



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO
CONSELHO SUPERIOR
AUDITORIA INTERNA

Relatório de Auditoria 013/2023

Tipo de atuação	Avaliação – Aprimoramento da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos da gestão
Macroprocesso	Orçamento, Finanças, Patrimônio, Produção e Suprimento de Bens e Serviços
Processo de trabalho	Suprimento de Bens e Serviços - Fiscalização contratual
Unidade auditada	Reitoria e demais <i>Campi</i>
Gestores responsáveis	José Carlos Sá Junior (Reitor); Rozendo Amaro de França Neto; Maria de Fátima Neves Cabral; Andrea Ferreira Dacal; Adalberto de Souza Arruda; Marcos Antônio Germano do Nascimento; Daniel Costa Assunção; Elaine Cristina da Rocha Silva; José Roberto Amaral Nascimento; James Radson da Silva Lima; Viviane Lucy Santos de Souza; Janderson Emmanuel de Souza Santos; Luciana dos Santos Tavares; Marlo Andrade Santos; George Alberto Gaudêncio de Melo; Valdemir Mariano; Marivaldo Rodrigues Rosas; Mauro de Souza Leão França

1. Introdução

Em atendimento ao item n.º 04 (Anexo I) do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT) do exercício 2023¹, atendendo, ainda, à demanda prevista na Ordem de Serviço da Auditoria-Geral n.º 015/2023 e consoante o estabelecido na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle (SFC) n.º 3/2017, apresentam-se os resultados da ação de auditoria cujo objetivo foi avaliar a atuação dos fiscais de contratos continuados do IFPE no acompanhamento e fiscalização dos referidos contratos.

¹ IFPE. **Resolução CONSUP/IFPE n.º 163/2022** - Aprova o PAINT 2023 do IFPE. Disponível em: <<https://portal.ifpe.edu.br/wp-content/uploads/repositoriolegado/portal/documentos/resolucao-163-2022-aprova-o-paint-2023-do-ifpe.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2023.

Inicialmente, é necessário esclarecer que as regras para fiscalização dos contratos celebrados pela administração pública estão determinadas na Lei n.º 8.666/1993, que estabelece as diretrizes para formalização, execução, acompanhamento e fiscalização dos contratos; na Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, lei das licitações contratos administrativos; no Decreto n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022, dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos; e na IN Seges/MP n.º 5/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Em resumo, estas normas estabelecem as regras para a fiscalização de contratos administrativos, que têm por objetivo garantir o cumprimento das cláusulas e condições previstas nos contratos, bem como a adequada utilização dos recursos públicos.

Para a realização do presente trabalho de auditoria, foram extraídas informações sobre os contratos vigentes no IFPE, no exercício 2023, no endereço eletrônico <https://contratos.comprasnet.gov.br>. De posse desses dados, foram emitidas Solicitações de Auditoria aos gestores, requisitando informações sobre a natureza do contrato, nome e e-mail dos fiscais técnicos e administrativos de cada um dos contratos. Na sequência, foi encaminhado, via e-mail, Questionário Avaliação do Fiscais de Contrato - *google forms* (APÊNDICE A) para todos os fiscais de contratos do IFPE. A coleta das respostas ocorreu entre os dias 18/08/2023 e 18/09/2023. Após análise das respostas, foi possível conhecer o perfil dos fiscais de contratos do IFPE.

Para verificar a existência de registros de acompanhamento da execução dos contratos, foi selecionado um contrato de natureza continuada por *Campus* e Reitoria. Para cada contrato selecionado, foram requisitados três processos de pagamento com o propósito de verificar a existência de documentos que comprovassem a atuação da fiscalização contratual, tais como: relatórios de fiscalização, relatórios de acompanhamento do contrato, relatórios de recebimento provisório/definitivo, Instrumento de Medição de Resultado (IMR), documentos de ateste de nota fiscal, etc.

Ressalta-se, que esta ação não avaliou a conformidade dos documentos acostados nos processos de pagamento, se restringiu a análise quanto à existência de registros de atuação dos fiscais nos processos de pagamento.

A partir dessa análise, foi recomendada a **elaboração/atualização e divulgação de normativo interno**, além da **viabilização de ações de capacitações periódicas sobre o tema gestão/fiscalização de contratos administrativos**, para contribuir com a atuação dos fiscais de contratos do IFPE em consonância com as normas que regulamentam o tema.

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 n.º 03/2017.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Isto posto, a seguir serão apresentados os resultados dos exames.

2. Informações

Informação 001: Ausência de portarias de nomeação da equipe de fiscalização

Fato

Durante a etapa de análise preliminar do objeto, foi observada a ausência de designação de fiscais para 23 (vinte e três) contratos continuados do IFPE, sendo 01 (um) no *Campus* Caruaru, 03 (três) no *Campus* Jaboatão dos Guararapes, 03 (três) no *Campus* Paulista, 02 (dois) no *Campus* Recife, 02 (dois) no *Campus* Vitória de Santo Antão e 12 (doze) na Reitoria.

Diante da necessidade de urgência na correção destas falhas, foi emitida a Nota de Auditoria 011/2023, recomendando que os dirigentes designassem fiscais para todos os referidos contratos. Maiores detalhes sobre a análise realizada pela equipe de auditoria podem ser consultados na Nota de Auditoria 011/2023 ([Processo 23294.023688/2023-64](#)).

Informação 002: Perfil dos servidores que atuam na fiscalização de contratos no IFPE

Para identificar o perfil dos servidores que atuam na fiscalização de contratos no IFPE, a que equipe de auditoria elaborou o **Questionário de Avaliação dos Fiscais de contrato do IFPE²**, que contém 27 (vinte e sete) perguntas, organizadas em 04 (quatro) blocos, a saber:

Quadro 01 - Bloco de perguntas do Questionário Avaliação do Fiscais de Contrato

Bloco	Objetivo das perguntas	Nº de perguntas
1º	Estabelecer o perfil profissional dos servidores que atuam como fiscais (idade, gênero, cargo, formação acadêmica, tempo de serviço, etc)	01 a 08
2º	Identificar aspectos relacionados à atuação do servidor enquanto fiscal de contrato (indicação para atuação como fiscal, tempo de atuação como fiscal, acúmulo de atribuições)	09 a 16
3º	Verificar a percepção do servidor sobre sua preparação e capacitação para a atuação na fiscalização	17 a 23
4º	Conhecer as demandas de capacitação e dificuldades referentes à fiscalização de contratos	24 a 27

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Para identificar os servidores que atuam como fiscais de contratos do IFPE, foi realizada consulta ao endereço eletrônico contratos.comprasnet.gov.br/transparencia, onde foram identificados os contratos vigentes no exercício 2023. A partir desses dados, foram emitidas Solicitações de Auditorias (SA nº 015-01/2023 a 015-17/2023) para que os gestores de cada uma das unidades atualizasse a lista dos contratos vigentes e, caso necessário, informasse a natureza do contrato, nome e *e-mail* dos fiscais técnicos e administrativos de cada um dos contratos.

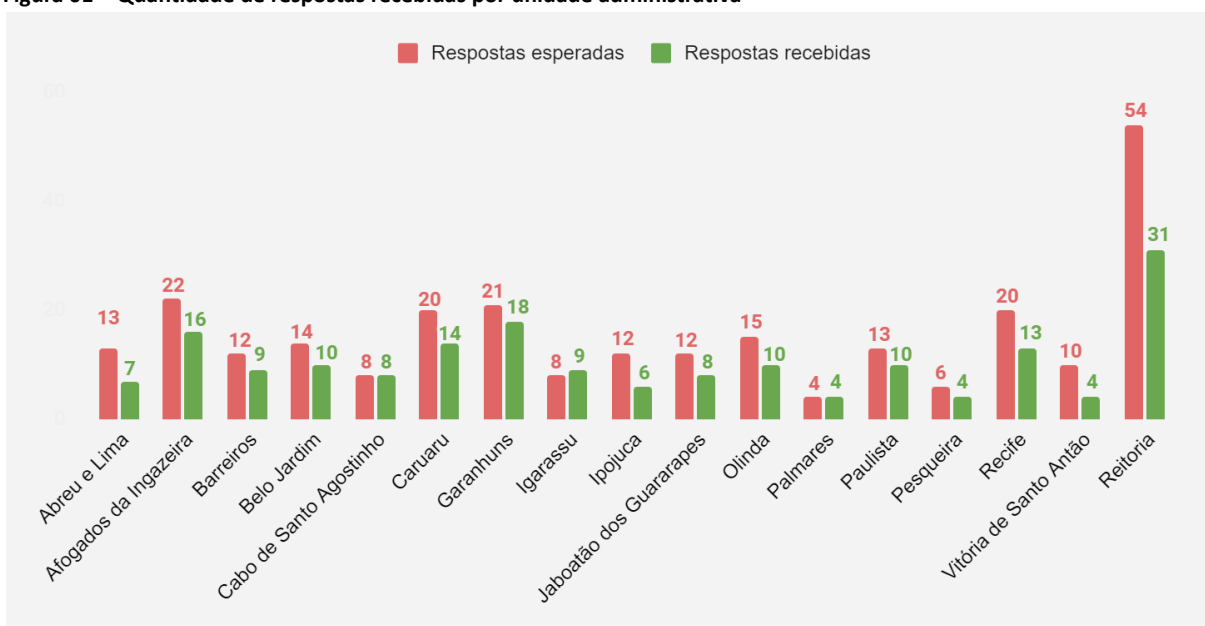
² Adaptado de PIREs, Adriane Margareth de Oliveira Santana. **Fiscalização de contratos: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras** / Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires. – 2020. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/426>. Consulta em 09 ago 2023.

De posse das informações encaminhadas pelos gestores (nomes e *e-mails* dos fiscais), foi solicitado, por meio da ferramenta *Google Forms*, que os servidores respondessem o Questionário de Avaliação dos Fiscais de Contrato (APÊNDICE A).

Explicada a metodologia para elaboração do questionário, identificação dos fiscais e aplicação do questionário, segue-se a apresentação dos resultados obtidos.

