



NATUREZA DA AUDITORIA : CONFORMIDADE
EXECUÇÃO DOS TRABALHOS : 03/09/2019 A 12/12/2019
UNIDADE : PROAD
CÓDIGO UG : 158132
RESPONSÁVEL : DIEGO HENRIQUE P. VIVEIROS
CIDADE : CAMPO GRANDE
RELATÓRIO Nº : 003/2019 – AUDIT/IFMS

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

1. INTRODUÇÃO

Em cumprimento à Ordem de Serviço nº 003/2019 – AUDIT e ao Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT 2019 do IFMS, item 10 – “Aplicação de penalidades a empresas”, apresentamos os resultados dos exames realizados no período de 03 de setembro de 2019 a 12 de dezembro de 2019.

A presente ação teve por objetivo verificar a conformidade do processo de aplicação de penalidades a empresas (Pessoas Jurídicas), identificar os pontos fortes e fracos de controle, sugerindo, quando necessário, medidas que venham a fortalecê-lo.

A ação foi realizada em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e foi executada pelos servidores Angelo Borralho Hurtado, Fabiano da Anunciação Campoçano e Marcelo Moro Medina, sob a coordenação do primeiro.

Em virtude do afastamento para Licença Capacitação do servidor Fabiano da Anunciação Campoçano e das férias regulares do servidor Luis Fernando Davanso Corte, Auditor-Chefe, o presente relatório encontra-se assinado somente pelos servidores Angelo Borralho Hurtado e Marcelo Moro Medina.

Não foram impostas restrições ao trabalho da equipe de auditoria.

1.1. VISÃO GERAL DO OBJETO

Considerando o contexto nacional de combate à fraude e corrupção, a última década tem sido marcada pelo surgimento de novos dispositivos legais voltados ao controle e transparência das instituições públicas no trato dos recursos públicos.

Dentre as medidas de controle, destaca-se a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), além de descrever as condutas tipificadas como Atos Lesivos à Administração Pública, define em linhas gerais o rito do Processo de



Apuração de Responsabilidade (PAR), atribuindo à autoridade máxima de cada órgão ou entidade do Poder Executivo a competência para a instauração e o julgamento do processo.

A Lei Anticorrupção foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que dentre outras disposições disciplina a utilização do Cadastro Nacional de empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), que deverão ser alimentados pelos órgãos e entidades que sancionarem empresas (Pessoas Jurídicas) com as quais se relacionam.

A Instrução Normativa – CGU nº 2, de 7 de abril de 2015, especificou que as informações constantes na base de dados do CEIS e CNEP seriam divulgadas no Portal da Transparência do Governo Federal e que os órgãos e entidades de todas as esferas poderiam se cadastrar no Sistema Integrado de Registro do CEIS/CNEP.

Por sua vez, a Portaria nº 1.196, de 23 de maio de 2017, regulamentou a utilização do Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados, o Sistema CGU-PJ, ferramenta que unifica os processos administrativos de responsabilização de empresas no Poder Executivo Federal. O sistema é de preenchimento obrigatório e as sanções aplicadas registradas no CGU-PJ são publicadas automaticamente no Portal da Transparência para o CEIS e CNEP.

Em seu Art. 1º, a Portaria nº 1.196/2017 disciplina que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal darão conhecimento ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, por meio de registro no sistema CGU-PJ, das informações relativas a Processos Administrativos de Responsabilização (PAR); Investigações Preliminares (IP); Juízo de admissibilidade que decidir sobre a instauração de PAR ou IP; e penalidades aplicadas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de contratar ou licitar com a Administração Pública, independentemente de seu fundamento legal.

O objetivo da publicação das sanções possui caráter repressivo e pedagógico, garantindo a transparência e preservando o interesse público.

No âmbito do IFMS, as penalidades às empresas são aplicadas de forma descentralizada, ou seja, cada campus instrui os processos de apuração e aplicação de sanções às empresas com as quais se relacionam.

Porém, no que tange o Sistema CGU-PJ, o cadastro deve ocorrer de forma centralizada, uma vez que foi designado um servidor responsável para a instituição. Embora o IFMS possua Núcleo de Correição (NUREI), foi designada à Pró-Reitoria de Administração, na pessoa do



Diretor de Compras, Licitações e Contratos, a responsabilidade pelo cadastro dos processos no Sistema CGU-PJ.

2. PLANEJAMENTO

2.1 OBJETIVOS E AVALIAÇÃO SUMÁRIA DOS RISCOS

Ordem de Serviço nº 003/2019 – AUDIT “Aplicação de penalidades a empresas”	
Objetivos	Riscos
Verificar a conformidade das penalidades aplicadas	Penalidades aplicadas indevidamente
Verificar a existência, nos processos de penalização de empresas, de análise/avaliação se a conduta/infração cometida se caracteriza como Ato Lesivo	Infrações cometidas por empresas que se caracterizam como Ato Lesivo e que não foram devidamente classificados, deixando de se instaurar um PAR
Verificar se as penalidades aplicadas foram devidamente cadastradas nos sistemas correspondentes	Penalidades aplicadas sem o devido cadastro no Sistema CGU-PJ
Avaliar o controle interno	Fragilidades no controle

