



**Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento
de Pessoal de Nível Superior
Auditoria Interna**

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Contratos de terceirização da Capes

Relatório de Auditoria SEI nº 1779911

Unidade Auditada - DGES/Capes

Brasília-DF

Agosto/2022

**Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
(Capes)
Auditoria Interna (AUD)**

Relatório de Auditoria

Origem: Ação extraordinária em substituição à AA04 – Brafitec (França) do PAINT 2021

Objeto de Auditoria: Auditoria de avaliação dos contratos de terceirização da Capes

Unidade Auditada: Diretoria de Gestão (DGES/Capes)

Equipe de auditoria

Patrícia Reis Paiva – Analista em C&T (relatoria)

Brunna Hsila da Silva Sena – Analista em C&T (relatoria)

Joquebede dos Santos Antevere Silva – Auditora-Chefe (supervisão)

EM RESUMO

Por que a auditoria foi realizada?

Esta auditoria partiu de uma demanda extraordinária da Presidência da Capes após o recebimento de denúncias anônimas sobre a adequação dos procedimentos adotados na gestão de contratos de terceirização da Diretoria de Gestão (DGES).

A atuação da Auditoria Interna não abrangeu as ações de agentes específicos, mas da gestão dos contratos de terceirização como um todo. Portanto, contribui, de forma subsidiária, com a decisão das autoridades competentes quanto à necessidade ou não de abertura de processo de natureza disciplinar.

O que foi avaliado?

Se a gestão e a fiscalização dos contratos de terceirização obedecem às condições, às regras e aos regulamentos aplicáveis.

Quais são as questões de auditoria e os resultados encontrados?

Q1. A organização e gestão administrativa dos contratos de mão-de-obra terceirizada estão em conformidade com os normativos vigentes?

A maior parte, sim. A instrução processual possibilita a gestão dos contratos, a designação de gestores e fiscais segue rito formal e tempestivo e parte da equipe se capacitou em 2021. Para a conformidade integral, é necessário o aprimoramento em termos de uniformização e padronização da gestão, por meio da formalização de procedimentos; capacitação mais ampla e constante da equipe; clareza na determinação e ciência das competências dos responsáveis; registros das interações da Capes com as empresas; e atualização dos mapas de risco.

Q.2 O acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização realizados estão em conformidade com os normativos vigentes?

A maior parte, sim. O procedimento de instrução para pagamento é seguido em sua totalidade. O recebimento provisório e definitivo pode ser aprimorado por meio de uniformização dos Termos de Referência. A fiscalização técnica e administrativa deve ser mais incisiva na cobrança de documentos, no acompanhamento do aviso de férias, na notificação e ciência do preposto

Quais os benefícios esperados?

Aprimoramento e padronização de documentos, procedimentos e controles internos;

Servidores mais capacitados e cientes sobre suas competências;

Alinhamento de expectativas entre a Capes e as empresas contratadas;

Gestão e fiscalização mais bem orientadas e dentro das normas previstas pela IN nº 5/2017.

quando à avaliação da execução do contrato e na aplicação de penalidades, quando couber.

Quais são as recomendações e sugestões?

Foram emitidas **13** recomendações e **7** sugestões, direcionadas à DGEs.

Recomenda-se elaborar instrução normativa/manual ou aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, atuando em diferentes frentes como a de documentos essenciais, processos de acompanhamento, IMR, designação de gestores e fiscais, determinação de competências/ tarefas e responsabilidades, relação com a empresa (por meio do preposto) e mapas de risco. Além disso, recomenda-se atualizar o conteúdo dos despachos e dos TRs, estabelecer controles relacionados aos avisos de férias com datas pré-preenchidas e registrar uma série de eventos (reuniões iniciais e periódicas, ciência do preposto quanto às avaliações e resposta das empresas quanto às solicitações de documentos de admissão e desligamento de colaboradores).

Sugere-se mencionar versões atualizadas de documentos essenciais; adaptar TRs; revisar a distribuição de contratos por servidor; incentivar mais capacitações; definir eventos relevantes; prever e aplicar sanções, quando não houver manifestação tempestiva da empresa; e realizar pesquisa de satisfação.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUD	Auditoria Interna
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCO	Coordenação de Contratos
CGLOG	Coordenação-Geral de Recursos Logísticos
CGU	Controladoria-Geral da União
CNDT	Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas
CRF	Certificado de Regularidade do FGTS
CSA	Coordenação de Serviços Administrativos
DGES	Diretoria de Gestão
DOU	Diário Oficial da União
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GFIP	Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
MEC	Ministério da Educação
OB	Ordem bancária
PF	Procuradoria Federal na Capes
SEFIP	Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SLR	Solicitação de Liberação de Recurso
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
TR	Termo de Referência

LISTA DE FIGURAS, TABELAS, GRAFICOS

Figura 1 – Organograma da Capes	12
Figura 2 – Organograma da CGLOG/DGES	12
Figura 3 - Fiscalização Técnica e Fiscalização Administrativa	44
Figura 4 - Rotina	51
Tabela 1 - Contratos geridos pela CSA/CGLOG/DGES	13
Tabela 2 – Processos SEI dos contratos analisados	14
Tabela 3 - Assinatura, ciência das atribuições e concordância da indicação	28
Gráfico 1 - Materialidade financeira dos contratos geridos pela CSA/CGLOG/DGES	14

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. O que é auditoria de avaliação?	8
1.2. Origem da ação de auditoria	8
1.3. Objeto, objetivo e escopo da auditoria	8
1.4. Metodologia	9
1.5. Fundamentação legal	11
2. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO	12
2.1. CSA/CGLOG/DGES	12
2.2. Contratos vigentes – CSA/CGLOG/DGES	13
2.3. Amostra selecionada	14
3. RESULTADO DAS ANÁLISES	15
3.2. EIXO 1 – Organização e gestão administrativa dos contratos de mão-de-obra terceirizada	15
3.3. EIXO 2 - O acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização	16
4. RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES À DGES	17
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
APÊNDICE A	23
EIXO 1 – ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA DOS CONTRATOS DE MÃO-DE-OBRA TERCEIRIZADA	23
ACHADO 1 - Possibilidade de aprimoramento da instrução processual por meio da padronização de documentos e da formalização de procedimentos.	25
ACHADO 2 - Designações de gestores, fiscais e prepostos não padronizadas.	27
ACHADO 3 - Possível sobreposição da execução das competências do gestor, fiscal e preposto.	33
ACHADO 4 - Ausência de registros formais de reuniões entre a Capes e o preposto.	38
ACHADO 5 - Mapas de risco genéricos e não atualizados após eventos relevantes.	40
EIXO 2 – ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO	43
ACHADO 6 - Morosidade da empresa para responder cobrança de documentos.	43
ACHADO 7 - Registro eventual de ciência do preposto no Relatório de Verificação Documental CSA e no IMR.	43
ACHADO 8 - Ausência de padronização no acompanhamento do aviso de férias.	43
ACHADO 9 - Baixa uniformidade dos Termos de Referência quanto às etapas e responsáveis pelo recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados.	50
	7

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Auditoria de Avaliação, realizado pela Unidade de Auditoria Interna da Capes (AUD), no uso das atribuições que lhe confere o art. 8º, incisos I, II, III e V do Estatuto da Capes, aprovado pelo [Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017](#), a [Portaria GAB Nº 220, de 27/9/2018](#), que dispõe sobre o estatuto da Unidade de Auditoria Interna da Capes, e o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT/2021 (SEI nº 1415144), aprovado pela Presidência da Capes e pela Controladoria Geral da União (CGU), no que tange às ações extraordinárias.

1.1. O que é auditoria de avaliação?

A auditoria de avaliação visa obter e analisar evidências a fim de “fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria” (MOT, IN nº 8/2017 - CGU). Não se confunde, portanto, com trabalho de consultoria ou apuração.

O tipo desenvolvido nesta auditoria correspondeu ao de conformidade, verificando as atividades operacionais em relação às condições, às regras e aos regulamentos aplicáveis aos contratos de terceirização da Diretoria de Gestão (DGES).

1.2. Origem da ação de auditoria

A ação de auditoria teve origem em uma demanda extraordinária da Presidência da Capes após o recebimento de denúncias anônimas sobre a adequação dos procedimentos adotados na gestão de contratos de terceirização da DGES.

Conforme previsto no PAINT/2021 (SEI nº 1415144), há a possibilidade de recebimento de demandas extraordinárias provenientes da alta administração, do Conselho Superior, do Ministério da Educação ou dos Órgãos de Controle interno e externo durante a realização do PAINT. Contudo, em razão da limitação da força de trabalho da AUD, a forma de atendimento para esse tipo de solicitação requer a avaliação da reserva técnica disponível ou a repactuação das atividades inicialmente previstas. No caso desta auditoria, para seu aceite dentro da capacidade operacional da equipe, houve exclusão da ação de avaliação AA04 – BRAFITEC (França).

1.3. Objeto, objetivo e escopo da auditoria

O objeto auditado tratou dos contratos de terceirização da Diretoria de Gestão (DGES). O objetivo principal foi analisar a conformidade da organização e gestão administrativa bem como do acompanhamento e da fiscalização desses contratos em relação aos normativos vigentes.

O escopo da auditoria correspondeu aos três maiores contratos geridos pela CSA/CGLOG/DGES: 1) Auxiliar administrativo e outros serviços auxiliares

(12/2020); 2) Técnico em secretariado, secretariado executivo e secretariado executivo bilíngue (24/2020); 3) Vigilância armada e desarmada (28/2019). Os dois primeiros são conduzidos pela empresa Defender Conservação e Limpeza Eireli e o último, pela Zepim Segurança.

Foram consultados os respectivos processos de licitação, acompanhamento da execução/ocorrências e pagamento, com a finalidade de conferir e analisar documentos essenciais, tais como Termos de Referência (TRs) e Instrumentos de Medição de Resultados (IMRs), além de outros relevantes para a fiscalização técnica e administrativa, como Relatórios de Verificação Documental e Atestos de Fatura/Nota Fiscal.

Para o recebimento provisório e definitivo dos serviços e a checagem das exigências quanto a salários e obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS (item 9 do anexo VIII-B), foram considerados os meses de janeiro, junho e dezembro de 2021. Para a análise geral dos IMRs, foi conferido apenas este último mês.

No tocante à designação de gestores e fiscais de contrato e ao registro dos prepostos, foram analisados os processos dos nove contratos geridos pela CSA/CGLOG/DGES: 1) Limpeza, asseio e conservação (17/2021); 2) Brigada (63/2018); 3) Manutenção preventiva, preditiva e corretiva (22/2020); 4) Recepcionista e supervisor de recepção (22/2019); 5) Garçom e copeira (04/2020); 6) Motorista (05/2020); além dos processos dos contratos nº 12/2020, 24/2020 e 28/2019, mencionados anteriormente.

O escopo desta auditoria não abrangeu contratos de Tecnologia da Informação nem do Portal de Periódicos da Capes, bem como não tratou de condutas específicas dos gestores e fiscais.

1.4. Metodologia

A auditoria teve início em setembro de 2021. Após o envio da **Ordem de Serviço** nº 9 (SEI nº 1550079) e do Ofício nº 76/2021-AUD/PR/CAPES (SEI nº 1550080) à unidade auditada, houve uma **reunião preliminar** com representantes da DGES, CSA/CGLOG/DGES e CCO/CGLOG/DGES, em 5/10/21, na qual foram apresentados à AUD tópicos pertinentes, tais como fundamentação legal, contratos de serviços terceirizados vigentes sob a gestão da CSA/CGLOG/DGES e fluxos das atividades com responsáveis e sistemas envolvidos (SEI nº 1562403). Então, partiu-se para o **Estudo Preliminar do Objeto**, contendo os seguintes levantamentos de informações: competências da CSA/CGLOG/DGES; objetivos relacionados à unidade e ao objeto auditado presentes no Mapa Estratégico 2020-2023; fluxogramas; responsáveis pelo objeto da auditoria; estrutura organizacional; legislação envolvida; sistemas informatizados utilizados; materialidade dos recursos; histórico de achados e resultados de trabalhos anteriores; e informações extraídas da internet e dos relatórios de gestão – principais tipos de contratações diretas, desafios e ações futuras.

Como parte integrante da etapa de planejamento, além do estudo preliminar do objeto, foram elaboradas a **Matriz de Risco e Controles Internos** e a **Matriz de Planejamento** desta auditoria, que contaram com subsídios fornecidos pela unidade auditada (SEI nº 1593889). A matriz de planejamento foi dividida em dois eixos: Eixo 1 - Organização e gestão administrativa dos contratos de mão-de-obra terceirizada e Eixo 2 - O acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização. Por fim, houve a apresentação do **Programa de Auditoria** à unidade auditada (SEI nº 1620942), contendo a equipe de auditoria; representantes da unidade auditada; ação e objeto de auditoria; tipo de auditoria; objetivo geral e específicos; escopo; questões e subquestões de auditoria; critérios; possíveis adaptações; forma de comunicação dos resultados; e cronograma.

A execução do trabalho de auditoria abrangeu **17 procedimentos**, divididos em: solicitações de auditoria (SAs) (SEI nº 1630224 e 1680698), análises documentais, inspeções (testes) e procedimentos analíticos. As respostas às SAs (SEI nº 1593878 e 1632410) bem como a presteza e a solicitude de membros da unidade auditada em sanar dúvidas por meios eletrônicos (*e-mail* e *whatsapp*) viabilizaram a melhora da compreensão do objeto auditado e a realização desses procedimentos de auditoria.

As análises documentais consideraram legislações; processos de licitação, acompanhamento da execução/ocorrências e pagamento; despachos de indicação e portarias de designação de fiscais e técnicos; TRs; denúncias e respectivas manifestações (copiadas ao processo da auditoria SEI nº 23038.006701/2021-63); IMRs; e mapas de risco.

Os testes buscaram identificar os documentos essenciais e a conformidade dos procedimentos da gestão/fiscalização dos contratos, sendo composto pelas seguintes etapas:

- Leitura integral da IN nº 5/2017 e estabelecimento dos artigos e itens relacionados ao objetivo da auditoria;
- Elaboração de **checklists**:
 - Documentos essenciais (art. 42, § 4º);
 - Aspectos gerais da fiscalização e do início da prestação dos serviços (art. 47);
 - Fiscalização técnica e administrativa (art. 48 e anexos VIII-A e VIII-B);
 - Procedimento para recebimento provisório e definitivo dos serviços (arts. 49 e 50); e
 - Procedimento de instrução para pagamento (Anexo XI, itens 1 e 2).
- **Conferência** em relação aos três maiores contratos (em termos financeiros) geridos pela CSA/CGLOG/DGES.

Os procedimentos analíticos corresponderam à análise e à comparação dessas conferências, sendo que, em relação à indicação e

designação de responsáveis, foram comparados documentos (despachos e portarias) dos nove contratos vigentes geridos pela CSA/CGLOG/DGES.

As denúncias embasaram a análise sobre a existência de sobreposição de competências entre gestores, fiscais e prepostos, na prática.

Todos os procedimentos realizados foram documentados em um **Histórico de Procedimentos** e, a partir dos materiais e análises realizados na fase de execução, foi elaborada a **Matriz de Achados**, contendo as questões de auditoria, os achados, os resumos das situações encontradas, as causas, os efeitos, as propostas de recomendações e os benefícios esperados.