Foram identificados 264 (duzentos e sessenta e quatro) servidores que atuam na fiscalização de contratos no IFPE. A partir disso, foi encaminhado o questionário aos *e-mails* destes servidores. Dos referidos questionários, foram recebidas 181 (cento e oitenta e uma) respostas, distribuídas entre os 16 (dezesseis) *campi* e a Reitoria, da seguinte forma:

Figura 01 - Quantidade de respostas recebidas por unidade administrativa³



Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

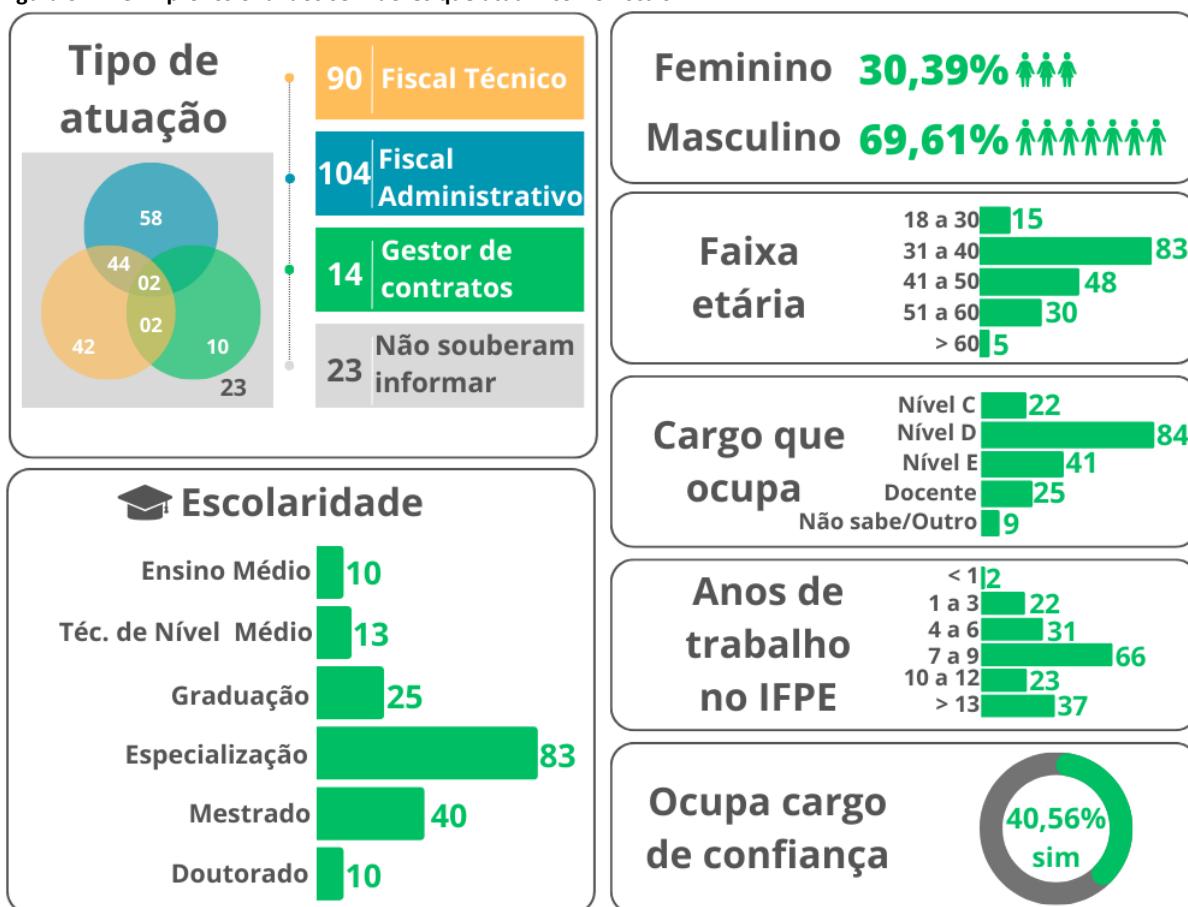
Observa-se, então, que nos *Campi* Cabo de Santo Agostinho, Igarassu e Palmares, foi atingido o índice de 100% de participação dos servidores. Por outro lado, nos *Campi* Vitória de Santo Antão (40%), Ipojuca (50%) e Abreu e Lima (53,85%) foram registrados os menores índices de participação.

O Questionário de Avaliação dos Fiscais de Contrato permaneceu aberto para recebimento de respostas no período compreendido entre 18/08/2023 e 18/09/2023. Durante este intervalo de tempo, foram enviados *e-mails* semanais aos servidores, solicitando o preenchimento do questionário. Este procedimento tem por objetivo a obtenção do maior número possível de respostas. Ao final do período, ficou registrado o recebimento de cento e oitenta e uma (181) respostas, o que representa um retorno de 68,56% das respostas esperadas.

Após a análise das respostas do 1º bloco de perguntas, que teve como objetivo definir o perfil profissional dos servidores que desempenham funções como fiscais, os resultados obtidos foram os seguintes:

³ O quantitativo de respostas esperadas refere-se ao somatório do número de fiscais informados pelos gestores na fase de planejamento da ação. Porém, durante o período de execução da ação pode ter havido o/a aumento/diminuição do número de fiscais, devido ao encerramento/início de execução de contratos.

Figura 02 - Perfil profissional dos servidores que atuam como fiscais



Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

A análise dos dados revela que a maioria dos entrevistados desempenha a função de "Fiscal administrativo" (104) ou "Fiscal técnico" (90), destes (44) acumulam as funções de "Fiscal técnico e administrativo". A maioria dos fiscais possui níveis elevados de escolaridade, com especialização (83) e mestrado (40) sendo as qualificações mais comuns. A atividade de fiscalização é, predominantemente, desempenhada por homens (69,61%). A faixa etária dos fiscais é diversificada, abrangendo diferentes grupos etários, com uma concentração na faixa de "Entre 31 e 40 anos" (83). A maioria dos fiscais ocupa cargos de "Técnico administrativo de nível D" (84) ou "Técnico administrativo de nível E" (41). O tempo de atuação dos fiscais na instituição varia consideravelmente, com uma distribuição equilibrada entre os diferentes intervalos de anos de serviço, com pequena predominância do intervalo de 7 a 9 anos (66). Cerca de 40,56% dos fiscais ocupam cargos de confiança ou funções gratificadas (73), enquanto a maioria não o faz (108).

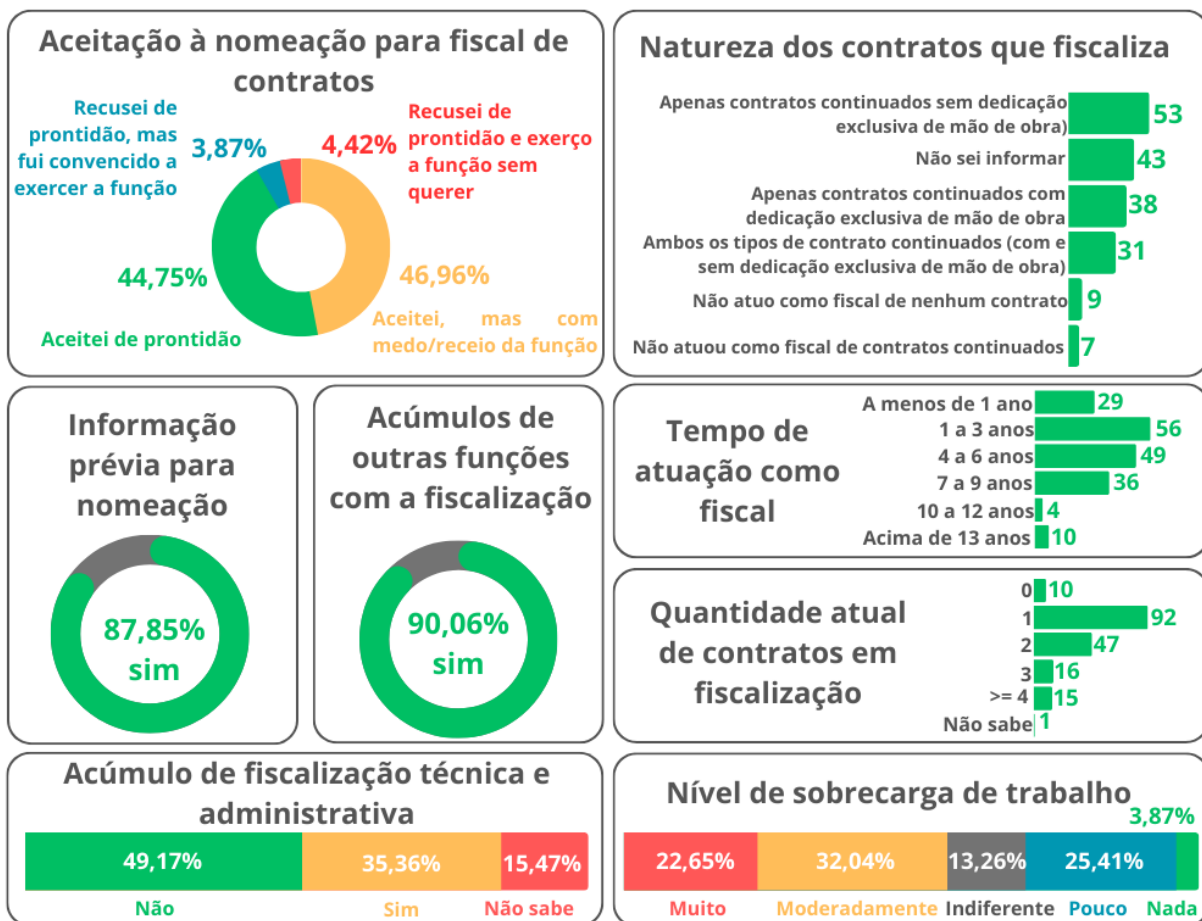
Neste bloco destaca-se a alta qualificação educacional da maioria dos fiscais, com especializações e mestrados, de forma geral, pessoas com níveis mais elevados de escolaridade possuem um conhecimento aprofundado em suas áreas de estudo e habilidades avançadas de resolução de problemas. Estas características podem contribuir para uma atuação mais eficaz nas atividades de fiscalização de contratos.

Por outro lado, chama a atenção o fato de 23 (vinte e três) servidores não saberem informar para qual tipo de fiscalização foi designado. Esta situação pode resultar em realização de tarefas

incorretas, que não dizem respeito às suas atribuições de fiscal, ou ao negligenciamento de tarefas importantes para as quais foi designado.