2.2 QUESTÕES DE AUDITORIA

Visando atingir os objetivos desta ação, a partir da matriz de planejamento de auditoria, foram elaboradas as seguintes questões:

Ordem de Serviço nº 003/2019 – AUDIT “Aplicação de penalidades a empresas”
Questões de auditoria
(a) As penalidades aplicadas estão em conformidade com os normativos legais?
(b) Existe, nos processos de penalização de empresas, etapa de análise/avaliação se a conduta ou infração cometida pela Pessoa Jurídica se caracteriza como Ato Lesivo?
(c) Existem processos ou penalidades cadastrados no Sistema CGU-PJ?
(d) Existem mecanismos de controles internos que garantam a execução do processo de forma íntegra e livre de fraudes e erros?



2.3 METODOLOGIA

Os procedimentos de auditoria definidos para adoção foram Testes de Observância, que têm por finalidade atestar a segurança dos controles internos estabelecidos quanto ao seu efetivo funcionamento e aderência às normas em vigor, e Testes Substantivos, que objetivam comprovar a suficiência, exatidão e validade das informações produzidas.

A execução foi planejada levando-se em consideração a utilização das seguintes técnicas de auditoria: Análise Documental (processos eletrônicos), Indagação Oral e Escrita (Solicitações de Auditoria e interlocuções) e Exames dos Registros (SUAP, Portal da Transparência – CNEIS e CNEP, SICAF e CGU-PJ).

2.4 ESCOPO

O escopo da ação foram as penalidades aplicadas a empresas (Pessoas Jurídicas) no biênio 2018-2019 no Instituto Federal de Ciência, Educação e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS).

2.5 SELEÇÃO DA AMOSTRA

- 100% dos processos que tiveram suas respectivas penalidades publicadas no Diário Oficial da União (DOU) nos anos 2018 e 2019, cujas publicações constavam no banco de dados da AUDIT.

Processo	Publicação	Empresa	Embasamento Legal	Penalidade	Campus
23347.015302.2018-02	29/10/18	Sistematica Soluções Corporativas Eireli - ME	Lei 10.520/02	Impedimento de licitar e contratar com a União, pelo prazo de 3 anos	CG
23347.009131.2018-74	11/12/18	Alt Engenharia Ltda	Lei 8.666/93	Multa; Suspensão temporária	NA
23347.010103.2018-08	14/12/18	R & V Serviços Técnicos e Conservação Eireli	Lei 8.666/93	Multa; Suspensão temporária de licitar com o Campus Campo Grande pelo prazo de 1 ano	CG
23347.016246.2018-15	21/01/19	Comercial GEFLAN – EIRELI - EPP	Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02	Impedimento de licitar e contratar com o Campus Campo Grande pelo prazo de 1 ano	CG



23347.018312.2018-91	17/06/19	Brasuka Comercio e Representação – EIRELI - ME	Lei 8.666/93	Impedimento de licitar com o Campus Campo Grande pelo prazo de 2 anos; Multa	CG
23347.002019.2018-11	16/08/19	BSI – Brasil Soluções Inteligentes LTDA	Lei 8.666/93	Advertência; Suspensão temporária; Multa	AQ
23347.002540.2018-40	16/08/19	Brasuka Comercio e Representação – EIRELI - ME	Lei 8.666/93	Advertência; Suspensão temporária; Multa	AQ
23347.006792.2018-48	25/09/19	Jerlane Rodrigues de Oliveira - ME	Lei 8.666/93	Impedimento de licitar e contratar com o Campus Campo Grande por 2 anos; Multa	CG
23347.005477.2019-84	02/10/19	Cotex Comércio e Serviços EIRELI	Lei 8.666/93	Impedimento de licitar com o Campus Campo Grande pelo prazo de 2 anos; Multa	CG

3. LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS LEGAIS APLICÁVEIS

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- Acórdão nº 1162/2013 – Plenário – TCU – item 2.4.11 – Boas práticas administrativas
- Resolução COSUP/IFMS nº 7, de 05/12/2013 – Regimento Interno da Unidade de Auditoria Interna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS).
- Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 – Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.
- Instrução Normativa/CGU nº 03/2017 - Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.
- Instrução Normativa nº 4/SFCI, de 11 de junho de 2018 - Aprova a Sistemática de Quantificação e Registro dos Resultados e Benefícios da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.
- Instrução Normativa/CGU nº 9, de 9 de outubro de 2018 – Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT e sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINT das Unidades de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e dá outras providências.



- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 - Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
- Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 - Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.
- Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 - Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.
- Portaria nº 1.196, de 23 de maio de 2017 - Regulamenta o uso do Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados - CGU-PJ no âmbito do Poder Executivo Federal.
- Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019 - Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a serem observados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

4. EXECUÇÃO DOS TRABALHOS

Com o objetivo de obter respostas às questões de auditoria foram solicitadas à PROAD, por meio da Solicitação de Auditoria nº 2019003-001/AUDIT (numeração SUAP: 8/2019), informações acerca de penalidades aplicadas a empresas no âmbito do IFMS.