Os documentos citados e grifados acima são papéis de trabalho da equipe de auditoria e constam registrados no processo SEI nº 23038.006187/2022-47. No entanto, por tratarem de documentos internos de controle, não são públicos.

Por fim, foi realizada a escrita do **Relatório Preliminar**. Após consideradas as manifestações da unidade auditada proferidas na **Reunião de Busca Conjunta de Soluções** (Registro de Reunião AUD – SEI nº 1736601) e no **Despacho DGES** (SEI nº 1750761), foi elaborado este **Relatório de Auditoria**, em sua versão final. Estes últimos documentos fazem parte da comunicação dos resultados da auditoria.

1.5. Fundamentação legal

A auditoria foi realizada na modalidade conformidade, em que a matriz de planejamento utilizada foi definida pela Unidade de Auditoria Interna da Capes com base em riscos. Os trabalhos seguiram o disposto no Manual de Orientações Técnicas, emitido pela [Instrução Normativa CGU nº 08, de 06 de dezembro de 2017](#), que orienta a operacionalização do disposto no Referencial Técnico aprovado pela [Instrução Normativa CGU nº 03, de 09 de junho de 2017](#), ambos voltados para a Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

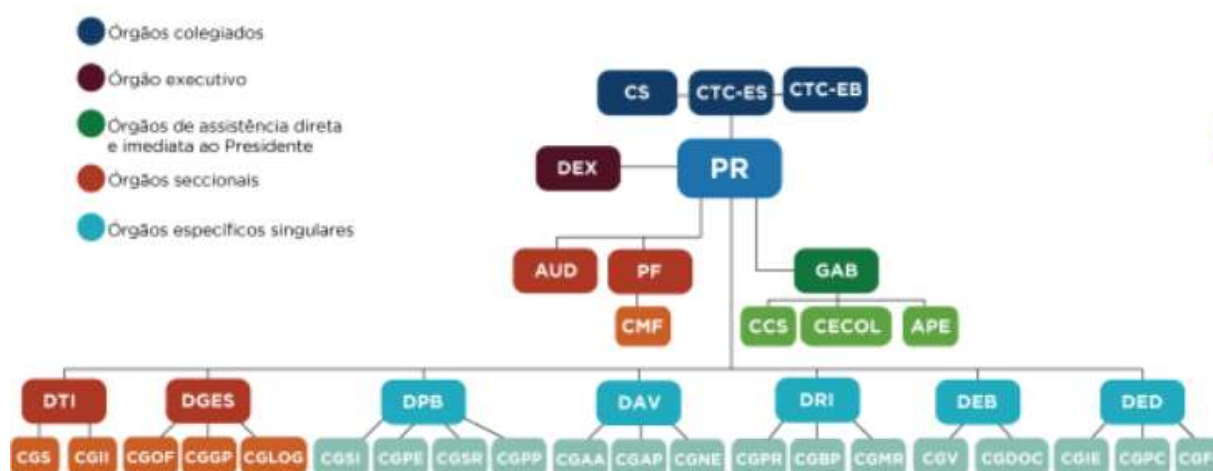
A principal fonte de consulta e critérios utilizados como parâmetros para os trabalhos desta auditoria foi a IN nº 5/2017, por dispor sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Também foram consultados: as Leis nº 8.666/93 e 14.133/21 (licitações e contratos da Administração Pública); o Decreto nº 9.507/2018 (execução indireta, mediante contratação); Portaria Capes nº 105/2017 (Regimento Interno da Capes); Relatório de Gestão 2020; Parecer n. 00164/2021/VLRV/PFCAPES/PGF/AGU (SEI nº 1494670); Portarias DGES/Capes de designação de gestores e fiscais; Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023; e materiais disponibilizados no curso “Como fiscalizar com eficácia contratos públicos” (ENAP, 20h - <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/706/>).

2. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

2.1. CSA/CGLOG/DGES

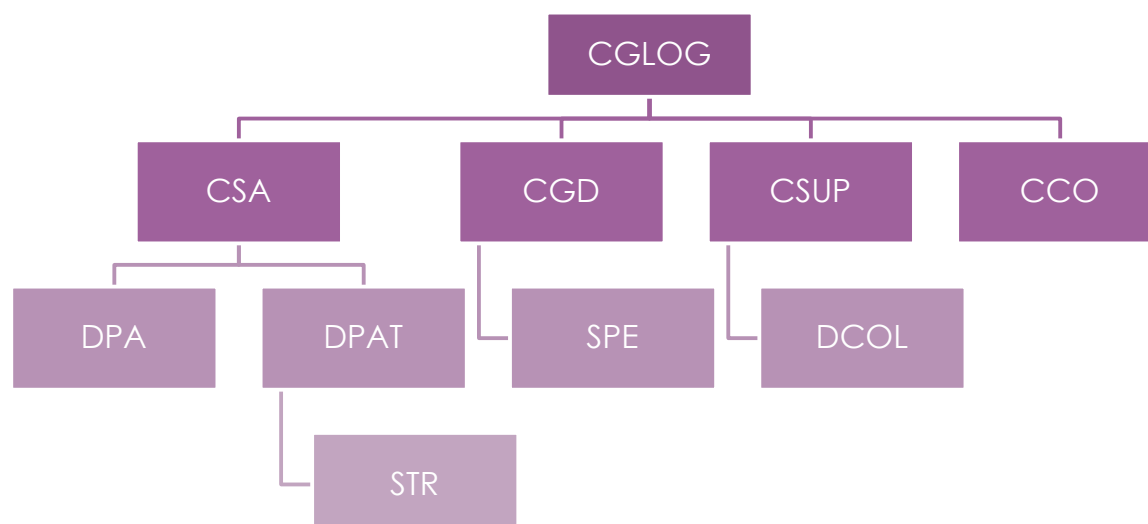
Na [estrutura organizacional da Capes](#), a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGLOG é uma das coordenações-gerais que compõem a Diretoria de Gestão - DGES, considerado um órgão seccional, conforme organograma abaixo. Sob a responsabilidade dela, há mais 4 coordenações, sendo uma delas a Coordenação de Serviços Administrativos - CSA, também representada em diagrama:

Figura 1 – Organograma da Capes



Fonte: [sítio da Capes na internet](#), em: Acesso à Informação>Institucional>Estrutura organizacional.

Figura 2 – Organograma da CGLOG/DGES



Fonte: [sítio da Capes na internet](#), em: Acesso à Informação>Institucional>Estrutura organizacional> Estrutura organizacional detalhada.

A Portaria Capes nº 105/2017, que aprovou o Regimento Interno dessa fundação, estipula que cabe à CGLOG/DGES **monitorar a execução dos contratos administrativos firmados**, zelando por seu cumprimento (Art. 27, III). De forma específica, atribui à CSA/CGLOG/DGES a **fiscalização dos contratos** referentes às atividades sob sua responsabilidade (Art. 28, II), isto é, relacionadas à infraestrutura, manutenção predial, segurança, limpeza, copeiragem, transporte e outros serviços gerais.

2.2. Contratos vigentes – CSA/CGLOG/DGES

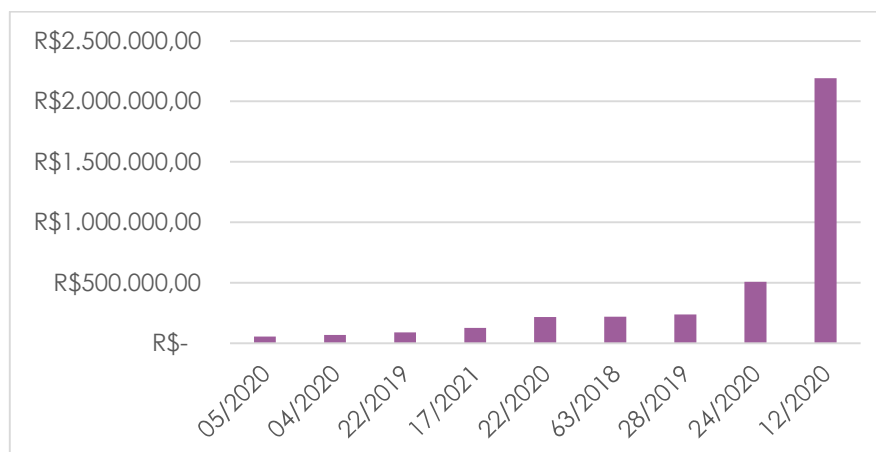
A lista com os **nove contratos** geridos pela CSA/CGLOG/DGES e respectivos números, objetos, empresas e valores iniciais mensais estão dispostos na **Tabela 1**. Em seguida, esses valores foram ordenados de acordo com sua materialidade financeira, no **Gráfico 1**.

Tabela 1 - Contratos geridos pela CSA/CGLOG/DGES

Nº seq.	Contrato	Objeto resumido	Empresa	Valor mensal
1	12/2020	Auxiliar Administrativo e outros serviços auxiliares	Defender Conservação e Limpeza Eireli	R\$ 2.192.590,76
2	24/2020	Técnico em secretariado, secretariado executivo e secretariado executivo bilíngue	Defender Conservação e Limpeza EIRELI.	R\$ 507.009,83
3	17/2021	Limpeza, asseio e conservação	Interativa Facilities	R\$ 127.166,51
4	63/2018	Brigada	Capital Service Serviços Profissionais EIRELI	R\$ 218.246,92
5	22/2020	Manutenção preventiva, preditiva e corretiva	Orion Telecomunicações, Engenharia S/A	R\$ 215.656,70
6	22/2019	Recepcionista e supervisor de recepção	Adcon Administração e Conservação EIRELI	R\$ 88.041,51
7	04/2020	Garçom e Copeira	R7 Facilities - Serviços d e Engenharia Eireli	R\$ 67.224,16
8	05/2020	Motorista	GSI Serviços Especializados Ltda.	R\$ 55.833,10
9	28/2019	Vigilância armada e desarmada	Zepim Segurança e Vigilância Ltda	R\$ 238.504,26

Fonte: elaboração própria baseada no fluxograma apresentado pela unidade auditada (SEI nº 1562403) e nos processos SEI de cada contrato.

Gráfico 1 - Materialidade financeira dos contratos geridos pela CSA/CGLOG/DGES



Fonte: elaboração própria baseada no fluxograma apresentado pela unidade auditada (SEI nº 1562403) e nos processos SEI de cada contrato.

2.3. Amostra selecionada

A seleção da amostra foi baseada no critério de materialidade financeira, sendo, portanto, selecionados para análise os **três maiores contratos** geridos pela CSA/CGLOG/DGES, conforme Tabela 2.

A fim de registrar os processos principais analisados nesta auditoria, foi construída a **Tabela 2**:

Tabela 2 – Processos SEI dos contratos analisados

Processos	Contratos		
	12/2020	24/2020	28/2019
Licitação	23038.000381/2020-57	23038.003145/2019-59	23038.008679/2019-71
Acompanhamento da execução/Ocorrências	23038.005038/2021-80	23038.019956/2020-13	23038.019452/2019-51
Pagamento	23038.003177/2020-98	23038.021834/2020-89	23038.000054/2022-67 (ref. a 12/2021)

Fonte: Sistema Eletrônico de Informações da Capes.

3. RESULTADO DAS ANÁLISES

Foram registrados **9 (nove) achados** de auditoria, que culminaram em **13 (treze) recomendações e 7 (sete) sugestões**. Os achados e as respectivas recomendações encontram-se detalhados no **Apêndice A – Achados de Auditoria**, os quais deram suporte às conclusões constantes deste relatório.

As sugestões não comporão o monitoramento que será realizado pela AUD, cabendo à unidade auditada executá-las se e quando melhor lhe convier. Contudo, a conferência quanto ao atendimento das recomendações será realizada somente após dezembro de 2022, conforme mencionado anteriormente. No entanto, isso não impede que a unidade auditada as execute e conclua em momento anterior.

3.2. EIXO 1 – Organização e gestão administrativa dos contratos de mão-de-obra terceirizada

Questão de auditoria 1 – A organização e gestão administrativa dos contratos de mão-de-obra terceirizada estão em conformidade com os normativos vigentes?

Em geral, sim. A instrução processual possibilita a gestão dos contratos, contudo pode ser aprimorada em termos de uniformização e padronização, por meio da formalização de procedimentos (**achado 1**).

A designação de gestores e fiscais segue rito formal e tempestivo, porém falha parcialmente quanto à etapa anterior de indicação (conteúdo dos despachos e critérios de seleção), carecendo de maior uniformidade (**achado 2**).

Parte da equipe (4 de 9 servidores designados como gestores e fiscais titulares e substitutos) se capacitou diretamente em 2021, o que indica possível necessidade de capacitação adicional de servidores para o exercício de suas funções.

Há possível sobreposição de competências entre gestores, fiscais e prepostos, na prática (**achado 3**). Nesse sentido, o desempenho deles pode ser aprimorado ao tornar tais competências mais claras e ao exigir ciência formal delas por parte desses agentes.

Embora pareça haver reunião inaugural, no início da execução dos contratos, para alinhamento de expectativas, não foram encontrados registros de atas dessas reuniões e não houve reuniões periódicas com os prepostos para garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços (**achado 4**).

Por fim, foram encontrados somente mapas de risco genéricos e relativos aos processos de licitação, ou seja, documentos preparados na fase

de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, sem atualização após eventos relevantes (**achado 5**).

3.3. EIXO 2 - O acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização

Questão de auditoria 2 – O acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização realizados estão em conformidade com os normativos vigentes?

Em geral, sim. O IMR abarca a maioria dos aspectos determinados para a execução dos contratos (art. 47, IN nº 5/2017) e serve como instrumento de avaliação constante na fiscalização técnica (Anexo VIII-A, IN nº 5/2017). Contudo, falha na coleta da ciência formal dos prepostos e poderia realizar pesquisa de satisfação do público usuário (**achado 7**).

A fiscalização administrativa (Anexo VIII-B, IN nº 5/2017) melhorou quanto à conferência das contribuições trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS, por meio de *checklists*. Deixou de ser genérica (com mera declaração de atendimento ou de satisfatoriedade no pagamento de seguros, encargos fiscais e sociais), passando a tornar as referências mais diretas, evidenciadas e, conseqüentemente, mais claras.

A respeito dos recebimentos provisório e definitivo dos serviços, embora apresentem procedimentos consolidados, podem melhorar quanto à descrição das etapas e dos responsáveis nos TRs (**achado 9**).

A fiscalização administrativa mensal está em conformidade com os quesitos de retenção da contribuição previdenciária, de situação Sicafe e de certidões específicas. O problema encontrado se concentra nas reiteradas cobranças de documentos referentes a admissões e demissões não atendidas, não sendo encontrada a aplicação de quaisquer sanções às empresas (**achado 6**). Outro ponto é a ausência de padronização no acompanhamento das férias dos colaboradores (**achado 8**). Quanto à fiscalização administrativa procedimental e por amostragem, a legislação foi atendida, mas o procedimento pode ser aprimorado.

Por fim, observa-se consonância no que tange à instrução para pagamento às empresas (Anexo XI, IN nº 5/2017). Além de conter notas fiscais e certidões relativas ao Sicafe, os processos de pagamento analisados apresentaram SLRs (assinadas pela CSA, CGLOG e DGEs), despachos da CCONT, boletos e comprovantes de ordens bancárias, atendendo as exigências normativas.

4. RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES À DGES

Todas as recomendações e sugestões deste relatório são direcionadas à DGES. O prazo para atendimento às recomendações ficou consolidado em **31/12/2022**, não havendo, contudo, impedimento para sua execução antecipada. As sugestões não compõem o monitoramento desta auditoria, ficando seu respectivo cumprimento a critério da unidade auditada.