Após uma análise das respostas fornecidas no 2º bloco de perguntas, que teve como objetivo identificar elementos relacionados ao desempenho do servidor como fiscal de contrato, os resultados obtidos foram os seguintes:

Figura 03 - Aspectos relacionados à atuação do servidor enquanto fiscal de contrato



Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

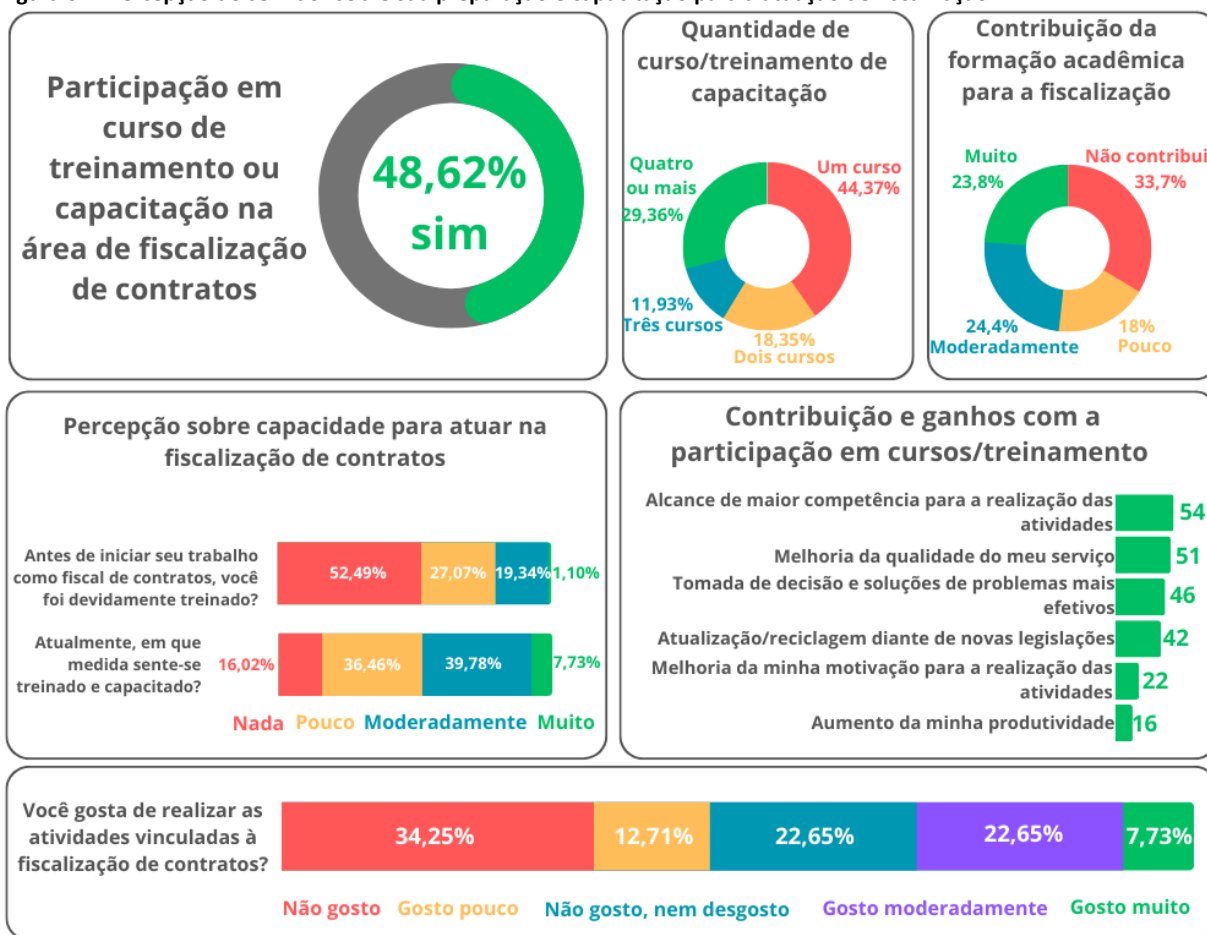
A maioria dos servidores “aceitou prontamente a nomeação” (44,75%) ou “aceitou, mas com algum receio ou medo da função” (46,96%). Verifica-se que os dados demonstram que a maioria dos fiscais de contratos (87,85%) foi informada previamente pela instituição que seria nomeada como fiscal de contratos. A grande maioria dos fiscais (90,06%) acumula outras atribuições/tarefas junto com a função de fiscal de contratos. A maioria dos fiscais (49,17%) não acumula as funções de fiscal administrativo e fiscal técnico de um mesmo contrato, enquanto 35,36% responderam que sim. É importante considerar como esse acúmulo pode afetar a qualidade das atividades de fiscalização. Os fiscais de contratos estão envolvidos em contratos de natureza continuada com e sem dedicação exclusiva de mão de obra, com 31 atuando como fiscais de ambos os tipos de contrato continuados (com e sem dedicação exclusiva de mão de obra). A maioria dos fiscais (56) atua como fiscal de contratos no intervalo de 1 a 3 anos. No entanto, há uma distribuição relativamente equilibrada ao longo das outras faixas de tempo, indicando tanto fiscais com pouca experiência quanto aqueles com mais de 10 anos de atuação. A maioria dos fiscais se sente moderadamente sobrecarregada (32,04%)

ou pouco sobrecarregada (25,41%) ao realizar as atividades de fiscal de contratos juntamente com outras atribuições. A maioria dos fiscais de contratos atua em 01 (um) contrato. No entanto, um número significativo (78) atua em dois ou mais contratos, o que pode significar um aumento da complexidade das atividades de fiscalização.

Destaca-se, neste bloco, a quantidade de servidores que não sabe informar se acumula a função de fiscal técnico e administrativo de um mesmo contrato 15,47%. Assim como o número de fiscais que não sabem informar a natureza do contrato que fiscaliza (43). É importante que os fiscais possam identificar os seus papéis na fiscalização contratual, assim como conhecer a natureza dos contratos que fiscalizam, pois suas atribuições de fiscais apenas podem ser desenvolvidas de forma adequada a partir da compreensão das diferenças das responsabilidades associadas a esses tipos de fiscalização/contratos.

Após uma análise das respostas fornecidas no 3º bloco de perguntas, que objetivou verificar a percepção do servidor sobre sua preparação e capacitação para a atuação na fiscalização de contratos continuados, os resultados obtidos foram os seguintes:

Figura 04 - Percepção do servidor sobre sua preparação e capacitação para a atuação de fiscalização



Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

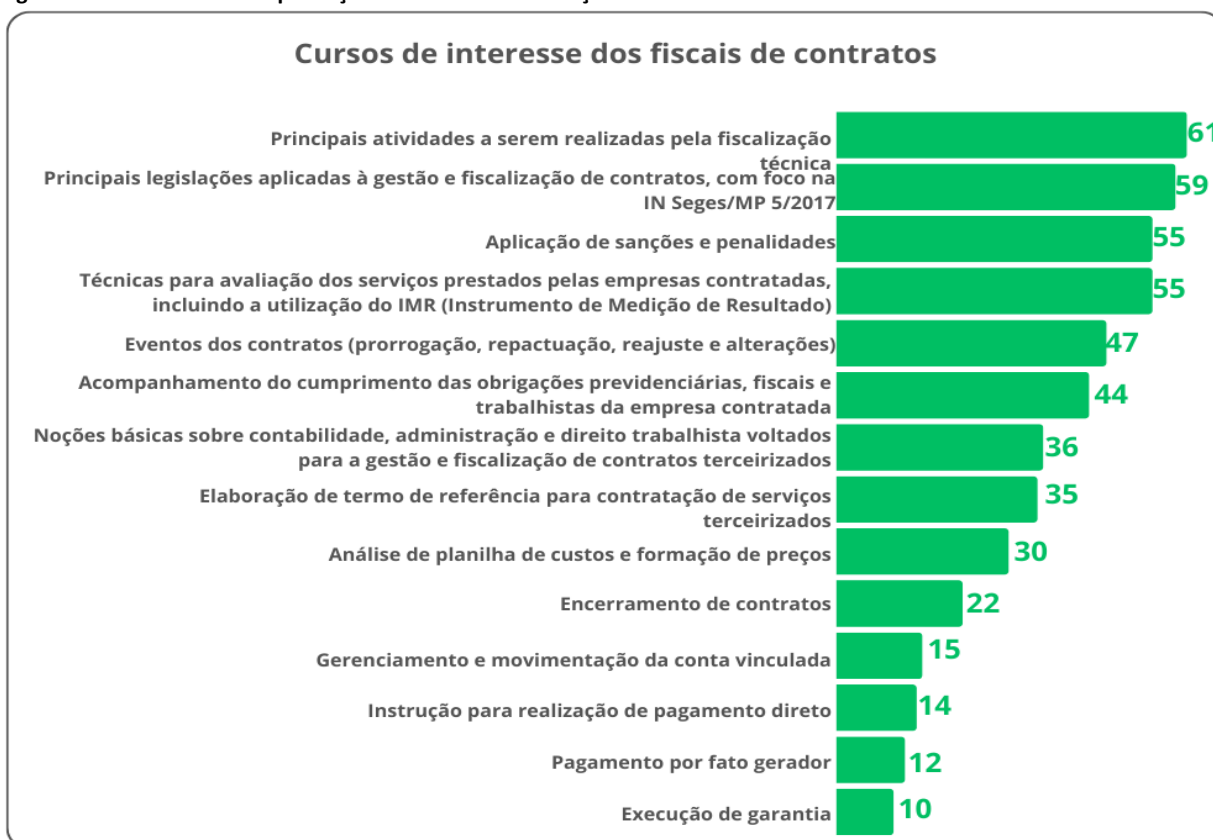
Cerca de metade dos fiscais (48,62%) já fez algum curso de treinamento ou capacitação voltado para a gestão/fiscalização de contratos. Dos servidores que participaram de cursos de capacitação, a maioria (44,37%) fez 01 (um) curso de capacitação, seguido de 29,36% dos servidores que informaram que participaram de quatro cursos ou mais de capacitação, o que pode indicar um

esforço significativo de desenvolvimento profissional por parte de alguns servidores. A opinião dos fiscais sobre a contribuição de sua formação acadêmica para a fiscalização de contratos varia, sendo a resposta "Não contribui em nada" (33,7%) a de maior incidência. A maioria dos fiscais (52,49%) respondeu que não foi devidamente treinada e capacitada antes de iniciar o trabalho como fiscal de contratos. Porém, ao serem questionados sobre a situação atual, apenas 16,02% informaram que não se sentem treinados para as atividades. Os cursos de treinamento e capacitação parecem ter proporcionado uma variedade de benefícios, incluindo "Melhoria da qualidade do serviço" (51), "Alcance de maior competência" (54), "Tomada de decisão mais efetiva" (46) e "Atualização/reciclagem diante de novas legislações" (42). O que sugere que os cursos de capacitação podem contribuir em vários aspectos para melhoria do desempenho dos servidores. Sobre gostar de realizar as atividades de gestão/fiscalização de contratos, a maioria (34,25%) informou que não gosta.