Para definição do escopo de auditoria, foi solicitada a listagem de todos os processos, no biênio 2018-2019, que contenham:

- Processo de Administrativo de Responsabilização (PAR)
- Investigações Preliminares (IP)
- Penalidades aplicadas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de contratar ou licitar com a Administração Pública, independentemente do seu fundamento legal.

Em resposta, a PROAD por meio do Memorando nº 27/2019 – COTRA/DIRLI/DIRAP/PROAD/RT/IFMS, não apresentou a lista solicitada, limitando-se a



informar que no âmbito da Reitoria do IFMS não há Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) ou de Investigações Preliminares (IP) em andamento.

Considerando a não apresentação da lista, para fins de definição do escopo, a equipe de auditoria utilizou-se de seu banco de dados relativo a publicações no Diário Oficial da União de interesse do IFMS. Cumpre informar que nem todas as penalidades são de publicação obrigatória do DOU, de forma que não é possível afirmar que a amostra foi extraída do universo total de penalidades aplicadas no âmbito do IFMS.

Quanto aos controles internos, com o intuito de avaliá-los sob o prisma da metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), foi solicitada a descrição do procedimento executado pela PROAD para a realização do juízo de admissibilidade sobre a instauração de PAR ou IP; a apresentação do fluxograma do processo de Aplicação de Penalidades a Empresas, contendo os servidores responsáveis por cada etapa (apresentação das portarias de designação); a descrição do procedimento de publicação das notificações de penalidades; a descrição do procedimento de registro de penalidades administrativas junto ao SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores) e CGU-PJ, contendo os servidores responsáveis e as portarias de designação; a disponibilização das ferramentas de controle interno utilizadas nas etapas do processo (ex: sistema informatizado, planilhas eletrônicas, *check-lists*, quadro de cronograma e etc.); a disponibilização dos mecanismos de controle interno realizados pela PROAD que visem a mitigação dos riscos envolvidos no processo (ex: manuais de procedimentos e rotinas, informativos, mapeamento de riscos, mapeamento de processos e etc.); a comprovação das capacitações realizadas e/ou instruções direcionadas aos servidores responsáveis pelo processo e para os fiscais de contratos no que tange à necessidade de relatar situações que não estejam de acordo com o pactuado em contrato.

Por meio do Memorando nº 27/2019 – COTRA/DIRLI/DIRAP/PROAD/RT/IFMS, a PROAD manifestou-se acerca das solicitações relacionadas ao controle interno. As respostas apresentadas subsidiaram as análises realizadas.

4.1 SÍNTESE DAS ANÁLISES REALIZADAS

Respostas às questões de auditoria

(a) As penalidades aplicadas estão em conformidade com os normativos legais?

No IFMS as sanções aplicadas às empresas (Pessoas Jurídicas) ocorrem de forma descentralizada, de forma que cada *campus* fica responsável por todo o processo de apuração e penalização.



Dos processos constantes na amostra, verificou-se que as penalidades aplicadas foram baseadas em itens previstos nos contratos e na Lei nº 8.666/93 e/ou na Lei nº 10.520/2002, e que os processos foram submetidos à análise da Procuradoria Jurídica do IFMS.

Resposta: As penalidades aplicadas estão em conformidade com os normativos legais
(b) Existe, nos processos de penalização de empresas, etapa de análise/avaliação se a conduta ou infração cometida pela Pessoa Jurídica se caracteriza como Ato Lesivo?

Foram analisados 9 processos de penalização, sendo 6 do Campus Campo Grande, 2 do Campus Aquidauana e 1 do Campus Nova Andradina.

Da análise do fluxo processual, não se verificou de maneira formalizada qualquer análise se a conduta/infração cometida pela empresa se enquadra nos atos tipificados como atos lesivos à administração pública, nos termos da Lei nº 12.846/2013.

Conforme o supracitado normativo legal, a autoridade competente para instauração do PAR é a autoridade máxima da instituição e o mesmo, ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à administração pública federal, em sede de juízo de admissibilidade e mediante despacho fundamentado, decidirá pela abertura de investigação preliminar, pela instauração do PAR ou pelo arquivamento da matéria. (grifo nosso)

A Instrução Normativa nº 13, de 18 de agosto de 2019, que define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846/2013 a serem observados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, prevê em seu art. 8º que para subsidiar o juízo quanto à admissibilidade da notícia de ocorrência de ato lesivo previsto na Lei nº 12.846/2013, a autoridade determinará que a corregedoria ou, na inexistência desta, a unidade diretamente responsável pela atividade de correição proceda à análise acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade necessários para a instauração de PAR em relação aos fatos noticiados. (grifo nosso)

Extrai-se dos normativos a existência de um rito de apuração, iniciado pela notícia de possível ocorrência de ato lesivo que deve ser comunicada à autoridade competente que deve, sob pena de caracterização de omissão, tomar as medidas para a devida apuração.

Considerando o acima exposto, se faz necessária a existência de uma etapa de análise para identificar e tipificar a conduta ou infração cometida. A formalização no processo trata-se de uma boa prática em nome do zelo pelos recursos públicos, pela imagem da instituição e pela transparência.



Resposta: Não existe formalizado nos processos de apuração/aplicação de penalidades a empresas (Pessoas Jurídicas) etapa de análise/avaliação se a conduta ou infração cometida pela Pessoa Jurídica se caracteriza como Ato Lesivo.