Os achados e as respectivas propostas de recomendação encontram-se detalhados no **Apêndice A – Achados de Auditoria**.

Recomendações e Sugestões
<p>ACHADO 1. Possibilidade de aprimoramento da instrução processual por meio da padronização de documentos e da formalização de procedimentos.</p> <p>RECOMENDAÇÃO 1. Elaborar instrução normativa/manual ou aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:</p> <p>1.1. Informar os documentos essenciais;</p> <p>1.2. Estabelecer os documentos que devem constar no processo de acompanhamento;</p> <p>1.3. Padronizar o IMR.</p> <p>SUGESTÃO 1. Inserir a versão atualizada do Estudo Preliminar, do Mapa de Risco e do Termo de Referência junto aos próximos ofícios de abertura dos processos de acompanhamento da execução/ocorrências, atentando-se também para a referência da última versão dos demais documentos constantes nos processos de licitação (Processo de licitação; Edital Pregão Eletrônico; Proposta de preços; Nota de empenho; Contrato; Extrato de publicação do contrato no D.O.U.; Garantia; e Portaria de nomeação de gestores).</p> <p>Benefícios esperados: Aprimoramento e padronização de procedimentos, aumentando a efetividade dos controles internos e consequentemente minimizando riscos legais e operacionais.</p>
<p>ACHADO 2. Designações de gestores, fiscais e prepostos não padronizadas.</p> <p>RECOMENDAÇÃO 2. Atualizar os textos dos despachos (da CSA/CGLOG/DGES ou da CGLOG/DGES) à DGES para subsidiar a elaboração das portarias de nomeação dos gestores e fiscais de forma a:</p> <p>2.1. Padronizar a cientificação aos gestores e fiscais sobre suas indicações e atribuições antes do ato de designação (portaria de nomeação);</p>

2.2. Estabelecer procedimento para recolher as assinaturas de todos os envolvidos.

RECOMENDAÇÃO 3. Aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

3.1. Considerar, além de critérios gerais, os específicos para designar gestores e fiscais; e inserir critérios de designação dos substitutos;

3.2. Inserir os critérios complexidade da fiscalização e quantitativo de contratos por servidor (IN nº 5/2017, Art. 41, § 2º);

3.3. Acrescentar critérios que são utilizados, mas que ainda não estão formalmente definidos: capacidade do servidor para o desempenho das atividades e atuação dos substitutos, em regra, na mesma Diretoria.

RECOMENDAÇÃO 4. Efetuar a designação de prepostos no início do contrato, conforme estabelecido no art. 44 da IN 05/2017.

SUGESTÃO 2. Ponderar a necessidade de revisão da distribuição do quantitativo de contratos por servidor, tendo em vista que parece haver concentração quanto às designações totais (2 servidores acumulam 8 e 9 designações de 36 disponíveis) e aos cargos titulares (2 servidores são responsáveis por 4 entre 9 contratos, cada). Como existem outros critérios para indicação, cabe à DGES decidir como adequar os servidores disponíveis para as atividades de gestão e fiscalização, oportunizando uma execução mais eficiente.

SUGESTÃO 3. Promover incentivo aos servidores para realizarem mais capacitações correlatas à gestão e fiscalização de contratos, seguindo a intenção exposta pela DGES (despacho - SEI nº 1632410), e podendo expandir tal divulgação, com o auxílio da CCS, a toda a Capes, para que mais servidores sejam capacitados nessa temática. Cursos como o oferecido pela Enap (até já sugerido pela própria CGLOG E-mail – Anexo II – SEI nº 1636827), "Como fiscalizar com eficácia contratos públicos" (<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/706/>), trazem orientações sobre o aprimoramento das definições dos agentes e de suas respectivas tarefas e o desenvolvimento do Plano de Fiscalização.

Benefícios esperados: 1. Padronização dos documentos de indicação; 2. Formalização da ciência da indicação e das atribuições ao cargo de fiscal e de gestor antes do ato de designação; 3. Designação de gestores e fiscais baseada em critérios claros e formais; 4. Mais servidores e colaboradores capacitados para exercer as funções de gestores, fiscais e técnicos de contratos.

ACHADO 3. Possível sobreposição da execução das competências do gestor, fiscal e preposto.

RECOMENDAÇÃO 5. Elaborar instrução normativa/manual ou aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e

fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

5.1. Determinar com clareza as competências, tarefas e responsabilidades de cada agente (gestor, fiscal e preposto) na gestão e fiscalização contratual.

5.2. Exigir que as empresas, ao indicar prepostos, apresentem assinatura do responsável designado declarando ciência das suas atribuições constantes na instrução normativa/manual e no Modelo de Contratações;

5.3. Registrar as cartas de designações nos processos de acompanhamento da execução dos contratos e mencionar essas referências nos Termos/Relatórios CSA de Verificação de Documentos.

SUGESTÃO 4. Analisar a oportunidade e a conveniência de prever, em contratos, TRs ou termos aditivos futuros, a aferição dos conhecimentos exigidos aos prestadores de serviço, por meio de testes adicionais à comprovação documental exigida.

Benefícios esperados: 1. Competências organizadas de forma clara e completa; 2. Padronização dos documentos de indicação; 3. Formalização da ciência da indicação e das atribuições aos cargos de fiscal, gestor e preposto.

ACHADO 4. Ausência de registros formais de reuniões entre a Capes e o preposto.

RECOMENDAÇÃO 6. Elaborar instrução normativa/manual ou aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

6.1. Estabelecer uma periodicidade mínima para reunir-se com o preposto (Art. 45, §2º, IN nº 5/2017), ainda que de forma a distância, por teleconferência.

RECOMENDAÇÃO 7. Registrar as reuniões iniciais de novos contratos ou decorrentes de renovação contratual por meio de ata (Art. 45, §1º, IN nº 5/2017), a fim de formalizar o alinhamento das expectativas entre a Capes e a empresa contratada; e registrar as reuniões periódicas anexando as atas aos processos de acompanhamento da execução/ocorrências.

Benefícios esperados: Alinhamento de expectativas sobre obrigações contratuais, mecanismos de fiscalização, estratégias para execução do objeto e método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis.

ACHADO 5. Mapas de risco genéricos e não atualizados após eventos relevantes.

RECOMENDAÇÃO 8. Aprimorar a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos no documento Modelo de Contratações, de forma a padronizar processos semelhantes, e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

8.1. Definir os responsáveis por elaborar ou atualizar os mapas de risco frente aos eventos relevantes.

RECOMENDAÇÃO 9. Nos mapas de risco dos contratos atuais e futuros:

9.1. Detalhar os responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência (Art. 25, V, IN nº 5/2017), indicando se são gestores, fiscais ou outros agentes públicos;

9.2. Especificar, como risco, o descumprimento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS (Art. 18, V, IN nº 5/2017).

SUGESTÃO 5. Definir eventos relevantes, no Modelo de Contratações ou em outro documento pertinente, de forma a facilitar a atualização dos Mapas de Risco (Art. 26, §1º, IV da IN nº 5/2017).

Benefícios esperados: 1. Gestão e fiscalização mais bem orientadas; 2. Documentos de fiscalização uniformes.

ACHADO 6. Morosidade da empresa para responder cobrança de documentos.

ACHADO 7. Registro eventual de ciência do preposto no Relatório de Verificação Documental CSA e no IMR.

ACHADO 8. Ausência de padronização no acompanhamento do aviso de férias.

RECOMENDAÇÃO 10. Encaminhar o IMR ao preposto e, conseqüente, registrar ciência deste (Anexo VIII-A, itens 3.1 e 3.5, IN nº 5/2017) nos processos de pagamento.

RECOMENDAÇÃO 11. Elaborar instrução normativa/manual ou aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

11.1. Estabelecer o prazo para registro, nos processos de ocorrência/acompanhamento da execução dos contratos, as respostas das empresas quanto às solicitações de documentos de admissão e desligamento de colaboradores (Anexo VIII-B, itens 2.1.a, 2.1.d e 3, IN nº 5/2017), bem como de outros documentos requeridos pela Capes.

RECOMENDAÇÃO 12. Solicitar à empresa que a data de férias dos colaboradores não seja pré-preenchida e/ou propor outras formas de controle para mitigar o risco à integridade, além de manter a fiscalização quanto ao atendimento à legislação.

SUGESTÃO 6. Na reiteração da cobrança de documentos, explicitar a sanção prevista e a aplicar, em caso de falta de manifestação dentro do prazo concedido.

SUGESTÃO 7. Efetuar, periodicamente, pesquisa de satisfação com o público usuário para aferir os resultados dos serviços prestados, conforme previsto na fiscalização (Art. 47, V, IN nº 5/2017).

Benefícios esperados: Execução do contrato dentro das normas previstas pela IN nº 5/2017.

ACHADO 9. Baixa uniformidade dos Termos de Referência quanto às etapas e responsáveis pelo recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados.

RECOMENDAÇÃO 13. Aprimorar os textos de documentos específicos quanto ao procedimento para recebimento provisório e definitivo dos serviços, de forma a:

13.1. Adaptar o nome dos documentos Relatório de Verificação Documental e Atesto de Fatura/Nota Fiscal para Relatório Circunstanciado e Termo Circunstanciado, respectivamente, atendendo a terminologia constante no normativo (Art. 50, I, a e Art. 50, II, b, IN nº 5/2017) e facilitando aos demais usuários a identificação dos documentos no processo;

13.2. Padronizar procedimentos de inserção de documentos nos processos de pagamento, analisando a possibilidade de ampliar aos demais contratos a cópia das trocas de e-mail. Esses e-mails contém a planilha de medição para apreciação da empresa por parte da fiscal do contrato, seguida pela ciência e concordância da empresa;

13.3. Especificar tanto o recebimento provisório quanto o definitivo e respectivos responsáveis (Art. 73, I, a e b, Lei nº 8.666/1993; Art. 140, I, a e b, Lei nº 14.133/2021; Art. 50, I e II, IN nº 5/2017);

13.4. Destacar que o atesto da fiscalização depende de que sejam sanadas todas as eventuais pendências da contratada (Art. 116, §3º, III, Lei nº 8.666/1993; Art. 147, VII, Lei nº 14.133/2021);

13.5. Inserir a responsabilidade do fiscal administrativo de verificar as rotinas previstas no Anexo VIII-B da IN nº 5/2017, no que forem aplicadas à contratação;

13.6. Uniformizar quais são os responsáveis pela fiscalização, remetendo ao documento que disporá sobre a definição de cada papel;

13.7. Caso o contrato tenha mais de um fiscal, situação em que é previsto um relatório circunstanciado para cada fiscal, acrescentar a condição de recebimento de todos os relatórios para que o gestor considere a entrega dos documentos como ocorrida (Art. 50, II, a e b, IN nº 5/2017);

13.8. Inserir trecho informando que a comunicação à empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura, com o valor exato dimensionado pela fiscalização, deve ter como base o IMR (Art. 50, II, c, IN nº 5/2017);

13.9. Destacar na parte de recebimento do objeto que os serviços poderão ser rejeitados, no todo ou em parte, quando em desacordo com o contrato (Art. 76, Lei nº 8.666/1993; Art. 140, §1º, Lei nº 14.133/2021);

13.10. Restringir a assinatura do Relatório de Verificação Documental CSA, que equivale ao relatório circunstanciado e atesta o recebimento provisório dos serviços prestados, pelos fiscais ou responsáveis pela fiscalização, respeitando, assim, o princípio da segregação de funções (Art. 50, I, IN nº 5/2017).

Benefícios esperados: Maior segurança e clareza no recebimento provisório e definitivo dos serviços.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Registra-se a presteza da unidade auditada em sanar prontamente problemas relacionados à indisponibilidade de acesso a certos processos e a não localização de documentos pontuais. Foram enviados os processos solicitados à AUD, permitindo a devida consulta, foram informados os números SEI de documentos disponíveis em outros processos e foram inseridos documentos que não constavam previamente nesse sistema eletrônico. Essa parceria colaborou positivamente com as análises desta auditoria.

Diante das análises efetuadas e dos resultados constatados, conclui-se pela necessidade de adoção das medidas propostas nas recomendações exaradas neste relatório, no intuito de contribuir para a melhoria da gestão pública da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados da Capes.

Cumpra observar que o objetivo do presente relatório é assessorar os gestores para melhor segurança processual e alcance de objetivos estratégicos e operacionais, auxiliando, orientando e avaliando a administração no desenvolvimento de suas atribuições. Conforme preceitua o *The Institute of Internal Auditors (IIA)*:

A Auditoria Interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, auxiliando-a em alcançar seus objetivos, com uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle e de governança corporativa.

É o relatório.

(Assinado eletronicamente)

Patrícia Reis Paiva

Analista em Ciência e Tecnologia (relatoria)

Brunna Hsila da Silva Sena

Analista em Ciência e Tecnologia (relatoria)

Joquebede dos Santos Antevere Silva

Auditora-Chefe (supervisão)

APÊNDICE A

ACHADOS DE AUDITORIA

EIXO 1 – ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA DOS CONTRATOS DE MÃO-DE-OBRA TERCEIRIZADA

CRITÉRIOS	
IN nº 5/2017	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta - https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783 .
Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021	Instituem normas para licitações e contratos - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm .
Decreto nº 9.507/2018	Dispõe sobre a execução direta, mediante contratação - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm .
Portaria Capes nº 105/2017	Regimento Interno da Capes - https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20238902/do1-2017-05-26-portaria-n-105-de-25-de-maio-de-2017-20238296 .
Relatório de Gestão 2020	https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/05072021_RelatoriodeGestao2020.pdf .
Parecer n. 00164/2021/VLRV/PFCAPES/P GF/AGU	Parecer da PF/Capes sobre denúncias anônimas, supostas irregularidades na gestão de contrato de terceirização de mão de obra e procedimento a ser adotado - SEI nº 1494670.
Portarias DGES/Capes de designação de gestores e fiscais	142/2018 (0752897); 65/2019 (0934562); 231/2019 (1115486); 5/2020 (1128978); 17/2020 (1143905); 19/2020 (1146215); 32/2020 (1170803); 39/2020 (1193487); 99/2020 (1261534); 155/2020 (1357792); 13/2021

	(1377441); 14/2021 (1377627); 15/2021 (1377737); 27/2021 (1387289); 28/2021 (1387305); 29/2021 (1387310); 31/2021 (1387323); 32/2021 (1387371); 75/2021 (1457724); 78/2021 (1462469); 215/2021 (1550155); 221/2021 (1580781); 230/2021 (1594578); 235/2021 (1604533).
Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023	https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/planejamento-estrategico .
Curso da ENAP "Como fiscalizar com eficácia contratos públicos"	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/706/ .

QUESTÃO DE AUDITORIA 1

QUESTÃO	SUBQUESTÕES
Q1. A organização e gestão administrativa dos contratos de mão-de-obra terceirizada estão em conformidade com os normativos vigentes?	Q1.SQ1. A instrução processual é efetuada de forma a possibilitar que os gestores e fiscais tenham acesso aos documentos essenciais para uma gestão efetiva dos contratos de terceirização?
	Q1.SQ2. Os gestores e fiscais estão sendo designados conforme estabelecido em legislação?
	Q1.SQ3. Os gestores, fiscais e técnicos são capacitados para exercer suas funções?
	Q1.SQ4. Os gestores, fiscais e prepostos conhecem e desempenham suas competências, conforme previsto na legislação?
	Q1.SQ5. Há sobreposição de competências entre gestores, fiscais e prepostos na prática?
	Q1.SQ6. É elaborada Ata de reunião entre a Capes e o preposto para alinhamento de expectativa?
	Q1. SQ7. O mapa de risco é atualizado após eventos relevantes, durante a gestão do contrato?