Neste bloco destaca-se o percentual de servidores que não participaram de cursos de capacitação (51,28%), assim como a ausência de treinamento prévio para exercício da fiscalização contratual (52,49%). Indicando a necessidade de planejamento de ações que possam contribuir para a participação no maior número de servidores que atualmente fazem a fiscalização de contratos, assim como também incluir a participação de servidores que ainda não fazem a fiscalização de contratos, para que, eventualmente, assumam a fiscalização de contratos, já possuam os conhecimentos mínimos necessários ao desempenho das atividades.

Neste sentido, o 4º bloco de perguntas objetivou conhecer as demandas de capacitação e dificuldades referentes à fiscalização de contratos. Questionados sobre eventuais temas a serem abordados nas capacitações, os servidores responderam o seguinte:

Figura 05 - Demandas de capacitação referentes à fiscalização de contratos



Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

A maioria dos fiscais de contratos tem interesse em uma variedade de cursos relacionados à gestão e fiscalização de contratos. Alguns cursos com maior interesse incluem "Principais atividades a serem realizadas pela fiscalização técnica" (61); "Principais legislações aplicadas à gestão e fiscalização de contratos, com foco na IN Seges/MP n.º 5/2017" (59); "Aplicação de sanções e penalidades" (55) e "Técnicas para avaliação dos serviços prestados pelas empresas contratadas, incluindo a utilização do IMR (Instrumento de Medição de Resultado)" (55).

Além disso, cursos relacionados à "Análise de planilha de custos e formação de preços" (30), "Elaboração de termo de referência para contratação de serviços terceirizados" (35), "Eventos dos contratos (prorrogação, repactuação, reajuste e alterações)" (47), e "Acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas da empresa contratada" (44) também atraem interesse considerável.

Essa análise demonstra que a maioria dos fiscais de contratos reconhece a importância de buscar capacitação e aprimoramento para melhor desempenhar suas funções. Os cursos relacionados a aspectos específicos da gestão de contratos, como sanções, análise de planilhas de custos e legislações aplicadas, despertam o maior interesse dos servidores.

Sobre as principais dificuldades na fiscalização de contratos foram apontados, entre outros, os seguintes aspectos: **a falta de capacitação adequada, o acúmulo de funções em áreas não relacionadas à formação dos servidores, a falta de rotatividade nas funções de fiscalização, a dualidade de informações, a sobrecarga de trabalho; a complexidade da legislação e a falta de manuais internos.**

Sobre os aspectos a serem observados pela gestão quando da designação dos fiscais de contrato, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou o seguinte:

[...] e) antes da designação dos fiscais/gestores, avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados e a sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade, com vistas a uma adequada fiscalização contratual; (Acórdão n.º 2351/2016 - TCU - Plenário)

Os comentários e observações dos servidores que desempenham funções de fiscalização de contratos destacam desafios e preocupações em relação a essa responsabilidade. Sendo assim, sugere-se que a gestão avalie as informações trazidas pelos fiscais com o intuito de implementar ações que possam, efetivamente, minimizar as dificuldades enfrentadas pelos fiscais de contratos e, dessa forma, promover melhorias significativas na fiscalização de contratos.

Informação 003: Ausência de segregação de funções na fiscalização contratual

Fato

A fiscalização contratual, de acordo com a Lei n.º 8.666/1993, Lei n.º 14.133/2021, Decreto n.º 11.246/2022 e IN Seges/MP n.º 5/2017, é um conjunto de ações e procedimentos realizados pelo poder público ou por terceiros designados para monitorar e assegurar o cumprimento de um contrato firmado entre a administração pública e um particular (empresa ou indivíduo). Estabelecendo a distinção entre dois tipos de fiscalização a serem exercidas nos contratos dos quais o poder público seja parte; fiscalização técnica, que concentra-se na avaliação dos aspectos técnicos e de qualidade da execução do contrato ou da atividade; fiscalização administrativa, que concentra-se na gestão dos aspectos administrativos, legais e burocráticos do contrato.

Para verificar e adoção de procedimento para a designação de servidores distintos para atuar na fiscalização (técnica e/ou administrativa) dos contratos do IFPE, foi avaliado 01 (um) contrato por unidade, dos quais foram analisados 03 (três) processos de pagamento.

Após análise dos processos de pagamento, observa-se a ocorrência de ausência/presença de segregação de funções na fiscalização contratual, conforme quadro que segue:

Quadro 02 - Segregação de funções na fiscalização contratual

Ausência de segregação de funções na fiscalização contratual	<i>Campi</i> Abreu e Lima; Afogados da Ingazeira; Barreiros; Belo Jardim; Cabo de Santo Agostinho; Garanhuns; Igarassu; Ipojuca; Jaboatão dos Guararapes; Olinda; Palmares; Paulista; Pesqueira; Recife e Vitória de Santo Antão.
Presença de segregação de funções na fiscalização contratual	<i>Campus</i> Caruaru e Reitoria

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Observa-se no Quadro 02, que o *Campus* Caruaru e a Reitoria observaram a segregação de funções na fiscalização contratual. Por outro lado, que 15 (quinze) unidades não observaram a segregação de função na atuação da fiscalização contratual.

Destaca-se que dos 17 (dezesete) contratos analisados, **04 (quatro) contratos de natureza continuada sem mão de obra (*Campi* Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Paulista), e 13 (treze) são contratos de natureza continuada com mão de obra (*Campi* Abreu e Lima, Afogados da Ingazeira, Barreiros, Belo Jardim, Caruaru, Garanhuns, Ipojuca, Olinda, Palmares, Pesqueira, Recife, Reitoria e Vitória de Santo Antão).**

A observação quanto a ausência de segregação de funções foi constatada não apenas pela designação de um único servidor para atuar como fiscal técnico e administrativo do mesmo contrato, como também do próprio ordenador de despesa realizar o “atesto” do documento fiscal.

Sobre a importância da segregação de funções na fiscalização contratual, o TCU esclarece que:

Devido à falta de segregação de funções para os recebimentos provisório e definitivo, destacando-se o que deve efetivamente ser verificado em cada uma dessas etapas, poderão ocorrer aceites provisórios e definitivos em objetos parcialmente executados ou não executados, o que poderá levar a pagamentos indevidos, impactando em prejuízo ao erário e não atingimento dos objetivos institucionais que dependiam daquela solução contratada. (Acórdão n.º 2681/2018 - TCU - Plenário)

Em outras palavras, a falta de uma segregação clara de funções nos processos de recebimento provisório e definitivo pode levar a problemas, como aceitação de entregas parcialmente concluídas ou não concluídas, resultando em pagamentos indevidos. Isso não só afeta negativamente as finanças públicas, mas também prejudica a realização dos objetivos institucionais dependentes dos contratos. Portanto, é fundamental estabelecer uma segregação de funções eficaz para mitigar esses riscos e garantir a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Neste contexto, é imperativo destaca-se que o tema em questão, a segregação de funções, já foi minuciosamente avaliado em relatório anterior da auditoria interna⁴. Contudo, observa-se que as fragilidades identificadas nesse aspecto persistem. Essa recorrência aponta para questionamentos

⁴ Relatório de Auditoria 25/2015 (constatação 1.1.1.5)

quanto à eficácia das medidas corretivas implementadas até o momento, além de reforçar a necessidade de uma ação imediata para mitigar os riscos associados à falta de segregação de funções.

3. Constatações

Constatação 001: Deficiência nos registros das atividades fiscalizatórias no âmbito dos contratos administrativos

Fato

Para verificar se os fiscais de contratos estão realizando o devido acompanhamento dos contratos administrativos, foram analisados os documentos de acompanhamento/avaliação da execução dos respectivos objetos (relatórios de fiscalização, livro de registro de ocorrências, falhas e deficiências na execução do contrato, etc) nos processos de pagamento de cada um dos contratos selecionados.

Após análise dos processos de pagamento, verificou-se a existência dos seguintes documentos que demonstram a atuação dos fiscais, conforme quadro que segue:

Quadro 03 - Documentos de acompanhamento/avaliação da execução de contratos incluídos nos processos de pagamento

Unidade	Contrato	Favorecido	Objeto	Processo de pagamento	Documentos produzidos na fiscalização contratual	Análise da equipe de auditoria interna
Campus Abreu e Lima	02/2023	09.445.502/0001-09 - Soluções Terceirizados Ltda	Atender despesa com serviço de locação de mão de obra (02 porteiros, 02 supervisores administrativos, 02 aux de manutenção, 02 recepção, 01 jardineiro).	23734.0144 12/2023-81	<ul style="list-style-type: none"> Ofício (0677235) Ateste de Nota Fiscal (0677237) Relatório de fiscalização (0678673) 	A Portaria CABL/IFPE n.º 50, de 20 de abril de 2023 designou uma única servidora para exercer a fiscalização técnica e administrativa do Contrato 02/2023. Nos processos de pagamento analisados observa-se o registros de atuação do fiscal por meio dos ofícios, termos de ateste de fatura e relatórios de fiscalização incluídos nos processos. Porém a elaboração desses registros pode ser aperfeiçoada com a emissão em separado dos relatórios referentes a fiscalização técnica e administrativa. Outro ponto que merece atenção da gestão diz respeito à inclusão do IMR, que consta apenas em 01 (um) dos três processos analisados, quando deveriam estar presentes em todos os processos de pagamento.
				23734.0166 15/2023-61	<ul style="list-style-type: none"> Ofício (0714873) Ateste de Nota Fiscal (0714875) Anexo (01) (0714877) IMR Relatório de fiscalização (0714880) 	
				23734.0221 76/2023-70	<ul style="list-style-type: none"> Ofício (0803212) Relatório de fiscalização (0806671) Ateste de Nota Fiscal (0806687) 	
Campus Afogados da Ingazeira	02/2021	42.035.097/0002-07 - Guardsecure segurança empresarial Ltda	Serviços continuados de vigilância armada de ronda e motorizada	23357.0033 84/2023-79	<ul style="list-style-type: none"> Ofício (0527264) Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0527331) Ateste de Nota Fiscal (0527333) 	A Portaria CAFI/IFPE n.º 179, de 15 de dezembro de 2021 não estabelece qual o tipo de fiscalização o servidor deve exercer (técnica/administrativa). Nos processos de pagamento analisados observa-se os registros de atuação do fiscal por meio dos ofícios, termos de ateste de fatura e IMR. Para aperfeiçoamento dos registros sugere-se que a portaria de designação dos fiscais seja atualizada com a indicação do tipo de fiscalização cabe ao servidor, técnica, administrativa, ou ambas. Além disso, deve ser observada a inclusão nos processos de pagamento dos relatórios referentes às atividades executadas pelos fiscais administrativos e técnicos,
				23357.0059 29/2023-40	<ul style="list-style-type: none"> Ofício (0562692) Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0571624) Ateste de Nota Fiscal (0571627) 	
				23357.0097 37/2023-44	<ul style="list-style-type: none"> Ofício (0614142) Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0619764) Ateste de Nota Fiscal (0619767) 	