(c) Existem processos ou penalidades cadastrados no Sistema CGU-PJ?

A Portaria nº 1.196, de 23 de maio de 2017, que regulamenta o uso do Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados - CGU-PJ no âmbito do Poder Executivo Federal, prevê em seu art. 1º que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal darão conhecimento ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, por meio de registro no sistema CGU-PJ, das informações relativas a Processos Administrativos de Responsabilização (PAR); Investigações Preliminares (IP); Juízo de admissibilidade que decidir sobre a instauração de PAR ou IP; e penalidades aplicadas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de contratar ou licitar com a Administração Pública, independentemente de seu fundamento legal.

Considerando o escopo da presente ação de auditoria, 100% da amostra corresponde à penalidades que envolvem impedimento ou suspensão temporária de licitar e contratar, baseados em diferentes dispositivos legais.

Nenhuma dessas penalidades está cadastrada no Sistema CGU-PJ.

A irregularidade constatada será abordada com maior detalhamento no tópico 5 – “Resultado dos Exames” (a partir da página 12).

Resposta: Não existem penalidades cadastradas no sistema CGU-PJ.

(d) Existem mecanismos de controles internos que garantam a execução do processo de forma íntegra e livre de fraudes e erros?

A Instrução Normativa/CGU nº 3/2017, estabelece que a avaliação dos controles internos da gestão deve considerar os seguintes componentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento.

Os componentes descritos pela supracitada IN alinham-se às melhores práticas corporativas emitidas pelo Relatório *COSO*, e com base nessa metodologia, a equipe de auditoria buscou realizar a avaliação dos controles internos da PROAD, no que tange o processo de Aplicação de Penalidades a Empresas.

Ainda segundo a IN/CGU nº 3/2017, nos trabalhos de avaliação dos controles internos da gestão, o planejamento da auditoria deve ser elaborado com a identificação do escopo e a seleção de testes que permitam a obtenção de evidência adequada e suficiente sobre a



existência e funcionamento do processo de controle na organização, considerados os conhecimentos adquiridos em decorrência de outros trabalhos de avaliação e de consultoria realizados na Unidade Auditada.

Desta forma, a avaliação dos componentes de controle interno foi realizada levando-se em consideração as respostas apresentadas pela PROAD, as evidências encontradas e a percepção da equipe de auditoria.

– Ambiente de controle

O ambiente de controle é a base que sustenta todo o Sistema de Controle Interno. Os fatores que compõem o ambiente de controle incluem integridade e valores éticos, competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança, plano organizacional, regulamentos e manuais de procedimentos, políticas e práticas de recursos humanos, etc.

Os processos relacionados a Aplicação de Penalidades a Empresas não estão mapeados nem com fluxo de processos disponibilizado para consulta.

A aplicação de penalidades é descentralizada aos *campi* em relação às empresas com as quais mantenham contrato. Não se verificou a existência de qualquer documento normativo/instrutivo por parte da PROAD no tocante à padronização e acompanhamento dos processos instaurados nos *campi* do IFMS.

– Avaliação de riscos

Os riscos são enfrentados por todos os órgãos, independentemente do seu tamanho, da sua estrutura ou da sua natureza. Deve-se ter consciência dos riscos relevantes que envolvam as atividades desenvolvidas através dos macroprocessos e de como se deve gerenciar esses riscos a fim de alcançar os objetivos.

De acordo com as respostas às Solicitações de Auditoria, a PROAD não dispõe de mecanismos de gerenciamento de riscos voltados para o processo de Aplicação de Penalidades a Empresas.

Os principais riscos envolvidos não estão identificados nem avaliados metodologicamente, de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.

– Atividades de controle

As atividades de controle são geralmente expressas em políticas e procedimentos que tendem a assegurar que sejam cumpridas as instruções emanadas da alta direção, orientadas primordialmente à prevenção e à neutralização dos riscos.



De acordo com as respostas às Solicitações de Auditoria, evidenciou-se um nível informal de maturidade dos controles existentes.

Não ficou demonstrado a existência de uma política/orientação/procedimento padronizado relacionado à Aplicação de Penalidades a Empresas para toda a Instituição, no que tange a ações preventivas, detecção e/ou cadastramento.

– Informação e comunicação

Contemplam as informações e os sistemas de comunicação que permitem garantir a identificação, o armazenamento e a comunicação de todas as informações relevantes, com o intuito de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientando a tomada de decisões, permitindo o monitoramento de ações e contribuindo para a realização de todos os objetivos de controle interno.

Quanto à comunicação interna (institucional), de acordo com as respostas às Solicitações de Auditoria e análise dos processos, a comunicação entre a PROAD e os *campi*, no que tange a Aplicação de Penalidades a Empresas, é inexistente. Não existe um fluxo de comunicação definido para informações acerca de processos de apuração e de penalidades aplicadas.

Quanto à comunicação externa, considerando a obrigação de cadastramento em sistemas específicos de todas as penalidades aplicadas a empresas que impliquem impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, com o intuito de dar publicidade às penalidades e alertar demais órgãos públicos licitantes, foi detectado que o cadastramento por parte do IFMS não vem sendo realizado em conformidade com a legislação pertinente, ou seja, a comunicação está sendo falha.