ACHADO 1 - Possibilidade de aprimoramento da instrução processual por meio da padronização de documentos e da formalização de procedimentos.

Situação encontrada

Quanto ao conteúdo dos processos – documentos essenciais

A IN nº 5/2017, art. 42, § 4º estabelece que os fiscais dos contratos devem, por meio do setor de contratos, receber cópias dos documentos essenciais da contratação. A análise das amostras selecionadas identificou que o setor de contratos da Capes registra os documentos considerados essenciais nos processos de licitação, mas os lista apenas parcialmente nos ofícios de abertura dos respectivos processos SEI de acompanhamento da execução/ocorrências (contratos nº 24/2020 e 28/2019) ou de pagamento (contrato nº 12/2020). Apesar de a legislação apresentar um rol exemplificativo dos documentos essenciais, a listagem completa dos documentos disponibilizados pode contribuir para um acompanhamento mais eficaz dos contratos, proporcionando ao fiscal os meios necessários para o devido acompanhamento.

No que se refere aos principais instrumentos de fiscalização, foi identificada uma padronização quanto à presença destes nas amostras analisadas, sendo aplicados mensalmente nos processos de pagamento dos contratos: Planilhas de medição de faturamento e de Recolhimento Mensal - Conta Vinculada, Termos/Relatórios CSA de verificação de documentação e IMR. Apesar disso, foi identificada uma concentração dos principais documentos de fiscalização nos processos de pagamento, o que pode tornar acessórios os processos de acompanhamento da execução/ocorrências.

Quanto à forma e ao conteúdo dos documentos

Quanto ao formato dos documentos, notou-se que o formato do IMR não é padronizado entre os contratos analisados, possuindo diferenças no conteúdo, na forma de inserção (documento escaneado ou digital) e nos responsáveis pela assinatura. No entanto, a falta de padronização não parece comprometer o efetivo acompanhamento. Já os TRs analisados seguem o último modelo disponibilizado pela AGU (julho de 2021), apesar de o item referente ao “Modelo de gestão do contrato e critérios de medição” não ter sido utilizado no contrato nº 12/2020.

Percebe-se, portanto, que há atendimento ao normativo e que as ausências citadas nos processos de acompanhamento podem ser sanadas a partir do aprimoramento dos guias/manuais já existentes na unidade, podendo ser estabelecidos, por exemplo, quais documentos devem estar contidos em cada tipo de processo, possibilitando que a instrução processual contribua no efetivo acompanhamento e fiscalização dos contratos.

Causas – 1. Manual de contratações recente e passível de aprimoramento; 2. Rol meramente exemplificativo sobre os tipos de documentos essenciais pela

IN nº 5/2017, que invoca uma padronização por meio do desenvolvimento de normativos internos.

Efeitos – 1. Processos extensos e que dispõem de diferentes versões de documentos relevantes; 2. Risco de comprometimento de um acompanhamento efetivo por parte do gestor e do fiscal, por ausência de documentos ou divergência entre eles; 3. Ausência de documentos norteadores para o momento de gestão e fiscalização dos contratos; 4. Instrução processual que dificulta a manutenção histórica do contrato.

Manifestação da DGES (SEI nº 1750761) e análise da AUD

A unidade auditada concordou que as rotinas relativas à gestão e fiscalização dos contratos podem ser aprimoradas por meio de um novo instrumento e indicou, para tanto, a elaboração de um *checklist*:

1. No Modelo de Contratações da Capes foram definidos os procedimentos a serem observados pela gestão e fiscalização dos contratos, de forma mais ampla. Em atenção à constatação, será elaborado um instrumento (*checklist*) de forma a padronizar as rotinas relativas à gestão e fiscalização dos contratos. Prazo para atendimento: dezembro/2022.

Quanto aos documentos essenciais e os documentos que devem constar no processo de acompanhamento, a DGES se limitou a afirmar que serão inseridas as últimas versões dos Mapas de Risco, bem como de outros documentos nos próximos ofícios de abertura dos processos de acompanhamento:

1.1 e 1.2 Atualmente, ao instruir os processos de acompanhamento da execução dos contratos, por meio de Ofício, são referenciados os números SEI dos principais documentos da contratação quais sejam: edital do Pregão Eletrônico, contendo, entre outros documentos, **o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência**; proposta de preços; nota de empenho; contrato; extrato de publicação do contrato no D.O.U.; garantia e portaria de nomeação dos gestores e fiscais. Para as próximas contratações, no mesmo Ofício de abertura do processo de acompanhamento da execução, também serão referenciadas as últimas versões dos Mapas de Riscos. Prazo para atendimento: imediato.

Ressalta-se a importância de os documentos essenciais estarem no texto padrão de abertura dos referidos processos e de constarem também do *checklist* mencionado, colaborando, desse modo, com o controle inicial da execução dos contratos.

Em relação aos Instrumentos de Medição de Resultados (IMR), a unidade auditada se comprometeu a padronizar os IMR nos próximos TR:

1.3 Os Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) serão padronizados nos próximos Termos de Referências. Prazo para atendimento: novas contratações.

Diante das manifestações da unidade auditada às propostas de recomendação e de sugestão exaradas no relatório preliminar e subsequente análise da AUD, apresentam-se a seguir a recomendação e a sugestão referentes ao **Achado 1**:

RECOMENDAÇÃO 1. Elaborar instrução normativa/manual ou aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

- 1.1. Informar os documentos essenciais;
- 1.2. Estabelecer os documentos que devem constar no processo de acompanhamento;
- 1.3. Padronizar o IMR.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

SUGESTÃO 1. Inserir a versão atualizada do Estudo Preliminar, do Mapa de Risco e do Termo de Referência junto aos próximos órgãos de abertura dos processos de acompanhamento da execução/ocorrências, atentando-se também para a referência da última versão dos demais documentos constantes nos processos de licitação (Processo de licitação; Edital Pregão Eletrônico; Proposta de preços; Nota de empenho; Contrato; Extrato de publicação do contrato no D.O.U.; Garantia; e Portaria de nomeação de gestores).

Benefícios esperados: Aprimoramento e padronização de procedimentos, aumentando a efetividade dos controles internos e consequentemente minimizando riscos legais e operacionais.

ACHADO 2 - Designações de gestores, fiscais e prepostos não padronizadas.

Situação encontrada

Quanto à designação dos fiscais

A IN nº 5/2017, no art. 41 § 2º, menciona que para a indicação dos gestores, fiscais e substitutos devem ser considerados: compatibilidade com atribuições do cargo, complexidade da fiscalização, quantitativo de contratos por servidor e capacidade para o desempenho das atividades.

Primeiramente, foram efetuadas análises dos despachos e portarias de indicação dos gestores e fiscais nos 9 processos de licitação dos contratos geridos pela DGES. Encontrou-se um rito formal quanto ao fluxo de consulta, indicação e designação. Dos 24 casos, apenas 1 não constou a indicação (contrato nº 05/2020). Nota-se que passou-se a indicar fiscais para todas as contratações da Capes após recomendação desta Auditoria Interna no [Relatório de Diagnóstico do Perfil de Governança da Capes 2020](#). Portanto, do ponto de vista do fluxo, pode-se afirmar que há orientação segundo a legislação vigente (Leis 8.666/93 e 14.133/2021 e IN nº 05/2017), considerando os critérios de formalidade e tempestividade.

Por outro lado, a análise do conteúdo dos despachos de indicação identificou uma baixa padronização. De 23 despachos, apenas 10 continham a assinatura de todos os indicados, 12 dispunham de texto sobre a ciência das atribuições previstas em legislação (10 especificaram a IN nº 5/2017) e 7 explicitavam textualmente a concordância da indicação, conforme Tabela a seguir:

Tabela 3 - Assinatura, ciência das atribuições e concordância da indicação

Contrato	Designação - Despachos CSA/CGLOG											
	1			2			3			4		
	Assinatura	Ciência sobre atribuições	Concordância sobre sua indicação	Assinatura	Ciência sobre atribuições	Concordância sobre sua indicação	Assinatura	Ciência sobre atribuições	Concordância sobre sua indicação	Assinatura	Ciência sobre atribuições	Concordância sobre sua indicação
nº 12/2020	P			x	x	x	P	x	x			
nº 24/2020	x	x	x	x	x	x	P	x	x			
nº 28/2019	P			x	x							
nº 17/2021	x	x	x									
nº 63/2018	P			P			P			x	x	
nº 22/2020	P			x	x							
nº 22/2019	P			x	x							
nº 04/2020	P			x	x		P					
nº 05/2020	P			x	x	x	P					

Fonte: Papéis de trabalho da auditoria elaborados com base nos Despachos de indicação CSA/CGLOG/DGES e CGLOG/DGES

Legenda: **P**: assinatura parcial (dos envolvidos na designação); **x**: atendimento do critério; : não atendimento do critério; : inexistência de despacho de designação.

Quanto aos critérios para indicação

Quanto aos critérios para indicação dos gestores e fiscais, a unidade auditada informou a existência de uma política de seleção dos fiscais de contratos, prevista no documento Modelo de Contratações, e consideração de mais dois fatores: a capacidade do servidor para o desempenho das

atividades e a compatibilidade com outras atividades desempenhadas na Diretoria, atendendo parte do Art. 41, § 2º da IN nº 5/2017. Por fim, afirmou que tanto gestores como fiscais substitutos respondem nas ausências e impedimentos dos titulares e que, em regra, compõem a mesma Diretoria a fim de terem proximidade dos contratos e de seus respectivos andamentos.

Embora o documento Modelo de Contratações apresente os critérios utilizados na indicação, foram estabelecidos critérios indistintos na indicação de gestores e fiscais e que não abrangem os substitutos. Também, há fatores citados pela unidade auditada que não estão formalmente expressos no referido documento: capacidade do servidor para o desempenho das atividades e atuação dos substitutos, em regra, na mesma Diretoria. Também falta explicitar os critérios complexidade da fiscalização e quantitativo de contratos por servidor (IN nº 5/2017, Art. 40, § 2º).

Quanto à sobrecarga de designações e capacitações

Quanto ao aspecto quantitativo de contratos por servidor, percebe-se uma possível concentração quanto às designações totais, servidores com 8 e 9 designações de 36 disponíveis e aos cargos titulares, 4 de 9 contratos para um único gestor e único fiscal. Considerando essa perspectiva e que, atualmente, a DGES conta com 8 servidores disponíveis para as atividades de gestão e fiscalização, seria possível repensar sobre uma adequação na distribuição dessas atribuições, oportunizando uma execução mais eficiente. Contudo, como existem outros critérios para a indicação de servidores (compatibilidade com as atribuições do cargo, complexidade da fiscalização e capacidade para o desempenho das atividades), cabe à DGES ponderar a necessidade de revisão da distribuição das designações atuais e futuras.

Em relação às capacitações, a IN nº 5/2017 não determina quais seriam as necessárias nem a carga horária mínima exigida, limitando-se a citar a capacidade para o desempenho das atividades como critério a ser considerado na indicação de gestores e fiscais do contrato (Art. 40, § 2º). A DGES informou que, em 2021, 4 servidores participaram de cursos relacionados à gestão e fiscalização de contratos, de modo que, desses servidores: uma é gestora titular, uma é gestora e fiscal titular, outra é gestora titular e substituta e fiscal substituta e outro é fiscal titular. No Despacho da DGES (SEI nº 1632410), reforça-se que serão solicitadas mais capacitações aos servidores envolvidos nessa área ao longo de 2022. Essa iniciativa é importante, tendo em vista que apenas parte da equipe (4 de 9 servidores responsáveis pela gestão e fiscalização, sem contar com os colaboradores) se capacitou diretamente em 2021 (o que não indica falta de capacitação para exercer suas funções).

Causas – 1. Manual de contratações recente e passível de aprimoramento; 2. Carência de força de trabalho.

Efeitos – 1. Seleção de servidores baseada em critérios gerais, que podem levar a questionamentos e denúncias sobre a lisura na escolha de gestores e fiscais; 2. Fiscais e gestores que não confirmam ciência da sua indicação ou que desconhecem suas principais atribuições.

Manifestação da DGES (SEI nº 1750761) e análise da AUD

A unidade auditada alegou que está aperfeiçoando a ciência formal dos servidores indicados a gestores e fiscais dos contratos:

2, 2.1 e 2.2 Conforme constatado pela Auditoria, já existe um rito formal para o fluxo de indicação e designação de gestores e fiscais, porém, constatou-se em alguns processos, a ausência da ciência formal pelos servidores indicados, o que já está sendo aperfeiçoado, conforme os documentos de designação: SEI 1733255, 1372506, 1546717, 1376336. Prazo para atendimento: ação já realizada.

No entanto, dentre os documentos de designação citados na resposta como exemplo do aperfeiçoamento, um deles (SEI nº 1372506) não dispõe claramente essa concordância. Como detalhado na situação encontrada do achado 2 e sintetizado na Tabela 3, de “23 despachos, apenas 10 continham a assinatura de todos os indicados, 12 dispunham de texto sobre a ciência das atribuições previstas em legislação (10 especificaram a IN nº 5/2017) e 7 explicitavam textualmente a concordância da indicação”. Desse modo, são 2 exigências que ainda devem ser cumpridas: 1) Texto sobre as atribuições previstas em legislação; e 2) Ciência da indicação por meio de assinatura dos gestores e fiscais no despacho. Portanto, permanecem inconstâncias no atendimento a esses 2 pontos.

Quanto aos critérios para a designação de gestores e fiscais, a unidade auditada preferiu aprimorar o Modelo de Contratações, adicionando uma parte destinada aos substitutos e outra relativa a critérios pertinentes a todos, tais como complexidade da fiscalização e quantitativo de contratos por servidor, bem como capacidade do servidor para o desempenho das atividades e atuação dos substitutos, em regra, na mesma Diretoria.

3. e 3.1 - Os critérios para a designação de gestores e fiscais de contratos foram definidos no Modelo de Contratações da Capes. São considerados os seguintes critérios: (i) ser servidor público; (ii) ter perfil de responsabilidade, comprometimento, probidade e zelo com a Administração Pública; (iii) capacidade de iniciativa; (iv) conhecimento do objeto contratado; (v) experiência na área de contratos e/ou atividades correlatas; (vi) conhecimento das atividades voltadas à gestão e fiscalização dos contratos; (vii) compatibilidade com as atribuições do cargo. Diante da recomendação da auditoria, serão inseridos os critérios para designação dos substitutos no mesmo Modelo de Contratações. Prazo para atendimento: dezembro/2022

3.2 e 3.3 - Os critérios serão definidos e inseridos no Modelo de Contratações. Prazo para atendimento: dezembro/2022

Ressalta-se que também é necessária a inserção dos critérios específicos, de forma a diferenciar a atuação entre gestores e fiscais.

A respeito da designação de gestores e fiscais no início do contrato, a unidade auditada informou que:

4. As designações de gestores e fiscais são realizadas no início da contratação, conforme pode ser observado nos Ofícios de abertura dos processos de acompanhamento da execução dos contratos e nas Portarias de designação, como exemplos: SEI 1550155, SEI 1143905, SEI 1261534, SEI 1170803. Prazo para atendimento: ação já realizada.

