5 Análise da manifestação

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se informando procedimento já adotado pela COGES e que não foi suficiente para elidir a questão evidenciada. Entretanto, não se manifesta sobre providências que serão tomadas em relação aos fatos pretéritos que constituem as evidências apontadas. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

3.5.6 Recomendações

3.5.6.1 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que determine o levantamento de eventuais prejuízos ao erário decorrentes das falhas evidenciadas e que diligencie junto ao Magnífico Reitor para providenciar a apuração de eventual responsabilidade por parte da fiscalização técnica do contrato.

3.5.6.2 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que oriente formalmente e com declaração expressa de ciência os fiscais técnicos dos contratos sobre o disposto nos arts. 47 e 48 da IN MPDG n. 05/2017.

3.6 CONSTATAÇÃO

Preenchimento incorreto do Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços por parte da fiscalização técnica do contrato sem que haja apontamentos e descontos para prestação de serviços de limpeza da Reitoria (contrato n. 4/2018), tendo em vista que a contratada não cumpriu satisfatoriamente a avaliação qualitativa dos serviços, itens n. 1 e n. 6, bem como o Índice de Medição do Resultado, item n. 2.

3.6.1 Critério

Art. 47, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017;

Art. 48, Anexo VIII, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017.

3.6.2 Evidências

Relatórios de Recebimento Provisório dos Serviços dos meses de fevereiro a junho de 2019 juntados ao *check list* do contrato;

Ausência de documentação dos servidores terceirizados que comprovem a qualificação para o desempenho da função conforme previsto em edital;

Falta de controle no recebimento de produtos de limpeza entregues pela empresa prestadora dos serviços;

Não cumprimento do item 10 – Materiais a serem disponibilizados, subitem 10.5 – estabelece que os produtos de limpeza devem ser entregues pela contratada até o quinto dia útil;

Planilhas e *e-mails* repassados pelo fiscal do contrato em 4 de julho de 2019.

3.6.3 Causa

Fragilidade de atuação do órgão sistêmico no fomento das obrigações e responsabilidades dos fiscais técnicos

3.6.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

A COGES, na figura do fiscal administrativo, tem adotado procedimento de devolução do processo eletrônico contendo o relatório de recebimento provisório de serviços

terceirizados quando da constatação de inconsistências ou da falta de informações. Ademais serão desenvolvidas ferramentas de controle interno que evidenciem o contínuo e permanente acompanhamento da execução contratual. (*sic*)

3.6.5 Análise da manifestação

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se informando procedimento já adotado pela COGES e que não foi suficiente para elidir a questão evidenciada. Entretanto, não se manifesta sobre providências que serão tomadas em relação aos fatos pretéritos que constituem as evidências apontadas. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

3.6.6 Recomendações

3.6.6.1 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que determine o levantamento de eventuais prejuízos ao erário decorrentes das falhas evidenciadas e que diligencie junto ao Magnífico Reitor para providenciar a apuração de eventual responsabilidade por parte da fiscalização técnica do contrato.

3.6.6.2 Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que oriente formalmente e com declaração expressa de ciência os fiscais técnicos dos contratos no âmbito do IFSul sobre o disposto nos arts. 47 e 48 da IN MPDG n. 05/2017.

3.7 CONSTATAÇÃO

Divergência no preenchimento do IMR em relação ao Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços, em relação ao contrato n. 04/2018-Reitoria, no mês de janeiro de 2019, sem que haja ocorrido descontos para prestação de serviços de limpeza da Reitoria.

3.7.1 Critério

Art. 76, da Lei 8.666/1993, de 21 de junho de 1993;

Art. 48, Anexo VIII, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017;

Art. 50, II, “a”, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017.

3.7.2 Evidências

IMR e Relatório de Recebimento Provisório dos Serviços do mês de janeiro de 2019 (papéis de trabalho);

Autorização para Emissão de Nota Fiscal por meio do Ofício N.º 040/2019/COGES, de 6 de fevereiro de 2019.

3.7.3 Causa

Fragilidade de atuação do órgão sistêmico no fomento das obrigações e responsabilidades dos fiscais técnicos e os gestores dos contratos.

3.7.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

A COGES, na figura do fiscal administrativo, tem adotado procedimento de devolução do processo eletrônico contendo o relatório de recebimento provisório de serviços terceirizados quando da constatação de inconsistências ou da falta de informações. Ademais serão desenvolvidas ferramentas de controle interno que evidenciem o contínuo e permanente acompanhamento da execução contratual. (*sic*)

3.7.5 Análise da manifestação

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se informando procedimento já adotado pela COGES e que não foi suficiente para elidir a questão evidenciada. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

3.7.6 Recomendação

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que oriente aos gestores administrativos dos contratos, no âmbito do IFSul, para que se abstenham de tramitar notas fiscais que apresentem inconsistência de informações nos documentos que embasam o pagamento à fornecedores.

3.8 CONSTATAÇÃO

Ausência de acompanhamento e fiscalização por meio de instrumentos de controle e mensuração que considerem a satisfação do público usuário.

3.8.1 Critério

Art. 47, VI, da IN MPDG n. 05/2017, de 25 de maio de 2017.

3.8.2 Evidências

Contrato n. 04/2018-Reitoria.

3.8.3 Causa

Não implementação da ferramenta de controle prevista na IN.

3.8.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

A COGES irá implementar mecanismos de controle que considerem a satisfação do público usuário. Dependendo do objeto, tais mecanismos poderão ser feitos por enquetes a serem disponibilizadas no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) ou aplicados diretamente junto aos usuários do serviço, por meio da fiscalização técnica.
(sic)

3.8.5 Análise da manifestação

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria, informando sobre a implementação de mecanismos de controle que considerem a satisfação do público usuário. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

3.8.6 Recomendação

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que determine aos gestores e à fiscalização técnica dos contratos a realização de pesquisa de satisfação com os usuários de serviços contratados no âmbito do IFSul.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho de auditoria voltou-se a avaliar a conformidade dos procedimentos e a adequação e suficiência dos controles internos administrativos quanto à gestão dos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, e gestão realizada na Reitoria e execução nos câmpus da fase 3 da expansão.

Por meio da avaliação dos aspectos formais e legais referentes às etapas de justificativas quanto à necessidade da contratação, do planejamento e da gestão do contrato, permitiu verificar que a Pró-reitoria de Administração e de Planejamento apresentou algumas fragilidades em relação aos controles internos na gestão dos contratos nas etapas de fiscalização técnica, as quais são executadas onde ocorre a prestação dos serviços.

Dessa forma, verifica-se a necessidade da atuação efetiva da Pró-reitoria de Administração e de Planejamento no aprimoramento da orientação, supervisão e na coordenação das atividades entre suas Coordenadorias e Departamentos da PROAP, junto aos Departamentos de Administração e de Planejamento e Diretoria de Administração dos câmpus do IFSul, no sentido de atentar para a obrigatoriedade de efetiva fiscalização técnica sobre os contratos vigentes, bem como mitigar as fragilidades relacionadas no relatório.

Diante do exposto, encaminha-se o presente Relatório de Auditoria para que a gestora tome ciência das recomendações, salientando que o não cumprimento dessas implica na aceitação dos riscos pela gestora e a sua implementação será, no futuro, objeto de avaliação por esta Unidade de Auditoria Interna.

Pelotas, 4 de setembro de 2019

HENRIQUE ZIGLIA MAIA,

Administrador

De acordo.

LAERTE RADTKE KARNOPP,

Auditor Geral