– Atividades de monitoramento

As atividades de monitoramento avaliam a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Nesse processo estão envolvidas atividades como a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes, bem como a tomada de ações corretivas.

Como não existem controles formalizados, não são realizadas avaliações constantes pelo setor quanto a sua validade e qualidade ao longo do tempo. Pela mesma razão, não é possível mensurar se os controles contribuem para a melhora do desempenho dos setores envolvidos.

Resposta: Não existem mecanismos formalizados de controle suficientes para garantir a execução de forma íntegra e livre de fraudes e erros.



5. RESULTADO DOS EXAMES

5.1. CONSTATAÇÕES

CONSTATAÇÃO 1: Controles internos em nível informal

Critério:

- Boas práticas administrativas - Acórdão nº 1162/2013 – TCU Plenário, item 2.4.11: “*Em auditorias de avaliação de controles internos, os critérios são tipicamente baseados em bom senso e boas práticas administrativas.*”

Causas:

- Ausência de mapeamento de processos
- Ausência de manual de procedimentos internos
- Ausência de mapeamento de riscos

Consequências:

- Fragilidades no controle interno
- Riscos ao desenvolvimento e à continuidade das atividades
- Situações que podem ensejar prejuízo ao erário e responsabilização de servidores

Evidências:

- Análise dos processos
- Resposta à Solicitação de Auditoria emitida (item “d” do Memo. 27/2019 - COTRA/DIRLI/DIRAP/PROAD/RT/IFMS)

Fato:

Os dados obtidos pela equipe de auditoria serviram de subsídios para constatar que existem controles implementados na PROAD, porém apresentam-se frágeis e necessitam de aprimoramentos.

Não foi apresentado nenhum processo mapeado à equipe de auditoria e a justificativa apresentada é de que ainda estão em desenvolvimento.

A PROAD não dispõe de mecanismos de gerenciamento de riscos voltados para o processo de apuração, aplicação e cadastro de penalidades a empresas, e, como consequência, os principais riscos envolvidos não são identificados nem avaliados metodologicamente.

Foram apresentados Mapas de Risco de processos de contratação nos moldes da Instrução Normativa nº 05/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.



Em que pese os mapas estarem em conformidade com a supracitada IN e atenderem as obrigações processuais dos contratos a que se destinam, os mesmos não devem se confundir com mapeamentos de processos e de riscos. Os mapas apresentados versam sobre contratos específicos, enquanto o “mapeamento” solicitado trata do processo como um todo, de uma maneira ampla e não restrita.

Manifestação do Gestor:

A PROAD, por meio do Memorando nº 96/2019 – PROAD/RT/IFMS, de 14/11/2019, manifestou-se acerca do Relatório Preliminar de Auditoria, abordando, dentre outros, o presente achado conforme trechos transcritos abaixo:

“(...) Em 03 e 04 de outubro de 2019, 3 (três) servidores da Pró-Reitoria de Administração participaram do Curso de Responsabilização de Pessoas Jurídicas-PAR, ofertado pela Controladoria-Geral da União, em Campo Grande-MS, como forma de capacitá-los para participar do mapeamento do processo de aplicação de penalidades.

Inclusive, o processo de aplicação de penalidades às empresas já consta como processo prioritário a ser mapeado, conforme manifestação realizada junto à PRODI, com prazo para tomada de providências até o dia 09/12/2019, além do que, a implantação de Manual de Aplicação de Penalidades já está prevista como meta no Plano Anual Específico (PAE) 2020/PROAD. ”

Análise da Auditoria Interna: A manifestação do gestor vai ao encontro da constatação.

<u>Recomendação 001</u>	<u>Benefício esperado</u>
Mapear os processos relacionados a Aplicação de Penalidades a Empresas (Prazo para atendimento: 06/02/2020)	Mitigar a possibilidade de ocorrência de falhas/erros e/ou fraude/corrupção, buscando a execução do processo de forma íntegra
<u>Recomendação 002</u>	<u>Benefício esperado</u>
Elaborar manual de procedimentos internos a partir do resultado obtido do mapeamento de processos. (Prazo para atendimento: 06/03/2020)	Mitigar a possibilidade de ocorrência de falhas/erros e/ou fraude/corrupção, buscando a execução do processo de forma íntegra



<u>Recomendação 003</u>	<u>Benefício esperado</u>
Mapear os riscos referentes aos processos mapeados. (Prazo atendimento: 06/02/2020)	Mitigar a possibilidade de ocorrências de falhas/erros e/ou fraude/corrupção, buscando a execução do processo de forma íntegra

CONSTATAÇÃO 2: Não cadastramento de penalidades nos Sistemas CGU-PJ, Portal da Transparência e SICAF

Critérios:

- Portaria nº 1.196, de 23 de maio de 2017:

“Art. 1º: Os Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal darão conhecimento ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, por meio de registro no sistema CGU-PJ, das informações relativas a:

I - Processos Administrativos de Responsabilização (PAR);

II - Investigações Preliminares (IP);

III - Juízo de admissibilidade que decidir sobre a instauração de PAR ou IP;

IV - Penalidades aplicadas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de contratar ou licitar com a Administração Pública, independentemente de seu fundamento legal.