Esclarece-se que na recomendação que consta no relatório preliminar houve um equivoco de escrita, pois trata-se da designação de prepostos e não de gestores e fiscais, de acordo com o conteúdo do art. 44 da IN nº 5/2017. Embora não tenha constado inicialmente no Relatório Preliminar, fez parte das análises que tal designação não foi traçada no Modelo de Contratações da Capes (SEI nº1519434), nos 3 TR analisados (contrato nº 12/2020 – SEI nº 1578734; contrato nº 24/2020 – SEI nº 1138846; e contrato nº 28/2019 – SEI nº 1084317), nem nos registros de designação (indicados no item 4.1 do Despacho DGES SEI nº 1632410). Estes últimos correspondem a comunicados das empresas informando a pessoa e seus respectivos dados para contato. Com exceção do contrato nº17/2021 (Limpeza - SEI nº 1571011), que formalizou a designação por e-mail, os outros fizeram por meio de ofício (contrato nº 28/2019 - Vigilância - SEI nº 1562713; contrato nº 63/2018 - Brigadista - SEI nº 1562949; contrato nº 22/2020 - Manutenção Predial - SEI nº 1563127; contrato nº 12/2020 - Auxiliar Administrativo - SEI nº 1636795; contrato nº 24/2020 - Secretariado - SEI nº 1636793; contrato nº 22/2019 - Recepção - SEI nº 1635022; contrato nº 04/2020 - Garçom e Copeira - SEI nº 1634839; contrato nº 05/2020 - Motorista - SEI nº 1634816). Os documentos listados são recentes, sendo datados de 1 de junho de 2021, 4 de outubro de 2021, 2 de janeiro de 2022 e 2 de fevereiro de 2022. Todos foram inseridos nos processos de acompanhamento da execução dos contratos.

Por fim, a unidade auditada demonstrou interesse em ampliar para toda a Capes, com auxílio da CCS, a divulgação de cursos na área de gestão e fiscalização de contratos e em ponderar a distribuição do quantitativo de contratos por servidor.

Sugestões [2] e [3] – Em atenção às sugestões, será solicitado auxílio à CCS nos trabalhos de divulgação, para toda a Capes, dos cursos na área de “gestão e fiscalização de contratos”, quando houver, visando a capacitação de mais servidores nessa temática.

Após as ações, será ponderada a revisão da distribuição do quantitativo de contratos por servidor. Prazo para atendimento: dezembro/2022.

Diante das manifestações da unidade auditada às propostas de recomendação e de sugestão exaradas no relatório preliminar e subsequente análise da AUD, apresentam-se a seguir as recomendações e as sugestões referentes ao **Achado 2**:

RECOMENDAÇÃO 2. Atualizar os textos dos despachos (da CSA/CGLOG/DGES ou da CGLOG/DGES) à DGES para subsidiar a elaboração das portarias de nomeação dos gestores e fiscais de forma a:

2.1. Padronizar a cientificação aos gestores e fiscais sobre suas indicações e atribuições antes do ato de designação (portaria de nomeação);

2.2. Estabelecer procedimento para recolher as assinaturas de todos os envolvidos.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

RECOMENDAÇÃO 3. Aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

3.1. Considerar, além de critérios gerais, os específicos para designar gestores e fiscais; e inserir critérios de designação dos substitutos;

3.2. Inserir os critérios complexidade da fiscalização e quantitativo de contratos por servidor (IN nº 5/2017, Art. 41, § 2º);

3.3. Acrescentar critérios que são utilizados, mas que ainda não estão formalmente definidos: capacidade do servidor para o desempenho das atividades e atuação dos substitutos, em regra, na mesma Diretoria.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

RECOMENDAÇÃO 4. Efetuar a designação de prepostos no início do contrato, conforme estabelecido no art. 44 da IN 05/2017.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

SUGESTÃO 2. Ponderar a necessidade de revisão da distribuição do quantitativo de contratos por servidor, tendo em vista que parece haver concentração quanto às designações totais (2 servidores acumulam 8 e 9 designações de 36 disponíveis) e aos cargos titulares (2 servidores são responsáveis por 4 entre 9 contratos, cada). Como existem outros critérios para indicação, cabe à DGES decidir como adequar os servidores disponíveis para as atividades de gestão e fiscalização, oportunizando uma execução mais efetiva.

SUGESTÃO 3. Promover incentivo aos servidores para realizarem mais capacitações correlatas à gestão e fiscalização de contratos, seguindo a intenção exposta pela DGES (despacho - SEI nº 1632410), e podendo expandir tal divulgação, com o auxílio da CCS, a toda a Capes, para que mais servidores sejam capacitados nessa temática. Cursos como o oferecido pela

Enap (até já sugerido pela própria CGLOG E-mail – Anexo II – SEI nº 1636827), “Como fiscalizar com eficácia contratos públicos” (<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/706/>), trazem orientações sobre o aprimoramento das definições dos agentes e de suas respectivas tarefas e o desenvolvimento do Plano de Fiscalização.

Benefícios esperados: 1. Padronização dos documentos de indicação; 2. Formalização da ciência da indicação e das atribuições ao cargo de fiscal e de gestor antes do ato de designação; 3. Designação de gestores e fiscais baseada em critérios claros e formais; 4. Mais servidores e colaboradores capacitados para exercer as funções de gestores, fiscais e técnicos de contratos.

ACHADO 3 - Possível sobreposição da execução das competências do gestor, fiscal e preposto.

Situação encontrada

Competências dos gestores, fiscais e prepostos na IN nº 05/2017.

Conforme é possível depreender da IN nº 5/2017, é de competência do gestor as ações com objetivo de aferir o cumprimento de resultados dos serviços contratados, de verificar a regularidade das obrigações, de prestar apoio à instrução processual e de encaminhar documentações ao setor responsável. O gestor é auxiliado pelo fiscal técnico (aferindo a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços) e administrativo (aferindo obrigações previdenciárias, fiscais, trabalhistas e providências de inadimplemento).

No que se refere ao preposto, a IN nº 5/2017 estabelece que o instrumento de designação deste deve constar expressamente os poderes e deveres em relação ao objeto, esclarece também que solicitações de serviços eventuais, reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados devem ser dirigidas aos prepostos. No entanto, verificou-se que não constam expressamente suas competências nos respectivos instrumentos de designação.

Competências dos gestores, fiscais e prepostos no documento Modelo de Contratações.

O documento Modelo de Contratações, no item que se refere à Equipe de Fiscalização do contrato, apresenta uma separação entre as competências dos gestores do contrato, do fiscal técnico e do fiscal administrativo, competências também dispostas ao longo do texto, mas que podem ser mais bem delimitadas. Quanto aos prepostos, contém apenas algumas informações ao longo do texto.

Competências estabelecidas no Termos de Referência

Ainda sobre as competências, a DGES informou que os TRs indicam as responsabilidades e as obrigações dos gestores e fiscais do contrato, sem excluir os dispositivos da IN nº 5/2017. Assim, foram analisados os 3 TR das amostras selecionadas, e foram encontrados textos praticamente idênticos, que reproduzem, em sua maioria, trechos da IN nº 5/2017, como: 1) a atribuição prioritária ao gestor do conjunto de atividades de gestão e fiscalização, com a possibilidade de auxílio da “fiscalização técnica, administrativa, setorial ou público usuário”; e 2) a explicação abrangente dessas atividades de gestão e fiscalização.

Em relação ao primeiro trecho, o novo entendimento legal especificou “1(um) ou mais fiscais do contrato” dentro da categoria “representantes da Administração especialmente designados” para o acompanhamento e fiscalização dos contratos (Art. 117 da Lei nº 14.133/2021). Quanto ao segundo trecho, embora a Capes disponha de texto idêntico ao da IN nº 5/2017 quanto às descrições da “gestão da execução do contrato”, “fiscalização técnica”, “fiscalização administrativa”, “fiscalização setorial” e “fiscalização pelo público usuário” (Art. 40, I a V), não evoluiu no sentido de assegurar a distinção dessas atividades, também prevista no mesmo normativo (Art. 40, § 3º). Além de os TRs não diferenciarem essas atividades, as descrevem de forma genérica, sem determinar quem seria o responsável. Isso também foi constatado no caso da definição da fiscalização inicial, mensal, diária e geral e no caso do representante da contratante, em que se exige, mas não se indica qual seria a qualificação necessária (TR dos contratos nº 24/2020 e 28/2019) nem como proceder com o registro de ocorrências.

Outro ponto, entre os 3 TRs, é a falta de uniformidade entre as descrições das atribuições, as quais são vinculadas ora à gestão/gestor do contrato (TR do contrato nº 24/2020) ora à fiscalização administrativa (TR dos contratos nº 12/2020 e 28/2019) ou ao fiscal técnico (TR do contrato nº 28/2019). Importa notar que as últimas redações (fiscalização administrativa e fiscal técnico) coincidem com a IN nº 5/2017.

Os TR analisados reforçam, portanto, as constatações realizadas no Modelo de Contratações da Capes quanto à necessidade de destacar a figura do fiscal e de detalhar as tarefas de forma a torná-las mais claras e atreladas a um responsável.

Ao analisar os Termos/Relatórios CSA de Verificação de Documentos referentes ao mês de dezembro de 2021, observou-se inconstância no preenchimento do nome e do registro de designação, sem apresentar o nome do preposto ou sem apresentar a carta de indicação.

Dúvidas jurídicas encaminhadas à PF/Capes com base nas denúncias recebidas

Para subsidiar a análise das competências em questão, foram formuladas perguntas à Procuradoria Federal junto à Capes – PF/Capes a fim de obter segurança jurídica quanto a dúvidas suscitadas em denúncias anônimas recebidas pela Capes e anexadas ao processo desta auditoria (Processo SEI nº 23038.006701/2021-63).

A **primeira dúvida** jurídica encaminhada questionou: “Há restrição para os ocupantes de cargos em comissão serem gestores ou fiscais de contrato?”. Este questionamento foi elaborado devido à objeção apresentada na denúncia anônima quanto à possibilidade de servidor em comissão atuar como gestor de um contrato. A PF respondeu não haver restrição. Estando esta dúvida sanada, não implicará em nenhuma recomendação.

A **segunda dúvida** jurídica questionou: “A exceção estabelecida no art. 5º da IN 5/2017, inciso II, referente ao exercício do poder de mando sobre os empregados da contratada, se aplica à atuação dos gestores e fiscais de contrato no caso concreto?”. Esta dúvida foi elaborada diante da denúncia de possível ocorrência de atos de ingerência por parte de uma das gestoras de contrato da unidade auditada.

O art. 5º da IN 5/2017 estabelece que “É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de: [...] II - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação prever a notificação direta para a execução das tarefas previamente descritas no contrato de prestação de serviços para a função específica, tais como nos serviços de recepção, apoio administrativo ou ao usuário; [...]”.

Deste modo, o questionamento à PF buscava auxílio para compreender a aplicação no caso concreto. Em análise ao art. 5º da IN 05/2017 e às obrigações estipuladas, no contrato/TR, a PF considerou que: I - Há a possibilidade de que a Administração emita ordens e orientações diretamente aos empregados; II - A Administração pode prever cláusulas contratuais que autorizem verificar o cumprimento de obrigações trabalhistas. A PF afirmou que o TR prevê a responsabilidade da administração pelo pagamento do serviço prestado pela empresa, o que demanda a análise de documentos que comprovem a correta prestação de serviços, e que, por isso, não se verifica óbice para que a administração tenha acesso a documentos como folhas de ponto, aviso de férias e outros documentos de natureza contratual, evitando condenação subsidiária para o Poder Público. Assim, a PF concluiu que, em tese, há regularidade jurídica na atuação da administração, que atua no âmbito do seu dever fiscalizatório, mas que caberia à AUD analisar, no caso concreto e no âmbito de suas atribuições, se a atuação da administração se deu dentro dos limites estabelecidos nos normativos.

A referida denúncia, utilizada para analisar o caso concreto, acusa a gestora de controle do contato entre os funcionários e a empresa contratada, no que se refere às folhas de ponto, férias e demais assuntos, e que ela estaria realizando subordinação direta e ilegal. Em sua defesa, a gestora alega se enquadrar na exceção do já citado art. 5º, II da IN 05/2019. No entanto, a previsão legal apresentada pela PF está relacionada ao acesso e análise dos documentos para fins fiscalizatórios, e não com relação ao controle destes.

O controle direto de folhas de ponto e agendamento de férias dos colaboradores pode indicar a ocorrência de sobreposição entre as competências de gestão e fiscalização para com a dos prepostos. Sugere-se, para evitar novas ocorrências do tipo, que as atribuições dos gestores, fiscais e prepostos, sejam delimitadas nos documentos internos.

Com relação à **terceira dúvida** jurídica, foi questionado: “A solicitação do Diretor de Gestão para que se contrate uma empresa especializada para aferir o conhecimento das secretárias extrapola o que está previsto no Edital PE 05/2020 (SEI nº 1136566)?”. Em resposta, a PF considerou que, apesar da entrega dos certificados, não houve excesso. Portanto, o Diretor de Gestão possui competência para solicitar a contratação de empresa, considerando a cautela da administração na fiscalização da qualidade do serviço contratado. Estando esta dúvida também sanada, mas, a fim de evitar possíveis questionamentos semelhantes futuramente, sugere-se analisar a oportunidade e conveniência de prever esta aferição nos futuros contratos/TRs.

Causas – 1. Atribuições genéricas e não uniformes no Modelo de Contratações e nos TRs.

Efeitos – 1. Ocorrência de denúncias pela descrição incipiente e confusa das atribuições.

Manifestação da DGES (SEI nº 1750761) e análise da AUD

A unidade auditada se comprometeu a determinar com maior clareza as competências, tarefas e responsabilidades em 2 instrumentos: No Modelo existente de Contratações da Capes para gestores e fiscais; e no Modelo de Carta de Indicação do Preposto, que será implementado e que exigirá a assinatura do responsável designado declarando ciência das suas atribuições:

5 e 5.1 As competências, tarefas e responsabilidades do gestor e do fiscal de contratos foram definidas no capítulo GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS do Modelo de Contratações da Capes. Contudo, essas atribuições serão aprimoradas no Modelo. Já os poderes e os deveres dos prepostos serão inseridos em um Modelo de Carta de Indicação do Preposto, que será implementado nas próximas contratações. Prazo para atendimento: dezembro/2022.

5.2 O Modelo de Carta de Indicação do Preposto, que será implementado nas próximas contratações, fará referência à Instrução Normativa 5/2017 e terá exigência

da ciência do preposto designado pela empresa. Prazo para atendimento: próximas contratações.

A unidade auditada também se comprometeu a fazer menção às cartas de designação dos prepostos nos Termos/Relatórios CSA de Verificação de Documentos:

5.3 Sobre o registro das cartas de designações nos processos de acompanhamento da execução e as devidas referências nos Relatórios CSA de Verificação de Documentos, informa-se que o procedimento já é adotado pela área, conforme pode ser constatado nos documentos SEI 1718812, 1704457, 1731844, 1720636, 1725750. Contudo, será verificado se algum dos relatórios mensais deixou de fazer menção às cartas de designação, de forma a sanar possível ausência a partir dos próximos relatórios mensais. Prazo para atendimento: imediato.