Unidade	Contrato	Favorecido	Objeto	Processo de pagamento	Documentos produzidos na fiscalização contratual	Análise da equipe de auditoria interna
						preferencialmente de forma separada.
Campus Barreiros	03/2021	42.035.097/0002-07 - Guardsecure segurança empresarial Ltda	Serviços continuados de vigilância armada de ronda e motorizada	23300.0034/62/2023-47	<ul style="list-style-type: none"> • Termo de Recebimento (0529739) • Relatório Mensal de Contrato (0529786) • Ateste de Nota Fiscal (0529803) 	A Portaria CBAR/IFPE n.º 125, de 27 de julho de 2022 designou o mesmo servidor para atuar como fiscal técnico e administrativo do contrato 03/2021. Nos processos de pagamento analisados observa-se os registros de atuação do fiscal por meio dos Termos de recebimento de serviços, Relatório Mensal de Contrato, Ateste de Nota Fiscal. Por outro lado, ficou constatada a ausência do IMR, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, que deve ser utilizado pelo fiscal técnico no acompanhamento da execução contratual.
				23300.0060/19/2023-72	<ul style="list-style-type: none"> • Termo de Recebimento (0567661) • Relatório Mensal de Contrato (0567676) • Ateste de Nota Fiscal (0567682) 	
				23300.0116/73/2023-92	<ul style="list-style-type: none"> • Termo de Recebimento (0638471) • Relatório Mensal de Contrato (0638511) • Ateste de Nota Fiscal (0638537) 	
Campus Belo Jardim	12/2020	42.035.097/0002-07 - Guardsecure segurança empresarial Ltda	Contratação de serviços continuados de vigilância armada de ronda e motorizada	23297.0035/19/2023-16	<ul style="list-style-type: none"> • Ateste de Nota Fiscal (0528843) 	Não consta nos processos de pagamento analisados a portaria de designação dos fiscais, ou qualquer outro documento que mencione o número da portaria. Observa-se nos processos analisados apenas a inclusão do ateste de que os serviços foram prestados. Sendo assim, os pagamentos foram efetuados sem devida formalização processual da fiscalização técnica e administrativa, com a inclusão de, por exemplo, relatórios de recebimento provisório, Índice de Medição de Resultados (IMR), ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, ou relatórios da fiscalização administrativa que considere a ocorrência de eventuais falhas que impactem o contrato como um todo.
				23297.0060/01/2023-29	<ul style="list-style-type: none"> • Ateste de Nota Fiscal (0563851) 	
				23297.0102/42/2023-79	<ul style="list-style-type: none"> • Ateste de Nota Fiscal (0620996) 	
Campus Cabo de Santo Agostinho	10/2019	10.835.932/0001-08 - Companhia Energética de Pernambuco	Fornecimento de energia elétrica	23518.0033/10/2023-41	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório de fiscalização (0526338) 	A Portaria n.º 512/2019 DGCCSAG designou um único servidor para atuar como fiscal técnico e gestor do Contrato 10/2019. Em que pese o contrato em questão ser de natureza continuada sem a prestação de mão de obra, o fiscal técnico do contrato adotou, nos processos de pagamento analisados, a inclusão do relatório mensal de acompanhamento da execução contratual, boa prática que demonstra o zelo do servidor com as suas responsabilidades enquanto fiscal.
				23518.0058/35/2023-57	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório de fiscalização (0561235) 	
				23518.0112/21/2023-38	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório de fiscalização (0632688) 	

Unidade	Contrato	Favorecido	Objeto	Processo de pagamento	Documentos produzidos na fiscalização contratual	Análise da equipe de auditoria interna
Campus Caruaru	05/2021	42.035.097/0002-07 - Guardsecure segurança empresarial Ltda	Contratação de serviços continuados de vigilância armada de ronda e motorizada	23358.0033/90/2023-61	• Anexo (0527926)	Não consta nos processos de pagamento analisados a portaria de designação da equipe de fiscalização. Observa-se que servidores distintos atuaram como fiscais técnicos e administrativos, conforme relatórios de recebimentos provisórios e definitivos acostados nos processos de pagamento. Para aperfeiçoamento da instrução processual, sugere-se que seja adotado o IMR, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, que deve ser utilizado pelo fiscal técnico no acompanhamento da execução contratual.
				23358.0060/85/2023-46	• Nota Fiscal Eletrônica (0565095)	
				23358.0098/33/2023-21	• Anexo (0615650)	
Campus Garanhuns	05/2021	42.035.097/0002-07 - Guardsecure segurança empresarial Ltda	Contratação de serviços continuados de vigilância armada de ronda e motorizada	23359.0036/33/2023-46	• Check List para Pagamento (0530041) • Solicitação de Pagamento (0530136)	A Portaria CGAR n.º 40, de 31 de março de 2021, designou um único servidor para atuar como fiscal técnico e administrativo do Contrato 05/2021. Considerando que o Contrato 05/2021 tem como objetivo a prestação de serviço de mão de obra, é necessário que contenha nos processo de pagamento documentos que comprovem a atuação das etapas de fiscalização técnica e administrativa. Assim, ficou constatada a ausência de documentos, como, por exemplo, Índice de Medição de Resultados (IMR), ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, que deve ser utilizado pelo fiscal técnico no acompanhamento da execução contratual, Relatório de recebimento provisório, Relatório de recebimento definitivo, entre outros documentos que podem ser usados pelos fiscais de contratos para registros das atividades de fiscalização.
				23359.0065/88/2023-92	• Check List para Pagamento (0571628) • Solicitação de Pagamento (0571683)	
				23359.0104/47/2023-77	• Check List para Pagamento (0624522) • Solicitação de Pagamento (0624575)	
Campus Igarassu	08/2022	10.835.932/0001-08 - Companhia Energética de Pernambuco	Fornecimento de energia elétrica	23735.0023/71/2023-91	• Ateste de Nota Fiscal (0518926)	Não consta nos processos de pagamentos analisados a portaria de designação da equipe de fiscalização. Observa-se, ainda, que os "atestes" de notas fiscais foram emitidos pelos servidores que, na ocasião, ocupavam a função de Diretor de Administração e Planejamento do <i>campus</i> . Sugere-se que se observe a necessidade de incluir o relatório de fiscalização e a necessidade de observar a segregação de funções.
				23735.0054/55/2023-49	• Ateste de Nota Fiscal (0555911)	
				23735.0088/42/2023-71	• Ateste de Nota Fiscal (0602382)	
Campus Ipojuca	06/2021	00.323.090/0001-51 - SOLL-Serviços Obras e Locações Ltda	Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de limpeza, conservação e higienização das áreas internas e externas, com o	23296.0036/29/2023-06	• Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0542821) • Ateste de Nota Fiscal (0542823) • Relatório Circunstanciado do Gestor de Contratos (0545233)	A Portaria DGCI/CIPJ/IFPE n.º 189, de 9 de dezembro de 2021 designou uma única servidora para a fiscalização técnica e administrativa. Nos processos de pagamentos analisados, observa-se a atuação do fiscal pela produção do Índice de Medição de Resultados e pelo Relatório Mensal/Termo Circunstanciado do Fiscal Técnico/Administrativo. Em que pese uma única servidora atuar na fiscalização técnica e administrativa, sugere-se a elaboração de relatórios

Unidade	Contrato	Favorecido	Objeto	Processo de pagamento	Documentos produzidos na fiscalização contratual	Análise da equipe de auditoria interna
			fornecimento de todo material de consumo	23296.0061/32/2023-34	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0569446) Despacho de Encaminhamento (0569447) Relatório Circunstanciado do Gestor de Contratos (0570957) 	distintos para cada um dos tipos de fiscalização.
				23296.0110/37.2023-04	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0638626) Relatório de Fiscalização (0638631) Relatório (0639807) 	
Campus Jaboatão dos Guararapes	04/2022	10.835.932/0001-08 - Companhia Energética de Pernambuco	Fornecimento de energia elétrica	23519.0169/43/2023-15	<ul style="list-style-type: none"> Ateste de Nota Fiscal (0720338) 	Conforme consta na Nota de Auditoria 11/2023, foi constatada a ausência de designação de fiscais para o Contrato 04/2022. Apesar dessa ausência, verifica-se que os processos de pagamentos referente aos meses de maio, junho e julho de 2023, foram realizados pelo servidor designado para fiscalizar o Contrato 002/2021. Nos procedimentos de "ateste" nos processos de pagamento realizados, não foram identificados relatórios de avaliação da execução do contrato. Sendo assim, sugere-se a sua adoção.
				23519.0202/75/2023-67	<ul style="list-style-type: none"> Ateste de Nota Fiscal (0774924) 	
				23519.0230/05/2023-77	<ul style="list-style-type: none"> Ateste de Nota Fiscal (0814263) 	
Campus Olinda	01/2020	03.822.268/0001-05 - P Serviços Auxiliar a Empresas Ltda	Contratação de serviços continuados de auxiliar de portaria.	23736.0043/91/2023-15	<ul style="list-style-type: none"> Ateste de Nota Fiscal Janeiro (0547030) 	A Portaria n.º 082/2020 – DGCOLI (Processo 23736.004391/2023-15) não estabelece qual o tipo de fiscalização cabe à servidora (técnica/administrativa). Não consta nos processos relatórios de fiscalização (técnica/administrativa), assim como também não consta o IMR. O mesmo processo foi utilizado para efetuar pagamentos referente aos meses de janeiro e fevereiro 2023 dos Contratos 01/2020 e 02/2020. Sugere-se que sejam incluídos nos processos de pagamentos os Relatórios de execução mensal (técnico e administrativo), IMR e a utilização de um processo para pagamento mensal.
				23736.0085/20/2023-82	<ul style="list-style-type: none"> Ateste de Nota Fiscal Fevereiro (0578399) Manifestação (01) Fiscalização (0649368) 	
Campus Palmares	01/2020	10.875.601/0001-00 - Liderança serviços de terceirização Ltda	Contratação de serviço de condução de veículos para transporte de autoridade, servidores, alunos, documentos e materiais diversos	23705.0046/56/2023-36	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0544460) Ateste (0546465) 	Não consta nos processos de pagamentos analisados a portaria de designação da equipe de fiscalização. Observa-se, a partir dos documentos incluídos nos processos de pagamento, que a fiscalização técnica e administrativa foi realizada por uma única servidora, que utiliza o IMR para avaliação técnica do contrato. Verifica-se, ainda, que apesar do preenchimento de check list informando que a contratada apresentou documentos referente às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, não constam nos processos tais
				23705.0066/56/2023-65	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0572416) Ateste (0575578) 	
				23705.0126/56/2023-55	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0650344) Ateste (0650566) 	