(...) Art. 5º: Os registros de informação no CGU-PJ deverão ocorrer em até:

I - 5 (cinco) dias após a aplicação, quando relativas às sanções que impliquem impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública. ” (Grifo nosso)

- Lei nº 12.846/2013:

“Art. 22: Fica criado no âmbito do Poder Executivo Federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no caput deverão informar e manter atualizados, no Cnep, os dados relativos às sanções por eles aplicadas.

§ 2º O Cnep conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das sanções aplicadas:

I - razão social e número de inscrição da pessoa jurídica ou entidade no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;



II - tipo de sanção; e

III - data de aplicação e data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando for o caso.

(...) Art. 23: Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo Federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.”

Causas:

- Inobservância do dever de registrar no sistema CGU-PJ informações relativas a penalidades aplicadas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de contratar ou licitar com a Administração Pública, independentemente de seu fundamento legal.

- Ausência de fluxo de comunicação entre os setores envolvidos nos *campi* e na Reitoria

Consequências:

- Sanções previstas em Lei (Art. 7º da Portaria nº 1.196/2017)

- Não cumprimento do dever de dar publicidade às sanções aplicadas pelo Órgão (Arts. 22 e 23 da Lei nº 12.846/2013)

Evidências:

- Relatórios extraídos do sistema CGU-PJ em 15/10/2019

- Relatório extraídos do Portal da Transparência em 18/10/2019

- Resposta à Solicitação de Auditoria emitida (item “a” do Memo. 27/2019 - COTRA/DIRLI/DIRAP/PROAD/RT/IFMS)

Fato:

Fizeram parte do escopo da ação de auditoria as sanções aplicadas no biênio 2018/2019. Questionada sobre penalidades aplicadas à Pessoas Jurídicas, independentemente do seu fundamento legal, a PROAD informou não existir no âmbito da Reitoria Processos de Apuração de Responsabilidade ou Investigações Preliminares em andamento.

Partindo de buscas por publicações no Diário Oficial da União (DOU), a equipe da auditoria levantou 13 publicações relacionadas a penalizações, sendo 4 Editais de Notificação e 9 Avisos de Penalidade. As 9 penalidades aplicadas envolvem impedimento ou suspensão temporária de licitar e contratar, baseados em diferentes dispositivos legais.

Das nove penalizações aplicadas, oito foram cadastradas no SICAF.

Nenhuma das penalidades aplicadas estão cadastradas no Sistema CGU-PJ.



Nenhuma das empresas penalizadas pelo IFMS tiveram suas penalidades cadastradas pelo órgão no Portal da Transparência.

Levando-se em consideração que nem todas as penalidades são de publicação obrigatória no DOU, o universo de penalidades aplicadas no âmbito do IFMS pode ser maior.

Considerando a obrigação de cadastramento de todas as penalidades que impliquem em impedimento de licitar ou contratar no CGU-PJ e considerando a designação de um único servidor da Reitoria como cadastrador, subentende-se que o cadastramento é centralizado, devendo haver uma comunicação entre o setor/servidor responsável na Reitoria e os *campi* do IFMS sempre que uma penalidade for aplicada. Não foi possível verificar a existência ou não desse fluxo de comunicação, pois o processo não está mapeado.

A ausência de comunicação com os *campi* também foi constatada na tramitação de todo o processo, uma vez que não ficou demonstrado em nenhuma etapa a existência de acompanhamento e/ou comunicação para análise se a motivação da penalidade a ser aplicada se enquadra nas hipóteses de Ato Lesivo (Art. 5º da Lei nº 12.846/2013), por exemplo.

Manifestação do Gestor:

A PROAD, por meio do Memorando nº 96/2019 – PROAD/RT/IFMS, de 14/11/2019, manifestou-se acerca do Relatório Preliminar de Auditoria, abordando, dentre outros, o presente achado conforme trechos transcritos abaixo:

“(…) A equipe da Diretoria de Compras, Licitações e Contratos (DIRLI) conta, atualmente, com apenas 3 (três) servidores em exercício na Reitoria, o que ocasiona sobrecarga de trabalho e prejudica o atendimento pleno das orientações e obrigações relativos a controles internos, utilização do sistema CGU/PJ e atendimento da legislação vigente no que tange à aplicação de penalidades às empresas.

Cabe ressaltar que esta diretoria, sobre a qual recai o dever de preenchimento do sistema CGU/PJ, é responsável por todos os processos licitatórios da Reitoria e ainda faz a gestão dos contratos administrativos da unidade e dos contratos centralizados na Reitoria que atendem todas as unidades do IFMS, além de realizar as concorrências públicas de obras de engenharia dos campi e, muitas vezes, os processos licitatórios de interesse sistêmico, o que demonstra o elevado número de demandas.

(…) Iremos iniciar o processo de cadastramento das penalidades no sistema CGU/PJ e, considerando o modelo de administração descentralizada adotado no IFMS, gostaríamos de verificar a possibilidade de delegar essa competência também aos campi, para que cada unidade do instituto possa fazer os cadastramentos no respectivo âmbito de atuação.