Além disso, demonstrou-se favorável quanto à previsão formal, em contratos, TRs ou termos aditivos futuros, de aferição dos conhecimentos exigidos aos prestadores de serviço:

Sugestão [4] – Quando da confecção dos novos Termos de Referências com dedicação de mão de obra exclusiva, que exijam conhecimentos específicos, será analisada a oportunidade e a conveniência de prever obrigação à contratada para que apresente aferição/teste dos conhecimentos exigidos aos prestadores de serviço, junto a entidades especializadas, antes do início da execução do contrato. Prazo para atendimento: próximas contratações.

Diante das manifestações da unidade auditada às propostas de recomendação e de sugestão exaradas no relatório preliminar e subsequente análise da AUD, apresentam-se a seguir a recomendação e a sugestão referentes ao **Achado 3**:

RECOMENDAÇÃO 5. Elaborar instrução normativa/manual ou aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

5.1. Determinar com clareza as competências, tarefas e responsabilidades de cada agente (gestor, fiscal e preposto) na gestão e fiscalização contratual.

5.2. Exigir que as empresas, ao indicar prepostos, apresentem assinatura do responsável designado declarando ciência das suas atribuições constantes na instrução normativa/manual e no Modelo de Contratações;

5.3. Registrar as cartas de designações nos processos de acompanhamento da execução dos contratos e mencionar essas referências nos Termos/Relatórios CSA de Verificação de Documentos.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

SUGESTÃO 4. Analisar a oportunidade e a conveniência de prever, em contratos, TRs ou termos aditivos futuros, a aferição dos conhecimentos exigidos aos prestadores de serviço, por meio de testes adicionais à comprovação documental exigida.

Benefícios esperados: 1. Competências organizadas de forma clara e completa; 2. Padronização dos documentos de indicação; 3. Formalização da ciência da indicação e das atribuições aos cargos de fiscal, gestor e preposto.

ACHADO 4 - Ausência de registros formais de reuniões entre a Capes e o preposto.

Situação encontrada

As reuniões entre a Capes e o preposto devem acontecer em 2 momentos: 1) reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, contendo, entre outros, informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto e do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis (Art. 45, IN nº 5/2017); 2) reuniões periódicas, de modo a garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços (Art. 45, §2º, IN nº 5/2017).

Em relação ao primeiro tipo de reunião (inicial), trata de alinhamento de expectativas e deve registrar os assuntos tratados em ata (Art. 45, §1º, IN nº 5/2017). De acordo com a DGES (SEI nº 1632410), é realizada a reunião inaugural no início da execução do contrato, contudo não mencionou a prática do registro de atas. Ao realizar busca nos contratos nº 12/2020, 24/2020 e 28/2019, não foram encontradas atas ou outros registros que comprovem essas reuniões em nenhum dos processos de licitação, de acompanhamento da execução/ocorrências ou de pagamento. Ainda sobre essa pesquisa, mas a respeito do segundo tipo de reunião (periódica), foi localizada apenas uma solicitação de reunião, no contrato nº 12/2020, sobre depósitos do FGTS (SEI nº 0898483). De acordo com a DGES (SEI nº 1632410), as reuniões com a empresa contratada são aconteceram devido à ausência de ocorrências relevantes. Prioriza-se uma comunicação com o preposto por meio de ofícios e e-mails (exemplos: SEI nº 1488576, 1466248 e 1208065).

Em relação à reunião inicial, o art. 45 da referida IN dispõe que deve ser promovida sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir. Já em relação às reuniões periódicas, o § 2º do art. 45 traz a obrigatoriedade de sua realização. As reuniões periódicas, portanto, devem acontecer, independentemente da existência de ocorrências relevantes, mesmo que

numa periodicidade mais espaçada e em formatos alternativos (ex. videoconferência).

Causas – 1. Falta de definição sobre a realização, a periodicidade e o registro das reuniões (inicial e periódica) entre a Capes e o preposto da empresa; 2. O registro das reuniões não considerado como controle pela unidade.

Efeitos – 1. Expectativas divergentes entre a Capes e a empresa quanto às obrigações contratuais, mecanismos de fiscalização, estratégias para execução do objeto e método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis; 2. Não atingimento da qualidade da execução desejada e de resultados previstos para a prestação dos serviços.

Manifestação da DGES (SEI nº 1750761) e análise da AUD

A unidade auditada afirmou que irá inserir, no Modelo de Contratações, tanto a periodicidade quanto o comprometimento de formalização das reuniões iniciais e periódicas entre a Capes e a empresa contratada.

6 e 6.1 Em atenção à recomendação, a periodicidade mínima para reunir-se com o preposto será inserido no Modelo de Contratações da Capes. Prazo para atendimento: dezembro/2022.

7 As reuniões serão formalizadas por meio de Atas de Reuniões que serão anexadas nos respectivos processos de acompanhamento da execução. Esse procedimento será inserido no Modelo de Contratações. Prazo para atendimento: agosto/2022.

Diante das manifestações da unidade auditada às propostas de recomendação e de sugestão exaradas no relatório preliminar e subsequente análise da AUD, apresentam-se a seguir as recomendações referentes ao

Achado 4:

RECOMENDAÇÃO 6. Elaborar instrução normativa/manual ou aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

6.1. Estabelecer uma periodicidade mínima para reunir-se com o preposto (Art. 45, §2º, IN nº 5/2017), ainda que de forma a distância, por teleconferência.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

RECOMENDAÇÃO 7. Registrar as reuniões iniciais de novos contratos ou decorrentes de renovação contratual por meio de ata (Art. 45, §1º, IN nº 5/2017), a fim de formalizar o alinhamento das expectativas entre a Capes e

a empresa contratada; e registrar as reuniões periódicas anexando as atas aos processos de acompanhamento da execução/ocorrências.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

Benefícios esperados: Alinhamento de expectativas sobre obrigações contratuais, mecanismos de fiscalização, estratégias para execução do objeto e método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis.

ACHADO 5 - Mapas de risco genéricos e não atualizados após eventos relevantes.

Situação encontrada

Os mapas de risco, conforme estabelecido na IN nº 05/2017, art. 26, são a materialização do Gerenciamento de Riscos, devendo identificar o que possa comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou o que impeça o alcance dos resultados que atendam às necessidades de contratação. A elaboração deles pode observar o modelo constante do Anexo IV da IN nº 5/2017. Ao analisar os mapas de risco dos processos amostrais, identificou-se que: 1) o modelo utilizado pela Capes aprimora o modelo da IN, inserindo a identificação da equipe de planejamento da contratação, o objeto da contratação e os riscos (separados de acordo com o comprometimento do processo, a gestão/ continuidade contratual e serviço contratado); 2) a análise dos riscos contém, para cada um dos riscos identificados, avaliação de probabilidade e impacto (baixos, médios ou altos) e indicação de danos potenciais e de ação/responsável; 3) a estrutura dos mapas de risco dos contratos analisados é idêntica, inclusive quanto à maioria dos riscos listados, faltando, contudo, atualização a partir da execução da gestão dos contratos.

Conforme tratado anteriormente, o modelo de Mapa de Risco utilizado pela Capes não identifica os riscos da gestão/continuidade contratual, focando apenas na fase de planejamento da contratação e seleção do fornecedor.

Analisando os Mapas de Risco CSA dos contratos nº 12/2020, 24/2020 e 28/2019, percebe-se o atendimento das atividades previstas na IN nº 5/2017: avaliação dos riscos, com mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto e definição das ações para reduzir ou evitar a probabilidade de ocorrência dos eventos. A definição de responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência, conforme estabelece o art. 25, V, existe, mas foi atribuída amplamente à "gestão de contratos" no caso dos contratos nº 12/2020 e 28/2019, ou à "equipe de planejamento" e "área requisitante", no caso do contrato nº 24/2020. É possível tornar esse campo mais assertivo, indicando, por exemplo, o que fica a cargo dos

gestores e fiscais dos contratos, utilizando como referência o documento interno sugerido (instrução normativa/manual) que conterá as competências de cada agente. Outro ponto que pode ser aprimorado é o da especificação do descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias como risco (item 1.3.4 dos mapas de risco dos contratos nº 24/2020 e 28/2019), faltando mencionar o FGTS (três obrigatoriedades estabelecidas no Art. 18, IN nº 5/2017).

Causas - 1. Atribuição ampla de responsabilidades ("gestão de contratos", "equipe de planejamento" e "área requisitante") e de descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias como risco; 2. Indefinição de "eventos relevantes".

Efeitos - 1. Inadequação ou cumprimento parcial de atribuições de gestores, fiscais e outros agentes públicos; 2. Fiscalização incompleta de obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS; 3. Falta de atualização dos mapas de risco, mesmo havendo eventos inesperados e importantes, tais como a pandemia e o recebimento de denúncias.

Manifestação da DGES (SEI nº 1750761) e análise da AUD

Quanto à elaboração dos mapas de risco, a unidade auditada afirma que no Modelo de Contratações constará os responsáveis pela elaboração e atualização dos Mapas de Risco frente a eventos relevantes. De acordo com a unidade auditada, o primeiro caso permanecerá sendo conduzido pela equipe de planejamento da contratação e o segundo caso, pelos servidores que atuam na fiscalização:

8 e 8.1 Quanto aos Mapas de Riscos inicial da contratação, a elaboração continuará sendo de responsabilidade da equipe de planejamento da contratação. Já os Mapas de Riscos atualizados após os eventos relevantes durante a execução contratual serão de responsabilidade dos servidores responsáveis pela fiscalização. O Modelo de Contratações será ajustado de forma a inserir os responsáveis pelos Mapas de Riscos. Prazo para atendimento: dezembro/2022.

A unidade auditada também afirmou que, no referido modelo, também constarão os responsáveis pelo tratamento dos riscos e das ações de contingência, bem como da definição de eventos relevantes.

9 e 9.1 Os responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência serão definidos no Modelo de Contratações, assim como os eventos relevantes [sugestão 5]. Prazo para atendimento: dezembro/2022.

Conforme exemplos mais recentes de Mapa de Risco apresentados pela unidade auditada (1 de 18/08/2021 e 2 de 21/03/2022), constatou-se que houve uma padronização do item "descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS por parte da contratada".

9.2 O risco por descumprimento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e FGTS já está sendo inserido nos Mapas de Riscos, conforme pode ser constatado nos documentos SEI 1649734, 1517334, 1649869. Entretanto, será verificado nos processos de todos os contratos aqueles que ainda não utilizam esse risco específico no Mapa de Riscos, de forma a sanar a ausência. Prazo para atendimento: imediato".

Diante das manifestações da unidade auditada às propostas de recomendação e de sugestão exaradas no relatório preliminar e subsequente análise da AUD, apresentam-se a seguir as recomendações e sugestões referentes ao **Achado 5**:

RECOMENDAÇÃO 8. Aprimorar a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos no documento Modelo de Contratações, de forma a padronizar processos semelhantes, e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

8.1. Definir os responsáveis por elaborar ou atualizar os mapas de risco frente aos eventos relevantes.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

RECOMENDAÇÃO 9. Nos mapas de risco dos contratos atuais e futuros:

9.1. Detalhar os responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência (Art. 25, V, IN nº 5/2017), indicando se são gestores, fiscais ou outros agentes públicos;

9.2. Especificar, como risco, o descumprimento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS (Art. 18, V, IN nº 5/2017).

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

Benefícios esperados: 1. Gestão e fiscalização mais bem orientadas; 2. Documentos de fiscalização uniformes.

SUGESTÃO 5. Definir eventos relevantes, no Modelo de Contratações ou em outro documento pertinente, de forma a facilitar a atualização dos Mapas de Risco (Art. 26, §1º, IV da IN nº 5/2017).

EIXO 2 – ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

CRITÉRIOS

IN nº 5/2017	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta - https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783 .
Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021	Instituem normas para licitações e contratos - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm .
Processos de pagamento de dezembro de 2021 – SEI	Contratos nº 12/2020 (23038.003177/2020-98), 24/2020 (23038.021834/2020-89) e 28/2019 (23038.000054/2022-67).

QUESTÃO DE AUDITORIA 2

QUESTÃO	SUBQUESTÕES
Q2. O acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização realizados estão em conformidade com os normativos vigentes?	Q2.SQ1. Os Aspectos Gerais da Fiscalização e do Início da Prestação dos Serviços previstos na IN 05/2017 são seguidos pela CSA?
	Q2.SQ2. A Fiscalização Técnica e Administrativa prevista na IN 05/2017 é seguida pela CSA?
	Q2.SQ3. O Procedimento para Recebimento Provisório e Definitivo dos Serviços é seguido pela CSA?
	Q2.SQ4. O procedimento de instrução para pagamento é seguido pela CSA?

ACHADO 6 - Morosidade da empresa para responder cobrança de documentos.

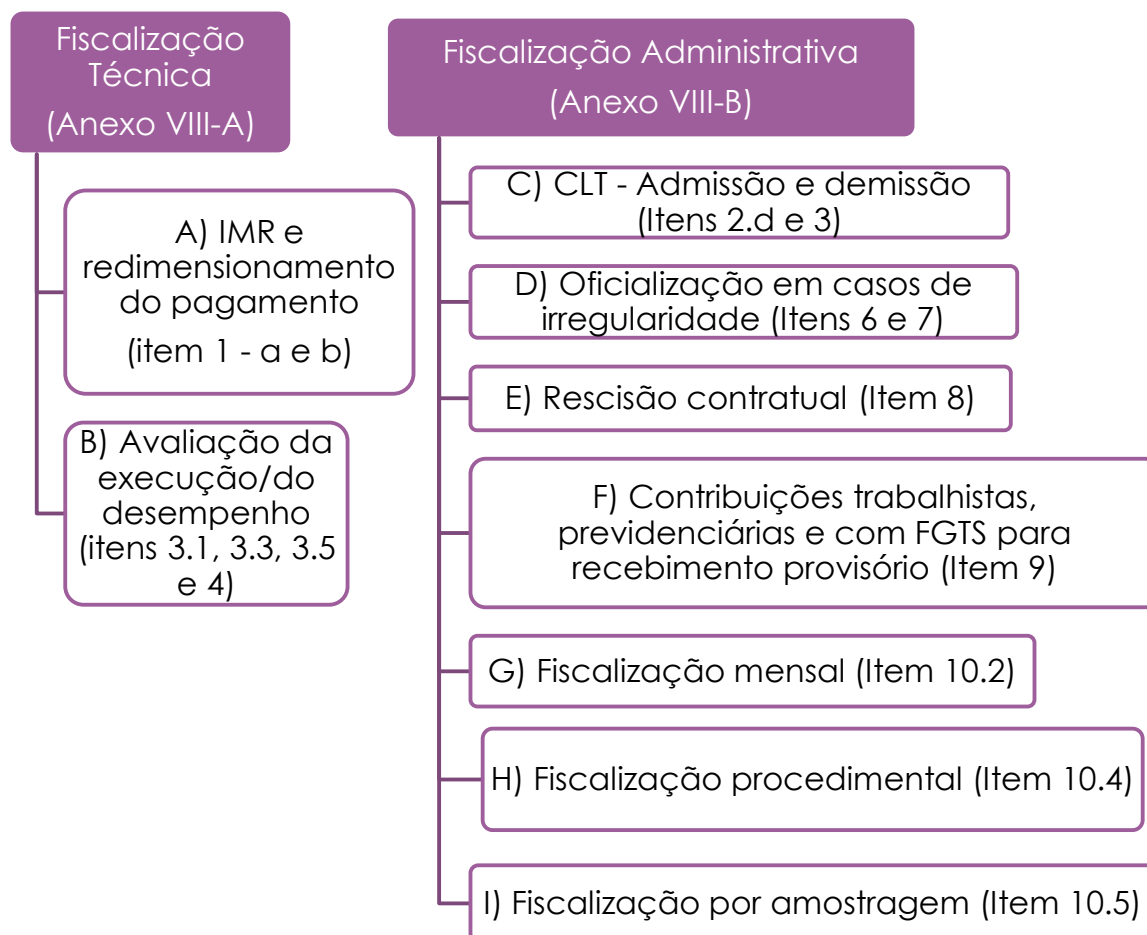
ACHADO 7 - Registro eventual de ciência do preposto no Relatório de Verificação Documental CSA e no IMR.