Unidade	Contrato	Favorecido	Objeto	Processo de pagamento	Documentos produzidos na fiscalização contratual	Análise da equipe de auditoria interna
						documentos. Sendo assim, se sugere incluir nos processos de pagamento: portaria de designação de fiscais; o relatório mensal (técnico e administrativo); incluir no processo documentos como controle de frequência, vale alimentação, transporte, FGTS, etc.
Campus Paulista	03/2022	10.835.932/0001-08 - Companhia Energética de Pernambuco	Fornecimento de energia elétrica	23737.0165/16/2023-62 (Maio)	• Ateste de Nota Fiscal (0714185)	Conforme se verifica nos processos de pagamento analisados, não houve designação da equipe de fiscalização contratual. Por essa razão, o ateste da nota fiscal foi realizado pelo ordenador de despesas do <i>campus</i> . Portanto, é necessária a designação de fiscal de contrato, para que o princípio da segregação de funções nas fases da despesa pública seja observado.
				23737.0165/16/2023-62 (Junho)	• Ateste de Nota Fiscal (0755332)	
				23737.0165/16/2023-62 (Julho)	• Ateste de Nota Fiscal (0801114)	
Campus Pesqueira	08/2019	10.875.601/0001-00 - Liderança serviços de terceirização Ltda	Contratação de serviços de condução de veículos oficiais.	23299.0039/15/2023-88	• Despacho (0539044)	Não consta nos processos de pagamento analisados a portaria de designação da equipe de fiscalização. Observa-se que foi realizado o ateste do serviço por um servidor, porém não foram incluídos nos processos de pagamento relatórios que indiquem que a fiscalização técnica e administrativa do Contrato 08/2019 foram realizadas conforme estabelece a IN Seges/MP n.º 5/2017 e a Lei n.º 8.666/1993. Portanto, se sugere a inclusão dos seguintes documentos nos processos de pagamento: portaria de designação dos fiscais, IMR e relatórios mensais de fiscalização técnica e administrativa, preferencialmente separados.
				23299.0058/91/2023-86	• Despacho (0563394)	
				23299.0099/53/2023-22	• Despacho (0618920)	
Campus Recife	10/2021	00.323.090/0001-51 - SOLL- Serviços Obras e Locações Ltda	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização	23295.0035/84/2023-10	• Despacho de Encaminhamento (0530429)	Não consta nos processos de pagamento analisados a portaria de designação da equipe de fiscalização. No Processo 23295.003584/2023-10, referente ao pagamento de janeiro de 2023, o fiscal realizou o ateste da nota fiscal informando que o seu ateste se refere às atividades meramente operacionais, solicitando que o processo fosse encaminhado ao fiscal administrativo para análise documental, porém não foi localizado no processo documento que comprovasse a realização da análise solicitada pelo fiscal. Nos demais processos analisados observa-se, também, que não constam os documentos que comprovem que a fiscalização técnica e administrativa tenham sido realizadas, conforme determina a Lei n.º 8.666/93 e a IN Seges/MP n.º 5/2017. Portanto, sugere-se a inclusão dos seguintes documentos nos processos de pagamento: portaria de designação dos fiscais, IMR e relatórios mensais de fiscalização técnica e administrativa, preferencialmente separados.
				23295.0068/22/2023-78	• Despacho de Encaminhamento (0576460)	
				23295.0104/03/2023-03	• Despacho de Encaminhamento (0635253)	

Unidade	Contrato	Favorecido	Objeto	Processo de pagamento	Documentos produzidos na fiscalização contratual	Análise da equipe de auditoria interna
Reitoria	04/2022	02.567.270/0001-04-Clarear Comércio e Serviços de Mão de Obra Ltda	Prestação dos serviços de tradutor e intérprete de libras para atendimento às necessidades do IFPE	23294.0098/46/2023-57	<ul style="list-style-type: none"> Relatório (0615870); (0615882); (0615891); (0615903); (0615910); (0615921); (0615929); (0615940); (0615947); (0615960) Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0615874); (0615886); (0615895); (0615906); (0615918); (0615925); (0615935); (0615944); (0615957); (0615963) Check List para Pagamento (0622842) Ateste de Nota Fiscal (0622843) 	A Portaria IFPE n.º 574, de 6 de junho de 2022, designou a equipe de fiscalização, com nomeação de servidores para atuar como gestores de contrato, fiscal setorial, técnico e administrativo. O contrato é gerido pela reitoria, porém o serviço de intérprete de libras é prestado em vários <i>campi</i> . Observa-se a atuação do fiscal setorial por <i>campus</i> , com a inclusão do "Relatório Mensal/ de Contrato" e "Instrumento de Medição do Resultado" nos processos de pagamento. Além disso, observa-se a utilização, pelo fiscal do contrato, do instrumento de controle "Lista de Verificação" para ateste de nota fiscal de serviços terceirizados. No Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0685844) processo 23294.014861/2023-64 , a fiscal setorial do <i>campus</i> Barreiros informou que uma das intérpretes "não é fluente em libras, e isso tem gerado preocupação da equipe, pois a fluência é uma característica fundamental para a execução de uma boa tradução". Sendo assim, alertamos a gestão para que sejam adotadas as medidas com objetivo de sanar as falhas apontadas pelo fiscal, caso não o tenha realizado.
				23294.0098/68/2023-45	<ul style="list-style-type: none"> Relatório (0619972); (0619981); (0619999); (0620010); (0620015); (0620023); (0620035); (0620042); (0620050); (0620088) Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0619975); (0619984); (0620008); (0620013); (0620021); (0620025); (0620038); (0620046); (0620053); (0620091) Check List para Pagamento (0625138) Ateste de Nota Fiscal (0625141) 	
				23294.0148/61/2023-64	<ul style="list-style-type: none"> Relatório (0685839); (0685846); (0685953); (0685959); (0685998); (0686013); (0686049); (0686060); (0686071); (0686078) Instrumento de Medição de Resultados - IMR (0685844); (0685848); (0685956); (0685971); (0686007); (0686018); (0686053); (0686067); (0686072); (0686081) Check List para Pagamento (0688760) Ateste de Nota Fiscal (0688831) 	

Unidade	Contrato	Favorecido	Objeto	Processo de pagamento	Documentos produzidos na fiscalização contratual	Análise da equipe de auditoria interna
Campus Vitória de Santo Antão	07/2019	10.875.601/0001-00 - Liderança serviços de terceirização Ltda	Serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra, para limpeza, conservação, higienização, manutenção e serviços administrativos e também manutenção e manejo nas instalações físicas e mobiliárias, bens móveis e imóveis e semoventes	23298.0032/16/2023-96	• Ateste de Nota Fiscal (0525066)	Não consta nos processos de pagamento analisados a portaria de designação da equipe de fiscalização. Observa-se que foi realizado o ateste do serviço por um servidor, porém não foram incluídos nos processos de pagamento relatórios que indiquem que a fiscalização técnica e administrativa do Contrato 07/2019 foram realizadas conforme estabelece a IN Seges/MP n.º 5/2017 e a Lei n.º 8.666/1993. Portanto, sugere-se a inclusão dos seguintes documentos nos processos de pagamento: portaria de designação dos fiscais, IMR e relatórios mensais de fiscalização técnica e administrativa, preferencialmente separados.
				23298.0059/30/2023-53	• Ateste de Nota Fiscal (0562699)	
				23298.0094/52/2023-19	• Ateste de Nota Fiscal (0610549)	

Fonte: Elaborado pela Auditoria Interna

Pelas informações do Quadro 03, verifica-se que foram analisados 13 (treze) contratos de natureza continuada com mão de obra, e 04 (quatro) contratos sem mão de obra. Considerando que a norma estabelece procedimentos diversos para a fiscalização deste dois tipos de contratos, a análise sobre a atuação dos fiscais foi realizada considerando estas particularidades.

Sobre processos de pagamento relacionados aos **contratos de natureza continuada com mão de obra**, observa-se que os fiscais de contratos dos *Campi* Abreu e Lima, Afogados da Ingazeira, Caruaru, Ipojuca, Palmares e da Reitoria adotam **procedimentos diversos no que se refere aos registros das atividades próprias da fiscalização**. Mas, de forma geral, registram suas atividades de fiscalização através relatórios mensais, índice de medição dos resultados, relatórios de recebimentos provisórios, relatórios de recebimentos definitivos, etc. Em resumo, acostam aos processos de pagamento documentos que apresentam informações mínimas sobre o processo de fiscalização técnica e/ou administrativa.

Por outro lado, verifica-se que os fiscais de contrato dos *Campi* Barreiros, Belo Jardim, Garanhuns, Olinda, Pesqueira, Recife e Vitória de Santo Antão, **não incluíram nos processos de pagamento analisados informações sobre sua atuação na fiscalização técnica e administrativa, conforme determina a legislação, fato este que não inviabilizou o pagamento da despesa**. Considerando a necessidade de acompanhamento específico em cada uma das unidades nas quais foram identificadas as falhas no procedimento de registro da fiscalização contratual, serão emitidas notas de auditoria destinadas exclusivamente para cada unidade.

Sobre processos de pagamento relacionados aos **contratos de natureza continuada sem mão de obra**, observa-se que nos processos do *Campus* Cabo de Santo Agostinho constam os relatórios mensais de execução do contrato. Por outro lado, nos *Campi* Igarassu, Jaboatão dos Guararapes e Paulista constam apenas os termos de “ateste”.

Para melhor entendimento sobre a importância da adequada instrução processual, é necessário analisar o que determina a legislação brasileira sobre a fiscalização de contratos da administração pública, que prevê diferentes tipos de fiscais de contratos administrativos, de acordo com as especificidades do contrato e das partes envolvidas, vejamos:

Figura 06 - Tipos de fiscais de contratos estabelecidos na IN Seges/MP n.º 5/2017



Fonte: Elaborado pela auditoria interna, a partir da IN Seges/MP n.º 5/2017.