(...) Assim, resta claro o empenho desta Pró-Reitoria em cumprir com todas as exigências para o efetivo controle interno, porém reconhecemos a necessidade de melhorar o processo de aplicação de penalidades às empresas, de forma que os normativos, legislação e sistemas envolvidos neste processo sejam plenamente atendidos. ”

Análise da Auditoria Interna:

A manifestação do gestor não afasta a constatação. Foram feitas referências à atual composição de força de trabalho da DIRLI e seus processos de trabalho. Cumpre ressaltar que, em que pese a situação descrita, a designação do responsável pelo cadastramento se deu à pessoa do servidor que atualmente ocupa o cargo de Diretor de Compras, Licitações e Contratos, e não ao setor, de forma que, considerando as atribuições inerentes ao cargo ocupado e até a possibilidade de conflitos de interesse, torna-se recomendável uma reflexão sobre a manutenção da responsabilidade pelo cadastramento manter-se com o mesmo servidor ou outro lotado na DIRLI.

Considerando o exposto, será expedida recomendação ao IFMS para que, em conjunto com a PROAD e NUREI, busque uma alternativa viável que o processo saia da estagnação em que se encontra, buscando mitigar chances de danos à imagem da instituição e/ou responsabilização do gestor máximo e dos servidores envolvidos por omissão.

<u>Recomendação 004</u>	<u>Benefícios esperados</u>
Estabelecer fluxo de comunicação com os <i>campi</i> do IFMS no que tange a aplicação de penalidades a empresas (Pessoas Jurídicas). (Prazo para atendimento: 06/02/2020)	Possibilitar a comunicação, acompanhamento e cadastro dos processos por parte da PROAD
	Possibilitar a análise da natureza dos atos que motivaram a aplicação de penalidades nos <i>campi</i> e se elas se enquadram nas hipóteses de Ato Lesivo (Art. 5º da Lei nº 12.846/2013)



<u>Recomendação 005</u>	<u>Benefício esperado</u>
<p>Estabelecer, nos processos de aplicação de penalidades, etapa formal de análise/avaliação se a conduta ou infração cometida pela Pessoa Jurídica se caracteriza como Ato Lesivo.</p> <p>(Prazo para atendimento: 06/02/2020)</p>	<p>Possuir mecanismos de notificação de possíveis casos de Atos Lesivos (Art. 5º da Lei nº 12.846/2013)</p>
<u>Recomendação 006</u>	<u>Benefício esperado</u>
<p>Que a unidade proceda a regularização do cadastramento no sistema CGU-PJ das penalidades aplicadas que impliquem restrição ao direito de contratar ou licitar com a Administração Pública, sem prejuízo da apuração de responsabilidades.</p> <p>(Prazo para atendimento: 06/02/2020)</p>	<p>Atendimento ao dever de dar publicidade às penalidades aplicadas no âmbito do IFMS</p>
<u>Recomendação 007</u>	<u>Benefícios esperados</u>
<p>Que o IFMS, em conjunto com a PROAD e NUREI, estude a viabilidade de a responsabilidade pelo cadastro de penalidades ser incorporada pelo Núcleo de Correição do IFMS.</p> <p>(Prazo para atendimento: 06/02/2020)</p>	<p>Utilizar a expertise da NUREI no tema correição e nos sistemas da CGU</p>
	<p>Evitar conflitos de interesse na Diretoria de Compras, Licitações e Contratos</p>
<u>Recomendação 008</u>	<u>Benefício esperado</u>
<p>Formular a Política de Uso do sistema CGU-PJ no IFMS, de acordo com o previsto no Art. 3º, I da Portaria nº 1.196, de 23 de maio de 2017.</p> <p>(Prazo para atendimento: 06/02/2020)</p>	<p>Implementar e disseminar a utilização do CGU-PJ no IFMS</p>



CONSTATAÇÃO 3: Ausência de instrução/capacitação destinada aos Fiscais de Contrato e Unidades de Licitação dos campi do IFMS

Critério:

- Boas práticas administrativas – Acórdão nº 1162/2013 – TCU Plenário, item 2.4.11: “*Em auditorias de avaliação de controles internos, os critérios são tipicamente baseados em bom senso e boas práticas administrativas.*”

Causa:

- Ausência de capacitação

Consequências:

- Fragilidades no controle interno
- Riscos ao desenvolvimento e à continuidade das atividades
- Situações que podem ensejar prejuízo ao erário e responsabilização de servidores
- Servidores atuando inconscientemente de maneira ilegal

Evidências:

- Análise dos processos
- Resposta à Solicitação de Auditoria emitida (item “f” do Memo. 27/2019 - COTRA/DIRLI/DIRAP/PROAD/RT/IFMS)

Fato:

Foi solicitado à PROAD a comprovação das capacitações realizadas e/ou instruções direcionadas aos servidores responsáveis pelo processo e para os fiscais de contratos no que tange à necessidade de relatar situações que não estejam de acordo com o pactuado em contrato.

Em resposta, a PROAD informou a realização de capacitação específica sobre Processo de Apuração de Responsabilidade a ser realizada por 3 integrantes de sua equipe.