ACHADO 8 - Ausência de padronização no acompanhamento do aviso de férias.

Situação encontrada

Para tornar viável a análise sobre o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de terceirização, foi necessário centralizar esforços em alguns tópicos da IN nº 5/2017, conforme figura 3 a seguir:

Figura 3 - Fiscalização Técnica e Fiscalização Administrativa



Fonte: IN nº5/2017.

A) **Fiscalização técnica – IMR e redimensionamento do pagamento** (item 1 - a e b). O IMR é utilizado mensalmente e seu texto é variável no conteúdo, na forma de inserção (documento escaneado ou digital) e na assinatura dos responsáveis. Não houve redimensionamento no pagamento, embora tenham sido identificadas pendências de rescisão dos colaboradores desligados (contrato nº 12/2020) e de entrega de documentação (contrato nº 24/2020). Em ambos os contratos foram identificadas cobranças iniciais e reiterações da Capes à empresa sobre o encaminhamento de documentos, inclusive sinalizando que o descumprimento ensejaria a aplicação de penalidades. A empresa

tendeu a responder essas solicitações, mas não tempestivamente. Ainda assim, os IMRs analisados avaliaram positivamente o atendimento dos serviços em termos qualitativos.

- B) **Fiscalização Técnica - Avaliação da execução/do desempenho** (itens 3.1, 3.3, 3.5 e 4). A avaliação da execução dos objetos e de desempenho da qualidade dos serviços prestados é formalizada por meio do Relatório de Verificação Documental CSA (feito pelo fiscal e direcionado ao gestor, no caso dos contratos nº 12 e 24/2020; e assinado pelo próprio gestor, no contrato nº 28/2019) e do IMR (assinado pela gestora, nos contratos nº 12 e 24/2020; e em conjunto pelo gestor, fiscal e representante da empresa, no contrato nº 28/2019). O único documento enviado à empresa, nos dois primeiros contratos, é a Planilha de Medição de Faturamento. Esses instrumentos são utilizados tanto para avaliar quanto para efetuar o recebimento (provisório e definitivo). A IN nº 5/2017 não obriga a diferenciação de instrumentos para essas duas finalidades, contudo estipula a assinatura do representante da empresa como forma de registro da ciência em relação à avaliação, o que não foi identificado nos contratos nº 12 e 24/2020.
- C) **Fiscalização administrativa - CLT quanto à admissão e à demissão** (Itens 2.d e 3). Como verificado no item A, houve certa frequência de cobrança da Capes à empresa responsável pelos contratos nº 12/2020 e 24/2020 quanto à admissão e à demissão de colaboradores. No contrato nº 28/2019, essa documentação estava completa, mas não foi registrada no momento das ocorrências.
- D) **Fiscalização administrativa – Oficialização dos órgãos competentes em caso de indício de irregularidade** (Itens 6 e 7). Não foi encontrada nenhuma oficialização à Receita Federal do Brasil ou ao Ministério do Trabalho. Os recolhimentos das contribuições previdenciárias (GPS, SEFIP e GFIP) e para o FGTS estão, em sua maioria, confirmados, conforme *checklist* dos Relatórios de Verificação Documental/Termo CSA e dos IMRs. No caso dos IMRs do contrato nº 24/2020, é conferido o encaminhamento de documentação que permita fiscalizar o recolhimento de INSS, FGTS ou qualquer outro exigido em Convenção Coletiva de Trabalho. Nos IMRs do contrato nº 28/2019, é verificado se há o pagamento de seguros, encargos fiscais e sociais.
- E) **Fiscalização administrativa – Rescisão contratual** (Item 8). Não foi constatada rescisão nem comprovado descumprimento das obrigações trabalhistas nos contratos vigentes.
- F) **Fiscalização administrativa – Contribuições trabalhistas, previdenciárias e com FGTS para efeito de recebimento provisório** (Item 9). Houve

avanço em relação ao registro da verificação dessas obrigações e contribuições, realizado mensalmente pelo fiscal do contrato. Os contratos nº 12 e 24/2020 passaram a dispor de *checklists* dessas documentações, fazendo referência ao respectivo documento SEI (inclusive acrescentando a página de localização, quando disponíveis no Relatório Documentação de Faturamento, enviado pela empresa), a partir de junho de 2021. Contatou-se a mesma melhoria no contrato nº 28/2019, a partir de dezembro de 2021.

- G) **Fiscalização administrativa – Mensal** (Item 10.2). A retenção da contribuição previdenciária no valor de 11% sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço faz parte dos *checklists* dos Relatórios de Verificação Documental CSA de dezembro de 2021. O valor aplicado consta nas respectivas Notas Fiscais. A situação da empresa junto ao SICAF é atestada pelo nada consta (impedimento de licitar, ocorrências impeditivas indiretas e vínculo com o “serviço público”) presente nas certidões anexas aos processos. Mesmo sendo exigida apenas em caso de não regularização junto ao SICAF, é possível conferir as certidões positivas de débitos trabalhistas com efeito negativa (CNDT), anexas aos processos e como parte da documentação enviada pela empresa. Quanto à comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoas com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, como não faz parte dos contratos firmados, não há necessidade de comprovação por parte do fiscal do contrato.
- H) **Fiscalização administrativa – Procedimental** (Item 10.4). No contrato nº 12/2020, os avisos de férias apresentam uma data já preenchida eletronicamente acima do local da assinatura física, sem, portanto, dar a possibilidade de o empregado inserir outra data caso aquela não seja a de assinatura de fato. A data pré-preenchida também inviabiliza a adequada conferência se a data efetiva da assinatura atende ao solicitado em legislação. Além disso, há uma data única para o empregado e empregador (RH), o que pode indicar não ser uma data real. No contrato nº 24/2020, não havia documentos disponíveis para proceder com a verificação e, no contrato nº 28/2019, não foi constatada data pré-preenchida. Falta, desse modo, padronização quanto aos avisos de férias. O aviso de férias foi objeto de denúncia, mas, por não conter dúvida jurídica, não foi encaminhado à PF como as demais relatadas no EIXO 1. A denúncia relata a ocorrência de obrigatoriedade de assinatura de comunicação de férias com data falsa/retroativa, com suposto aval da gestora do contrato e sem que houvesse sanção à empresa contratada. Este item da IN estabelece que a fiscalização administrativa deve “certificar de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos

empregados". A IN também trata das sanções, dentre elas está atribuída, no art. 40, item I, a competência da Gestão da Execução do Contrato no encaminhamento da documentação para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a eventual aplicação de sanções; e o item 8 do Anexo VIII – B, "o descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções".

- I) **Fiscalização administrativa - Por amostragem** (Item 10.5). Nos contratos nº 12 e 24/2020, foi localizado apenas 1 relatório de verificação documental em atendimento a este item, indicando ser uma prática recente da unidade. Já para o contrato nº 28/2019, não foram identificados documentos que pudessem comprovar o atendimento ao item.

Causas – 1. Morosidade, desorganização ou descumprimento de exigências previstas no item 1 a e b do Anexo VIII-A da IN nº 5/2017 pela empresa; 2. Indisponibilidade de documento próprio para a avaliação, concentrando essa atividade no documento de recebimento dos serviços; 3. Não cobrança da ciência do preposto acerca da avaliação da execução ou do desempenho do contrato; 4. Falta de aplicação de sanções.

Efeitos - 1. Ações trabalhistas; 2. Desconhecimento da avaliação da execução ou do desempenho do contrato pela empresa, não seguindo a previsão do item 3 do Anexo VIII-A da IN nº 5/2017; 3. Possibilidade de pagamento indevido.

Manifestação da DGES (SEI nº 1750761) e análise da AUD

Em relação à fiscalização técnica (item B), a unidade auditada se manifestou afirmando que o Relatório de Verificação documental CSA é um documento interno, destinado à instrução processual e ao acompanhamento do contrato. Por isso, apenas o IMR deveria ser encaminhado para registro da ciência do preposto da empresa:

10 Considerando que o Relatório de Verificação Documental CSA, elaborado pelo fiscal administrativo, é um documento interno da Capes para a instrução processual e acompanhamento do contrato, entende-se que não cabe a assinatura do preposto da empresa. No entanto, os Instrumentos de Medição de Resultado (IMR) de todos os contratos serão encaminhados para o registro da ciência do preposto da empresa, conforme já realizado nos documentos SEI 1697143, 1717536, 1703779. Prazo para atendimento: agosto/2022.

De fato, a IN nº 5/2017 não estipula o documento ao qual deve ser assinado pelo preposto para formalizar ciência da avaliação da execução do objeto (Anexo VIII-A, item 3.1), sendo necessário o registro de ciência do preposto apenas no IMR. Na ausência de diferenciação entre os documentos relativos ao recebimento (provisório e definitivo) e à avaliação, a AUD havia recomendado, no relatório preliminar, que ambos (o Relatório de Verificação Documental CSA e o IMR) fossem ratificados pela empresa, por meio do preposto designado.

A AUD concordou com o argumento e, dessa forma, a recomendação final irá manter a necessidade de encaminhamento e registro da ciência do preposto apenas em relação ao IMR.

Quanto aos registros das respostas das empresas quanto às solicitações de documentos de admissão e desligamento, a IN nº 5/2017 também não delimita o prazo para a entrega da cópia da documentação relativa à admissão ou rescisão contratual. Apenas afirma que, no primeiro caso, deve-se apresentar lista elencada (Anexo VIII-A, item 3 e subitem 2.1, a) e, no segundo, que o conjunto de documentos determinados devem ser entregues “após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido **no contrato**” (Anexo VIII-A, subitem 2.1, d). Ao analisar de forma amostral os contratos da CSA, observou-se ausência de casos de novas admissões e desligamentos no processo de acompanhamento da execução do contrato nº 28/2019 (SEI nº 23038.019452/2019-51). Após questionamento da AUD a respeito do assunto, foram anexados, ao referido processo, 2 documentos de rescisão e 3 de admissão, sendo que haviam ocorrido em 15/1/2020 (SEI nº 1672469), 30/3/2021 (SEI nº 1672472), 12/8/2020 (SEI nº 1672497) 1/6/2019 (SEI nº 1672486) e 1/4/2021 (SEI nº 1672504). Embora não haja restrição temporal no contrato em tela, torna-se clara a falta de tempestividade na organização dessa comprovação. Por isso, no relatório preliminar, foi recomendado o registro tempestivo nos processos de ocorrência/acompanhamento da execução dos contratos, as respostas das empresas quanto às solicitações de documentos de admissão e desligamento de colaboradores (Anexo VIII-B, itens 2.1.a, 2.1.d e 3, IN nº 5/2017), bem como de outros documentos requeridos pela Capes.

Apesar das evidências apresentadas, a unidade auditada discordou sobre esse lapso temporal:

11 Quanto às solicitações de documentos de admissão e desligamento de colaboradores, quando da apresentação pelas empresas contratadas, os documentos são tempestivamente anexados aos respectivos processos, conforme SEI 1710220, 1710210 e 1494740. Prazo para atendimento: ação já realizada.

Assim, de forma a resguardar a tempestividade do registro, cumprindo o disposto na IN nº 5/2017, deverá haver previsão de prazo para registro de ocorrências/acompanhamento no documento Modelo de Contratações ou em outro documento que a unidade julgar pertinente.

Quanto à fiscalização administrativa – procedimental, a respeito dos avisos de férias, a unidade auditada afirma que o preposto realiza

chamamento dos colaboradores de acordo com o prazo estabelecido na CLT:

12 Conforme o art. 5º da IN 5/2017, é vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada. Não obstante, verifica-se que o preposto realiza o chamamento dos colaboradores para assinatura dos avisos de férias com mais de 30 (trinta) dias de antecedência, conforme definido no art. 135 da CLT. A gestão de contratos acompanha o cumprimento da legislação, cujo prazo de aviso de férias tem sido respeitado pelas empresas. Prazo: ação já implementada.

Art. 135 - A concessão das férias será participada, por escrito, ao empregado, com antecedência de, no mínimo, 30 (trinta) dias. Dessa participação o interessado dará recibo. (Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943)

Apesar de a empresa, a princípio, atender ao estipulado no art. 135 da CLT, conforme alega a unidade auditada, a data pré-preenchida no campo de assinatura do colaborador pode comprometer a comprovação de que a assinatura foi de fato realizada nesse momento, podendo, deliberadamente, o campo estar preenchido com uma data que sempre atenda ao previsto em legislação. No entanto, caso o referido pré-preenchimento não possa ser alterado, sugere-se que a unidade auditada aponte as ações alternativas adotadas a fim de mitigar o risco de fraude envolvido (tendo em vista as denúncias relacionadas).

Por fim, a unidade auditada posicionou-se favorável quanto à explicitação da sanção prevista na reiteração de cobranças de documentos e à realização periódica de pesquisa de satisfação com o público-alvo, para aferir os resultados dos serviços prestados, sendo emitidas como sugestões de auditoria:

SUGESTÃO [6]. Quando das ações referentes à cobrança de documentos, será observada a sugestão dessa Auditoria. **Prazo para atendimento: imediato.**

SUGESTÃO [7]. Em atenção ao Art. 47, VI da IN 05/2017, será objeto de viabilização junto à Diretoria de Tecnologia da Informação, a implementação de instrumento visando a realização de pesquisa de satisfação junto aos usuários, de forma a avaliar aspectos qualitativos das prestações dos serviços específicos utilizados pelo público em geral, a exemplo do contrato de limpeza. **Prazo para atendimento: dezembro/2022**

Diante das manifestações da unidade auditada às propostas de recomendação e de sugestão exaradas no relatório preliminar e subsequente análise da AUD, apresentam-se a seguir as recomendações e as sugestões referentes aos **Achados 6, 7 e 8:**

RECOMENDAÇÃO 10. Encaminhar o IMR ao preposto e, conseqüente, registrar ciência deste (Anexo VIII-A, itens 3.1 e 3.5, IN nº 5/2017) nos processos de pagamento.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

RECOMENDAÇÃO 11. Elaborar instrução normativa/manual ou aprimorar no documento Modelo de Contratações a parte relativa à gestão e fiscalização dos contratos, de forma a padronizar processos semelhantes e a abarcar o estabelecido na legislação, em especial:

11.1. Estabelecer o prazo para registro, nos processos de ocorrência/acompanhamento da execução dos contratos, as respostas das empresas quanto às solicitações de documentos de admissão e desligamento de colaboradores (Anexo VIII-B, itens 2.1.a, 2.1.d e 3, IN nº 5/2017), bem como de outros documentos requeridos pela Capes.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

RECOMENDAÇÃO 12. Solicitar à empresa que a data de férias dos colaboradores não seja pré-preenchida e/ou propor outras formas de controle para mitigar o risco à integridade, além de manter a fiscalização quanto ao atendimento à legislação.