Conforme a IN Seges/MP n.º 5/2017 estabelece, existem diferentes abordagens de fiscalização em contratos administrativos: a **fiscalização técnica**, que é voltada para o acompanhamento de aspectos técnicos e especializados do contrato, garantindo a qualidade na prestação de serviços ou na entrega de produtos; a **fiscalização administrativa**, que concentra-se na verificação do cumprimento das cláusulas administrativas e operacionais, assegurando a conformidade com os requisitos contratuais; a **fiscalização setorial**, que está relacionada com a avaliação de aspectos específicos de determinada área de atuação; por fim, a **fiscalização pelo público usuário**, que engloba a participação ativa dos beneficiários ou usuários dos serviços ou produtos contratados, permitindo que eles contribuam para a fiscalização, reportem problemas e avaliem a qualidade do que está sendo oferecido. Cada abordagem desempenha um papel fundamental na garantia da efetividade e transparência na gestão de contratos administrativos.

Neste sentido, o **fiscal técnico** deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o IMR, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, a partir desta avaliação, deverá ser dimensionado o pagamento com base em indicadores. Após a análise realizada, o fiscal técnico deve elaborar relatório de fiscalização, através do qual informe se os serviços ou produtos contratados atendem aos padrões de qualidade, especificações técnicas e demais requisitos técnicos estabelecidos no contrato (IN Seges/MP n.º 5/2017 - Anexo VIII-A).

Por outro lado, o **fiscal administrativo**, nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, deve acompanhar o cumprimento das obrigações trabalhistas

pela empresa terceirizada, incluindo pagamento de salários, benefícios, verbas rescisórias, férias, recolhimento correto das contribuições previdenciárias dos trabalhadores, verificação do cumprimento das jornadas de trabalho e das horas extras, se aplicável, etc. Após toda a análise, o fiscal administrativo deve elaborar relatórios de fiscalização que documentem as atividades realizadas, as constatações, as não conformidades identificadas e as ações tomadas para garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (IN Seges/MP n.º 5/2017 - Anexo VIII-B).

De forma mais específica, o Decreto n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022, que dispõe, entre outras coisas, sobre a responsabilidade dos fiscais técnicos e administrativo estabelece o seguinte:

Fiscal técnico

Art. 22. Caberá ao fiscal técnico do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato com informações pertinentes às suas competências;

II - anotar no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, com a descrição do que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados;

III - emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção;

IV - informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso;

V - comunicar imediatamente ao gestor do contrato quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas;

VI - fiscalizar a execução do contrato para que sejam cumpridas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a administração, com a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento e, após o ateste, que certifica o recebimento provisório, encaminhar ao gestor de contrato para ratificação;

VII - comunicar ao gestor do contrato, em tempo hábil, o término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à renovação tempestiva ou à prorrogação contratual;

VIII - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal administrativo e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do caput do art. 21;

IX - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do caput do art. 21; e

X - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter técnico.

Fiscal administrativo

Art. 23. Caberá ao fiscal administrativo do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, com a realização das tarefas relacionadas ao controle dos prazos relacionados ao contrato e à formalização de apostilamentos e de termos aditivos, ao acompanhamento do empenho e do pagamento e ao acompanhamento de garantias e glosas;

II - verificar a manutenção das condições de habilitação da contratada, com a solicitação dos documentos comprobatórios pertinentes, caso necessário;

III - examinar a regularidade no recolhimento das contribuições fiscais, trabalhistas e previdenciárias e, na hipótese de descumprimento, observar o disposto em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

IV - atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas relacionados ao descumprimento das obrigações contratuais e reportar ao gestor do contrato para que tome as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência;

V - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal técnico e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do caput do art. 21;

VI - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do caput do art. 21; e

VII - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter administrativo.

Diante de todas as responsabilidades atribuídas aos servidores que atuam na fiscalização contratual, conclui-se pela extrema importância que esta atividade tem na garantia da adequada utilização dos recursos públicos. Sendo assim, a atividade de fiscalização contratual deve ser realizada de forma planejada, sistemática e rotineira, com o registro formal de todos os fatos que se relacionem com o contrato.

Neste sentido, o TCU se manifestou sobre a necessidade de instrução nos processos de pagamentos com a documentação elaborada pelos fiscais de contrato, vejamos:

9.1. com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno - TCU, e no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, determinar à Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio Grande do Sul que, no prazo de quinze dias, designe fiscais setoriais para cada unidade descentralizada compreendida no escopo de execução do Contrato 21/2018, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/1993, c/c o art. 40, §1º da IN Seges/MP 5/2017, e do art. 10, §2º, da IN DG-DPF 51/2011; e **inclua os documentos obrigatórios nos processos de pagamento e fiscalização, previstos no Anexo VIII da IN Seges/MP 5/2017;**[...] 9.3. com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno - TCU, e no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, no prazo de quinze dias, designe fiscais de contrato e/ou setoriais para cada unidade descentralizada compreendida no escopo de execução dos Contratos 93/2018 (512006) , 24/2018 (510297) e 35/2018 (511341) , nos termos do art. 67 da Lei 8.666/1993, c/c o art. 40, §1º da IN Seges/MP 5/2017; e **inclua os documentos obrigatórios nos processos de pagamento e fiscalização, previstos no Anexo VIII da IN Seges/MP 5/2017;** (grifo nosso) (Acórdão 3039/2021 - TCU- Segunda Câmara)

Além da existência de normativos nacionais que regulamentam a atuação dos fiscais de contrato, o IFPE publicou a Portaria nº 0795/2015-GR, de 15 de maio de 2015, que estabeleceu o **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFPE**, que tem por objetivo promover a padronização dos procedimentos e a redução da variabilidade dos processos, orientar os Fiscais de Contrato no exercício das suas funções, agilizar o trâmite de prorrogação dos instrumentos contratuais e possibilitar o acompanhamento sistêmico dos contratos nos diversos *campi*.

No entanto, vale ressaltar que o **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do IFPE** está **desatualizado**, uma vez que a versão deste documento disponível remonta a 2015, e as principais normas referentes à fiscalização, atualmente em vigor, foram publicadas após esse ano. a exemplo da **IN Seges/MP n.º 5/2017**, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**, lei das licitações contratos administrativos, e o **Decreto n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022** que dispõe sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Em que pese a existência de normas de abrangência nacional que regulamentem o tema, é importante que a instituição estabeleça de maneira clara quais os procedimentos internos devem ser adotados pela equipe de fiscalização. Nesse sentido, o TCU recomendou o seguinte:

9.1.10. defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para gestão dos contrato de cada uma das aquisições, estabelecendo, no mínimo, as seguintes fases:

- a) iniciação do contrato, contendo reunião de iniciação com todos os atores que possuem papéis relevantes na contratação;
- b) fiscalização do contrato contendo previsão para utilização e inclusão no processo de contratação das listas de verificação para os aceites provisório e definitivo definidas na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato; [...] (Acórdão 2351/2016 - TCU - Plenário)

Pelo exposto, resta claro que o TCU entende que cabe aos gestores “[...] já na fase do planejamento da aquisição, atentar para a definição do *modus operandi* da fiscalização, para a definição dos instrumentos a serem utilizados e para a definição de unidades de medida que viabilizem a efetiva medição dos serviços prestados, tanto quantitativa quanto qualitativamente”⁵.

Ressalta-se, porém, que apenas a existência de normativos externos e/ou internos, e eventuais instrumentos padronizados para a atuação dos fiscais de contrato, não garantem que as atividades de fiscalização sejam desenvolvidas de forma adequada. Sendo assim, é fundamental que a gestão promova um adequado acompanhamento a fim de monitorar o cumprimento das regras estabelecidas.

Causa

A PROAD deixou de elaborar/atualizar manual/procedimento que estabeleça os referenciais a serem observados pelos fiscais de contrato, em consonância com as normas vigentes.

Recomendações

Recomendação 01 (PROAD): Elaborar e divulgar normativo interno que estabeleça a relação de documentos que devem ser incluídos nos processos de pagamento, com a disponibilização de modelos de documentos a serem utilizados pelas equipes de fiscalização contratual, de acordo com as normas atualmente vigentes.

Recomendação 02 (PROAD): Após elaboração/atualização de norma interna sobre a gestão/fiscalização contratual, proporcionar ação de capacitação aos servidores.

4. Conclusão

Esta ação teve por objetivo avaliar a atuação dos fiscais de contrato no acompanhamento e fiscalização dos contratos continuados do IFPE. Para tanto, foi aplicado questionário para conhecer o perfil dos fiscais de contratos do IFPE e analisados processos de pagamento para verificar a existência de registros de acompanhamento da execução dos contratos nos processos de pagamento.

⁵ ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei n.º 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos. Revista do TCU, Brasília, DF, ano 53, v. 1 n. 150, p.85-111, jul./dez. 2022.

Finalizada a análise dos questionários e processos de pagamento foi possível concluir pela **existência de fragilidade nos processos de fiscalização contratual**, quais seja: a ausência de designação de servidores para fiscalização; capacitação insuficiente dos servidores que atuam como fiscais; falhas nos registros das atividades de fiscalização dos contratos nos processos de pagamento.

No tocante à **ausência de designação de servidores para atuar na fiscalização de determinados contratos do IFPE**, foi emitida nota de auditoria recomendando a nomeação de fiscais. Esta situação será monitorada por meio da Nota de Auditoria 011/2023 ([Processo 23294.023688/2023-64](#)).

No que se refere ao **perfil dos servidores designados para a gestão/fiscalização de contratos** verificou-se que a maioria dos servidores concluiu especialização ou mestrado, houve o aceite para designação, porém a maior parte dos servidores informou que não foi devidamente treinado para desempenhar as funções antes de iniciar a fiscalização de contratos.

Sobre os **registros das atividades de fiscalização nos contratos de pagamento**, na maioria dos processos de pagamento analisados foram constatadas ausências de registros da atuação dos fiscais, como, por exemplo, ausências de relatórios de fiscalização, Instrumentos de Medição dos Resultados, relatórios de recebimentos provisórios e definitivos, entre outros documentos que podem ser utilizados pela equipe de fiscalização para comprovar sua atuação.

A partir desta análise, a auditoria recomendou a **elaboração/atualização e divulgação de normativo interno**, além da **viabilização de ações de capacitações periódicas sobre o tema gestão/fiscalização de contratos administrativos**, com objetivo de contribuir para que a atividade de gestão/fiscalização de contratos seja realizada de forma compatível com as normas vigentes.