Não foi apresentada nenhuma instrução ou informativo destinado aos seus demais colaboradores e nem aos *campi* sobre o assunto.

Considerando o contexto nacional de combate a fraudes e corrupção, não foi apresentada nenhuma instrução formal para os envolvidos no processo (tanto nos *campi* quanto na Reitoria) acerca do dever de comunicação de irregularidades presenciadas.

Tampouco foi comprovado se capacitações anteriores foram realizadas, e se os servidores capacitados repassaram as informações (multiplicadores).

Manifestação do Gestor:

A PROAD, por meio do Memorando nº 96/2019 – PROAD/RT/IFMS, de 14/11/2019, manifestou-se acerca do Relatório Preliminar de Auditoria, abordando, dentre outros, o presente achado conforme trechos transcritos abaixo:

“(...) Em 03 e 04 de outubro de 2019, 3 (três) servidores da Pró-Reitoria de Administração participaram do Curso de Responsabilização de Pessoas Jurídicas-PAR, ofertado pela Controladoria-Geral da União, em Campo Grande-MS, como forma de capacitá-los para participar do mapeamento do processo de aplicação de penalidades.

(...) Ademais, informamos que está prevista a participação de servidores da PROAD no curso de Gestão e Fiscalização de Contratos – CGU/MS, a ser realizado de 4 a 6 de dezembro deste ano, na Reitoria do IFMS. ”

Análise da Auditoria Interna: A manifestação não afasta a constatação.

<u>Recomendação 009</u>	<u>Benefício esperado</u>
Fornecer curso de capacitação ou orientação técnica aos Fiscais de Contrato e Unidades de Licitação dos <i>campi</i> e da Reitoria do IFMS quanto ao Processo Administrativo de Responsabilização (Lei nº 12.846/2013) e demais normativos correlatos à Aplicação de Penalidades a Empresas (Pessoas Jurídicas). (Prazo para atendimento: 06/07/2020)	Servidores capacitados e atualizados quanto a seus deveres e responsabilidades.



6. CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

Considerando o trabalho desenvolvido desde a etapa de planejamento até a fase de elaboração do relatório, conclui-se que os objetivos delineados para esta ação foram alcançados, sendo possível obter respostas para todas as questões de auditoria inicialmente elaboradas.

Diante da amostra analisada, não foram encontradas inconformidades nas penalidades aplicadas. No fluxo do processo, porém, foram identificados pontos de melhoria visando a correta aplicação dos dispositivos da Lei nº 12.846/2013 e demais normativos correlatos.

Detectou-se que, embora penalidades sejam aplicadas em conformidade, o IFMS não realiza o cadastro das mesmas no Sistema CGU-PJ, de forma que a punição acaba por não ser completa, uma vez que possibilita que as empresas punidas participem de licitações com outros órgãos sem que o licitante obtenha tal informação.

Quanto aos controles internos referentes ao processo de aplicação de penalidades a empresas, não se demonstrou a existência de mecanismos que garantam a execução do processo de forma íntegra e livre de fraudes e erros. Verificou-se que o processo não é mapeado e os riscos não são identificados nem mensurados. Também não ficou comprovada a realização de capacitação/orientação para os servidores envolvidos no processo (servidores das unidades de licitação nos *campi*, fiscais e gestores de contratos).

Dentre as justificativas apresentadas pelo setor hoje responsável pelo cadastramento destaca-se o dimensionamento da força de trabalho, em virtude de ter sido delegada ao Diretor de Compras, Licitações e Contratos a responsabilidade pelo cadastro, cargo que já possui atribuições específicas e estratégicas para a instituição e que demandam prioridade pelo servidor que o ocupa.

Buscando mitigar as possibilidades de o processo de cadastramento continuar estagnado, evitar suspeições sobre conflitos de interesse e garantir adequada segregação de funções foi recomendado à alta gestão do IFMS que, em conjunto com a PROAD e o Núcleo de Correição, reflitam sobre a responsabilidade do cadastro recair sobre o ocupante de um cargo que inerentemente exige a participação do servidor em diversas etapas do processo de contratação.

Foram emitidas ainda recomendações no intuito da formalização dos controles internos relativos ao processo e na formulação da política interna de uso do sistema CGU-PJ no IFMS, buscando a correta adequação à legislação pertinente.



Salientamos que esta ação não tem a intenção de esgotar as possibilidades de inconsistências que podem ser observadas, mas sim, servir como orientação para as boas práticas da Administração Pública.

Cabe ressaltar que as ações da Auditoria Interna devem ser entendidas como de caráter essencialmente preventivo, destinada a agregar valor e a melhorar as operações da entidade, assistindo-a na consecução de seus objetivos mediante uma abordagem sistemática e disciplinada, fortalecendo a gestão e racionalizando as ações de Controle Interno.

Campo Grande, 06 de janeiro de 2020

Marcelo Moro Medina
Assistente em Administração
AUDIT/IFMS

Angelo Borralho Hurtado
Auditor
Coordenador da equipe
Auditor-Chefe, em substituição legal
(Port. IFMS nº 1.381/2018)
AUDIT/IFMS