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

SUGESTÃO 6. Na reiteração da cobrança de documentos, explicitar a sanção prevista e a aplicar, em caso de falta de manifestação dentro do prazo concedido.

SUGESTÃO 7. Efetuar, periodicamente, pesquisa de satisfação com o público usuário para aferir os resultados dos serviços prestados, conforme previsto na fiscalização (Art. 47, V, IN nº 5/2017).

Benefícios esperados: Execução do contrato dentro das normas previstas pela IN nº 5/2017.

ACHADO 9 - Baixa uniformidade dos Termos de Referência quanto às etapas e responsáveis pelo recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados.

Situação encontrada

Verificou-se que, na prática, a rotina mensal de recebimento provisório e definitivo dos serviços na Capes ocorre com:

1) O **Relatório de Verificação Documental CSA**, que equivale ao relatório circunstanciado (Art. 50, I, a, IN nº 5/2017). Serve para o recebimento provisório dos serviços prestados e, portanto, deve ser registrado pelo fiscal ou

responsáveis pela fiscalização quanto à análise e à conclusão acerca das ocorrências realizadas no mês de referência para o pagamento. Apenas o documento referente ao contrato nº 28/2019 foi assinado pelo gestor do contrato, em vez do fiscal, indo de encontro ao princípio da segregação de funções.

2) O **Despacho CSA**, que sinaliza o encaminhamento do Relatório de Verificação Documental CSA e outros documentos relevantes, tais como a Planilha de Medição de faturamento, o IMR CSA e o documento padrão de atesto para análise da gestora dos contratos.

3) O **Atesto de Fatura/Nota Fiscal**, o qual equivale ao termo circunstanciado (Art. 50, II, b, IN nº 5/2017), para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, sendo assinado pelos gestores dos contratos.

A legislação (Leis nº 8.666/93 e 14.123/21) não determina os **prazos** para a fase de recebimento provisório e definitivo. A IN nº 5/2017 estipula que essas atividades devem estar em consonância com as regras definidas no ato convocatório (Art. 49). Nos TRs dos contratos nº 28/2019 e 24/2020 e no edital pregão eletrônico nº 4/2018 do contrato nº 12/2020, consta o seguinte:

Figura 4 - Rotina



Fonte: TRs dos contratos nº 28/2019 e 24/2020 e edital pregão eletrônico nº 4/2018 do contrato nº 12/2020.

A rotina dos contratos nº 12/2020 e 24/2020 permite a conferência do primeiro prazo, tratando de uma boa prática, pois anexa aos processos de pagamento *e-mails* contendo encaminhamento da planilha de medição para apreciação da empresa por parte da fiscal do contrato, a troca de mensagens com ciência e concordância da empresa e, por fim, a notificação da fiscal à gestora do contrato sobre a mesma planilha de medição, que autoriza a emissão da Nota Fiscal para pagamento.

Os demais prazos foram atendidos em, no máximo, 2 dias, conferindo agilidade a essa etapa de execução contratual. Como os Relatórios/Relações

de Documentação de Faturamento/Planilhas enviados pelas empresas são documentos extensos (chegando a mais de 160 páginas), supõe-se que, para a elaboração dos Relatórios de Verificação Documental CSA, os fiscais ou tiveram contato com as informações durante a fiscalização do contrato ou consideraram apenas informações-chave desses documentos enviados pelas empresas.

Outras constatações acerca do recebimento provisório e definitivo, com base nos contratos e TRs analisados foram:

- 1) As regras referentes ao “Recebimento e Aceitação do Objeto” estão dispostas nos TRs anexos aos editais de pregão eletrônico dos contratos nº 24/2020 e 28/2019. Esse assunto não foi especificado, mas tratado dentro da seção “Do Pagamento” do edital pregão eletrônico nº 4/2018 (contrato nº 12/2020);
- 2) O recebimento provisório e o definitivo não foi separado, sendo atribuído de forma indistinta a gestores e fiscais no TR do contrato nº 24/2020;
- 3) O atesto da fiscalização apenas após saneamento de todas as eventuais pendências pela contratada não está explícito no edital nem no TR do contrato nº 12/2020;
- 4) A verificação mensal das rotinas previstas no Anexo VIII-B da IN nº 5/2017 ao final de cada período de faturamento mensal não está clara no contrato nº 12/2020;
- 5) Há confusão de papéis quando se trata sobre a fiscalização, atribuída à equipe de fiscalização (TR do contrato nº 24/2020) ou à equipe de fiscalização/ a cada fiscal (TR do contrato nº 28/2019) ou ainda aos diferentes e possíveis fiscais – técnico, administrativo e setorial (edital pregão eletrônico nº 4/2018 do contrato nº 12/2020). Nesse sentido, cabe reforçar a sugestão de construção de uma instrução normativa/manual para melhor definição dessas atribuições, bem como do responsável principal, na ausência dos fiscais adjacentes;
- 6) Falta clareza de que será considerado como ocorrido o recebimento definitivo somente com a entrega do último relatório circunstanciado, em havendo mais de um, pelos fiscais ao gestor, no edital pregão eletrônico nº 4/2018 do contrato nº 12/2020;
- 7) A descrição do recebimento definitivo; da análise dos relatórios e de toda a documentação elaborada pelo(s) fiscal(is); da emissão do Termo Circunstanciado para efeito de recebimento dos serviços prestados; e da comunicação à empresa para que emita Nota Fiscal ou Fatura, com valor exato dimensionado pela fiscalização está explícita e padronizada nos documentos analisados. Falta apenas ressaltar, também em relação ao último ponto (comunicação com o valor), que deve se basear no IMR (no caso do edital pregão eletrônico nº 4/2018 do contrato nº 12/2020).
- 8) A rejeição de serviços executados em desacordo com as obrigações assumidas é tratada no edital pregão eletrônico nº 4/2018 do contrato nº

12/2020, nas obrigações da contratante, sem abordar, contudo, a parte específica de rejeição, no todo ou em parte, quanto ao recebimento do objeto (tratado pelos outros TRs).

Observa-se, portanto, que há certa padronização dos principais documentos para o procedimento de recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados, mesmo sem uniformidade dos instrumentos internos (TRs) ou instrução normativa/ manual que indique o passo a passo dessa etapa.

Causas – 1. Ausência de previsão formal: 1.1) dos procedimentos de inserção de documentos e de outros (como a assinatura do Relatório de Verificação Documental CSA) nos processos de pagamento; 1.2) da definição e diferenciação do recebimento provisório e definitivo e de seus respectivos responsáveis.

Efeitos - Serviços dados como recebidos sem a devida fiscalização.

Manifestação da DGES (SEI nº 1750761) e análise da AUD

A unidade auditada se posicionou a favor do aprimoramento dos textos referentes ao recebimento provisório e definitivo, porém indicou que o fará em documentos específicos e não apenas nos Termos de Referência.

13. Preliminarmente, ressaltamos que a recomendação de aprimoramento dos textos quanto ao procedimento para recebimento provisório e definitivo dos serviços será realizado em documentos específicos.

A unidade auditada também informou que o nome “Relatório de Verificação Documental” será substituído por “Relatório Circunstanciado”, mantendo, contudo, o “Atesto de Fatura/Nota Fiscal”.

13.1. O nome do Relatório de Verificação Documental será substituído por Relatório Circunstanciado. Porém, será mantido o documento Atesto de Fatura/Nota Fiscal, tendo em vista ser um procedimento padrão na Administração Pública. Prazo para atendimento: setembro/2022.

Também haverá padronização de procedimentos de inserção de documentos nos processos de pagamento, com análise sobre a possibilidade de ampliação aos demais contratos a cópia das trocas de e-mail.

13.2. Conforme a recomendação, os procedimentos de inserção de documentos nos processos serão padronizados, considerando as orientações que serão definidas no checklist, e estendidos aos demais processos de terceirização. Será verificada a possibilidade de ampliar aos demais contratos a cópia das trocas de e-mail. Prazo para atendimento: setembro/2022.

Quanto às especificações e os respectivos responsáveis, bem como a clareza de que o atesto da fiscalização depende da resolução de todas as eventuais pendências da contratada, a unidade auditada informou que constarão nos respectivos termos de recebimento.

[13.3.] Serão implementados os Termos de Recebimento Provisório e Definitivo. Nos Termos constarão as especificações necessárias, bem como os respectivos responsáveis. Prazo para atendimento: setembro/2022.

[13.4.] As observações de que sejam “sanadas todas as eventuais pendências da contratada” constarão nos respectivos Termos de Recebimento. Prazo para atendimento: setembro/2022.

A unidade auditada informou que o detalhamento das atividades do fiscal administrativo será pontuado em *checklist*, conforme periodicidade de atividades estabelecida na IN nº 5/2017.

[13.5.] As rotinas previstas no Anexo VIII-B da IN nº 5/2017 são executadas pelo fiscal do contrato, conforme a periodicidade estabelecida na Instrução Normativa. Os resultados das ações são consolidados e formalizados no documento Relatório de Verificação Documental, elaborado mensalmente e acostado nos processos de acompanhamento da execução. Demais ações, a exemplo da verificação por amostragem, se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em nome dos colaboradores, são formalizadas nos processos, conforme se observa no Ofício nº 40/2022-CSA/CGLOG/DGES/CAPEs, SEI 1633555. Prazo para atendimento: ação já realizada.

Serão pontuados no checklist, que será elaborado pela Capes, o detalhamento das atividades do fiscal administrativo estabelecidas no Anexo VIII-B da IN nº 5/2017. Prazo para atendimento: dezembro/2022.

De acordo com a unidade auditada, os papéis dos responsáveis pela fiscalização serão detalhados, no capítulo GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS do Modelo de Contratações da Capes, parte que será referenciada nas futuras Portarias de designação. Quando houver mais de 1 fiscal, será acrescentada a condição de recebimento de todos os relatórios para que o gestor considere a entrega dos documentos como ocorrida.

[13.6.] Os responsáveis pela fiscalização serão os indicados nas Portarias de designação do gestor e fiscal do contrato. As responsabilidades de cada ator serão detalhadas no capítulo GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS do Modelo de Contratações da Capes e referenciadas nas futuras Portarias de designação. Prazo para atendimento: dezembro/2022.

[13.7.] A recomendação será observada, quando for o caso. Prazo para atendimento: de imediato.

Ainda em relação ao acompanhamento e fiscalização, a unidade auditada informou que será inserido trecho, na comunicação com a empresa, sobre emissão da Nota Fiscal ou Fatura, de que deve ocorrer conforme o valor exato dimensionado pela fiscalização, baseado no IMR.

[13.8.] A respeito da comunicação com a empresa, que no caso específico é realizada por meio de correspondência eletrônica, será inserido trecho informando que a Nota Fiscal ou Fatura deverá ser emitida com o valor exato dimensionado pela fiscalização, que deve ter como base o IMR. Prazo para atendimento: setembro/2022.

A unidade auditada informou, ainda, que no Termo de Recebimento Provisório será acrescentado trecho em que os serviços poderão ser rejeitados, no todo ou em parte, quando em desacordo com o contrato:

[13.9.] No Termo de Recebimento Provisório constará a observação destacada pela Auditoria. Prazo para atendimento: setembro/2022.

Por fim, será padronizada, por meio de *checklist*, a assinatura do Relatório de Verificação Documental CSA/Relatório Circunstanciado, tornando-a restrita ao fiscal.

[13.10.] Via de regra, o Relatório de Verificação Documental é assinado pelo fiscal administrativo. Será realizado o acompanhamento de forma a padronizar o procedimento, cuja ação será um dos itens a ser abordado no checklist que será elaborado. Prazo para atendimento: dezembro/2022.

Diante das manifestações da unidade auditada às propostas de recomendação e de sugestão exaradas no relatório preliminar e subsequente análise da AUD, apresentam-se a seguir a recomendação ao **Achado 9**:

RECOMENDAÇÃO 13. Aprimorar os textos de documentos específicos quanto ao procedimento para recebimento provisório e definitivo dos serviços, de forma a:

13.1. Adaptar o nome dos documentos Relatório de Verificação Documental e Atesto de Fatura/Nota Fiscal para Relatório Circunstanciado e Termo Circunstanciado, respectivamente, atendendo a terminologia constante no normativo (Art. 50, I, a e Art. 50, II, b, IN nº 5/2017) e facilitando aos demais usuários a identificação dos documentos no processo;

13.2. Padronizar procedimentos de inserção de documentos nos processos de pagamento, analisando a possibilidade de ampliar aos demais contratos a cópia das trocas de e-mail. Esses e-mails contém a planilha de medição para apreciação da empresa por parte da fiscal do contrato, seguida pela ciência e concordância da empresa;

13.3. Especificar tanto o recebimento provisório quanto o definitivo e respectivos responsáveis (Art. 73, I, a e b, Lei nº 8.666/1993; Art. 140, I, a e b, Lei nº 14.133/2021; Art. 50, I e II, IN nº 5/2017);

13.4. Destacar que o atesto da fiscalização depende de que sejam sanadas todas as eventuais pendências da contratada (Art. 116, §3º, III, Lei nº 8.666/1993; Art. 147, VII, Lei nº 14.133/2021);

13.5. Inserir a responsabilidade do fiscal administrativo de verificar as rotinas previstas no Anexo VIII-B da IN nº 5/2017, no que forem aplicadas à contratação;

13.6. Uniformizar quais são os responsáveis pela fiscalização, remetendo ao documento que disporá sobre a definição de cada papel;

13.7. Caso o contrato tenha mais de um fiscal, situação em que é previsto um relatório circunstanciado para cada fiscal, acrescentar a condição de recebimento de todos os relatórios para que o gestor considere a entrega dos documentos como ocorrida (Art. 50, II, a e b, IN nº 5/2017);

13.8. Inserir trecho informando que a comunicação à empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura, com o valor exato dimensionado pela fiscalização, deve ter como base o IMR (Art. 50, II, c, IN nº 5/2017);

13.9. Destacar na parte de recebimento do objeto que os serviços poderão ser rejeitados, no todo ou em parte, quando em desacordo com o contrato (Art. 76, Lei nº 8.666/1993; Art. 140, §1º, Lei nº 14.133/2021);

13.10. Restringir a assinatura do Relatório de Verificação Documental CSA, que equivale ao relatório circunstanciado e atesta o recebimento provisório dos serviços prestados, pelos fiscais ou responsáveis pela fiscalização, respeitando, assim, o princípio da segregação de funções (Art. 50, I, IN nº 5/2017).

Prazo para atendimento: 31/12/2022.

Benefícios esperados: Maior segurança e clareza no recebimento provisório e definitivo dos serviços.



COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

DESPACHO

Processo nº 23038.006701/2021-63

Interessado: CAPES, Diretoria de Gestão (DGES)

Registram-se, neste documento, as assinaturas do Relatório Final de Auditoria (SEI nº 1779911), com vistas a validá-lo no Sistema Eletrônico de Informações – SEI.



Documento assinado eletronicamente por **Patricia Reis Paiva, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 22/08/2022, às 10:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Brunna Hisla da Silva Sena, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 22/08/2022, às 11:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Joquebede dos Santos Antevere Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 22/08/2022, às 11:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1779959** e o código CRC **F1DD1827**.

Referência: Processo nº 23038.006701/2021-63

SEI nº 1779959