Ressalta-se que a atuação apropriada dos fiscais de contrato desempenha um papel fundamental na prevenção de situações adversas, tais como: o desperdício de recursos públicos; responsabilização solidária da Administração Pública pelos encargos previdenciários e responsabilização subsidiária da Administração por encargos trabalhistas, entre outras.

Em outras palavras, uma fiscalização realizada de forma apropriada poderá mitigar os riscos de desperdício do dinheiro público, com a detecção tempestiva do descumprimento total/parcial do contrato. Assim como, também, pode reduzir a possibilidade de que a Administração Pública seja responsabilizada solidariamente e/ou subsidiariamente pelo não pagamento, por parte dos contratados, dos encargos previdenciários e trabalhistas, respectivamente. Para tanto, é fundamental a adoção de procedimentos de rotina, nos quais se verifique o correto recolhimento das contribuições previdenciárias e trabalhistas.

Destaca-se que “o registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado”⁶.

Neste sentido, o fiscal assume o papel relevante no controle sobre a utilização dos recursos públicos. “É na fase da liquidação da despesa que o fiscal de contrato se mostra em relevo, ao atestar as medições, ao não apontar ressalvas na prestação do serviço em seus registros, ou ao apontá-las e exigir glosas nos pagamentos”⁷.

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 767/2009 -TCU-Plenário**.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2505/2022 - TCU-Plenário**.

Em outras palavras, a atuação cuidadosa e diligente do fiscal de contrato na fase de liquidação da despesa desempenha um papel crítico na gestão adequada dos recursos públicos e na manutenção da integridade dos processos de contratação.

Finalmente, é fundamental que a gestão esteja ciente de que as falhas na fiscalização contratual apontadas neste relatório podem ter ocorrido em outros processos de pagamento relacionados a contratos que não foram examinados. Sendo assim, sugere-se que a gestão realize um levantamento sobre a atuação dos fiscais nos demais contratos, especialmente nos contratos de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra, os quais, por sua natureza, possuem maior complexidade para fiscalização. Concluído o levantamento, caso julgue necessário e pertinente, promova ações para implementar melhorias nos processos de fiscalização contratual, independentemente da atualização do normativo interno.

Relatório de Auditoria elaborado pela auditora Wenia Ventura de Farias Caldas, SIAPE 2647091 e revisado pela auditora Melissa Cordeiro Torres Galindo, SIAPE nº 1620647. Encaminhe-se ao Magnífico Reitor do IFPE, na condição de Presidente do Conselho Superior, e ao Gabinete da Reitoria.

Recife-PE, 17 de outubro de 2023.

David Lima Vilela
Titular da Unidade de Auditoria Interna do IFPE
SIAPE 1867177

APÊNDICE A - Questionário Avaliação dos Fiscais de Contrato⁸

Perguntas destinadas a estabelecer o perfil profissional dos servidores que atuam como fiscais (idade, gênero, cargo, formação acadêmica, tempo de serviço, etc)

01) Você atua em qual unidade?

- a) *Campus* Abreu e Lima
- b) *Campus* Afogados da Ingazeira
- c) *Campus* Barreiros
- d) *Campus* Belo Jardim
- e) *Campus* Cabo de Santo Agostinho
- f) *Campus* Caruaru
- g) *Campus* Garanhuns
- h) *Campus* Igarassu
- i) *Campus* Ipojuca
- j) *Campus* Jaboatão dos Guararapes
- k) *Campus* Olinda
- l) *Campus* Palmares
- m) *Campus* Paulista
- n) *Campus* Pesqueira
- o) *Campus* Recife
- p) Reitoria
- q) *Campus* Vitória de Santo Antão

02) Você é designado para qual função na fiscalização de contratos?

- a) Fiscal administrativo
- b) Fiscal técnico
- c) Fiscal técnico e administrativo
- d) Não sei informar

03) Sua idade é:

- a) Entre 18 e 30 anos
- b) Entre 31 e 40 anos
- c) Entre 41 e 50 anos
- d) Entre 51 e 60 anos
- e) Acima de 60 anos

04) Seu gênero é:

- a) Masculino
- b) Feminino
- c) Outro (Qual?)
- d) Prefiro não dizer

05) Seu nível de escolaridade é (considerar cursos concluído)

- a) Ensino médio completo
- b) Ensino técnico completo
- c) Ensino superior completo
- d) Especialização
- e) Mestrado
- f) Doutorado
- g) Pós-doutorado

06) Seu cargo na Instituição é:

- a) Técnico administrativo de nível C
- b) Técnico administrativo de nível D
- c) Técnico administrativo de nível E
- d) Docente
- e) Não sabe/Outro: _____

07) Você trabalha no IFPE há quantos anos?

- a) A menos de um ano
- b) De 1 a 3 anos
- c) De 4 a 6 anos
- d) De 7 a 9 anos
- e) De 10 a 12 anos
- f) Acima de 13 anos

08) Você possui cargo de confiança ou função gratificada?

- a) Sim
- b) Não

Perguntas destinadas identificar aspectos relacionados à atuação do servidor enquanto fiscal de contrato (indicação para atuação como fiscal, tempo de atuação como fiscal, acúmulo de atribuições, etc)

09) Você foi informado previamente pela Instituição que seria nomeado a fiscal de contratos?

- a) Sim
- b) Não

10) Como foi sua aceitação à nomeação a fiscal de contratos?

- a) Aceitei de prontidão.

14) Você se sente sobrecarregado (a) por realizar as atividades de fiscal de contratos juntamente com as demais atribuições que acumula enquanto servidor?

- a) Muito sobrecarregado (a)
- b) Moderadamente sobrecarregado (a)
- c) Pouco sobrecarregado (a)
- d) Indiferente
- e) Nada sobrecarregado (a)

⁸ Adaptado de PIRES, Adriane Margareth de Oliveira Santana. **Fiscalização de contratos: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras** / Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires. – 2020. Disponível em: <http://tede.fip.mg.gov.br/handle/tede/426>. Consulta em 09 ago 2023.

- b) Aceitei, mas com medo/receio da função.
- c) Recusei de prontidão, mas fui convencido a exercer a função.
- d) Recusei de prontidão e exerceo a função sem querer

11) Você acumula as funções de administrativo e fiscal técnico de um mesmo contrato?

- a) Sim
- b) Não

12) Considerando todos os períodos de atuação como fiscal de contrato, você atua na função de fiscal de contratos há quantos anos?

- a) A menos de um ano
- b) De 1 a 3 anos
- c) De 4 a 6 anos
- d) De 7 a 9 anos
- e) De 10 a 12 anos
- f) Acima de 13 anos

13) Você acumula outras atribuições/tarefas junto à de fiscal de contratos?

- a) Sim
- b) Não

- f) Não se aplica

15) Considerando a data de hoje, você atua como fiscal de quais tipos de contratos?

- a) apenas contratos continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra
- b) apenas contratos continuados com dedicação exclusiva de mão de obra
- c) ambos os tipos de contrato (com e sem dedicação exclusiva de mão de obra)
- d) Não sei informar
- e) não atuou como fiscal de contratos continuados

16) Considerando a data de hoje, você atua como fiscal de quantos contratos?

- a) Um contrato
- b) Dois contratos
- c) Três contratos
- d) Acima de quatro contratos
- e) Não sei informar

Perguntas destinadas a verificar a percepção do servidor sobre sua preparação e capacitação para a atuação de fiscalização

17) Em relação à sua formação acadêmica, ela contribui na prática da gestão/fiscalização dos contratos?

- a) Contribui muito
- b) Contribui moderadamente
- c) Contribui pouco
- d) Não contribui em nada
- e) Não se aplica

18) Antes de iniciar seu trabalho como fiscal de contratos, você foi devidamente treinado e capacitado para assumir a função?

- a) Muito treinado e capacitado
- b) Moderadamente treinado e capacitado
- c) Pouco treinado e capacitado
- d) Nada treinado e capacitado

19) Atualmente, em que medida, sente-se treinado e capacitado para atuar como fiscal de contratos?

- a) Muito treinado e capacitado
- b) Moderadamente treinado e capacitado
- c) Pouco treinado e capacitado
- d) Nada treinado e capacitado

20) Você gosta de realizar as atividades vinculadas à gestão/fiscalização de contratos?

- a) Gosto muito
- b) Gosto moderadamente
- c) Gosto pouco
- d) Nem gosto, nem desgosto
- e) Não gosto

21) Você já fez algum curso de treinamento ou capacitação, voltado para a gestão/fiscalização de contratos?

- a) Sim.
- b) Não

22) Quantos cursos de treinamento e capacitação você já fez?

- a) Um curso
- b) Dois cursos
- c) Três cursos
- d) Quatro ou mais cursos
- e) Nunca fiz curso

23) Assinale abaixo as alternativas que expressam a contribuição e os ganhos que o(s) curso(s) realizado(s) proporcionou (ram) à execução das suas atividades de fiscal de contratos:

- Aumento da minha produtividade
- Melhoria da qualidade do meu serviço
- Alcance de maior competência para a realização das atividades
- Melhoria da minha motivação para a realização das atividades
- Atualização/reciclagem diante de novas legislações
- Tomada de decisão e soluções de problemas mais efetivos
- Não se aplica

Perguntas destinadas a conhecer as demandas de capacitação e dificuldades referentes à fiscalização de contratos

24) Você tem interesse em fazer algum curso relacionado à fiscalização de contratos?

- a) sim
- b) não

25) Qual dos cursos abaixo você tem interesse em fazer para melhorar sua competência e habilidade no exercício de fiscal de contratos. Marque até cinco alternativas.

- Elaboração de termo de referência para contratação de serviços terceirizados
- Aplicação de sanções e penalidades
- Eventos dos contratos (prorrogação, repactuação, reajuste e alterações)
- Análise de planilha de custos e formação de preços
- Gerenciamento e movimentação da conta vinculada
- Encerramento de contratos
- Execução de garantia
- Pagamento por fato gerador
- Técnicas para avaliação dos serviços prestados pelas empresas contratadas, incluindo a utilização do IMR (Instrumento de Medição de Resultado)
- Acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas da empresa contratada
- Instrução para realização de pagamento direto
- Noções básicas sobre contabilidade, administração e direito trabalhista voltados para a gestão e fiscalização de contratos terceirizados
- Principais legislações aplicadas à gestão e fiscalização de contratos, com foco na IN Seges/MP n.º 5/2017
- Principais atividades a serem realizadas pela fiscalização técnica
- Não tenho interesse em fazer nenhum curso
- Outro: _____

26) Identifique eventuais dificuldades enfrentadas por você na execução da fiscalização de contratos.
