



Universidade Federal do Espírito Santo

Auditoria Interna

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2021003

Chefa da Auditoria Interna

Crisley do Carmo Dalto

Auditores Internos Governamentais

Richard Cardoso de Rezende

Ramon Palaoro Checon

Revisão de texto

Monick Barbosa Ribeiro Faé



2021

UNIDADE AUDITADA: DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA DE MARUÍPE

TIPO DE AUDITORIA: Auditoria de acompanhamento

AÇÃO DO PAINT: 6 - 8.10

ORDEM DE SERVIÇO: 3/2021

MISSÃO

Assessorar e fortalecer a gestão no desempenho das suas funções e responsabilidades, avaliando e aprimorando a governança pública (controles internos e gestão de riscos).

RESUMO

Em conformidade com a ação nº 6 do PAINT e com a Ordem de Serviço nº 3/2021, a Audin realizou a auditoria de avaliação da gestão na Diretoria de Infraestrutura de Maruípe, da Superintendência de Infraestrutura. Teve o objetivo de avaliar a regularidade dos serviços contratados, em especial vigilância, conservação e manutenção do campus de Maruípe, a maturidade dos processos, a governança, os riscos organizacionais e a adoção dos controles internos. Por meio de amostragem, foram selecionados dois contratos de serviços terceirizados para acompanhamento da execução, e realizados questionamentos sobre os processos internos de trabalho a fim de analisar como o setor gerencia as atividades relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança. Os resultados encontrados destacam que o setor deve providenciar melhorias na sua avaliação de riscos e procedimentos de controles, atentando aos princípios, diretrizes e mecanismos da boa governança pública, adotando medidas para melhorar a fiscalização dos contratos e a transparência das ações. As recomendações emitidas buscam agregar valor à gestão pública na medida em que propõem o tratamento adequado às inconsistências e não conformidades expostas nas constatações.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Audin - Auditoria Interna

CPI - Coordenação de Planejamento Institucional

CUn - Conselho Universitário

Dcos - Diretoria de Contratações de Obras e Serviços

DIM - Diretoria de Infraestrutura de Maruípe

DSL - Diretoria de Segurança e Logística

NDI - Núcleo de Desenvolvimento Institucional

OEG - Objetivos Estratégicos da Gestão

OS - Ordem de Serviço

OTG - Objetivos Estratégicos Transversais da Gestão

PAINT - Plano Anual de Atividade de Auditoria Interna

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

Progep - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Proplan - Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

QACI - Questionário de Avaliação do Controle Interno

SA - Solicitação de Auditoria

SI - Superintendência de Infraestrutura

TCU - Tribunal de Contas da União

Ufes - Universidade Federal do Espírito Santo

Sumário

1. INTRODUÇÃO	4
2. RESULTADOS DOS EXAMES	5
2.1 CONSTATAÇÃO: AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE ATOS E ATIVIDADES.....	5
2.2 CONSTATAÇÃO: INSUFICIÊNCIA DE PESSOAL PARA ALCANÇAR OS OBJETIVOS DA UNIDADE	6
2.3 CONSTATAÇÃO: NÃO CONFORMIDADE NOS VALORES UNITÁRIOS UTILIZADOS NAS MEDIÇÕES	7
2.4 CONSTATAÇÃO: GLOSA DE VALOR EFETUADO DE FORMA EQUIVOCADA.....	9
2.5 CONSTATAÇÃO: SUPRESSÕES E ACRÉSCIMOS POR MEIO DE COMPENSAÇÕES E SEM FORMALIZAÇÃO	11
3. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS E GESTÃO DE RISCOS DA UNIDADE	13
4. CONCLUSÃO	17
ANEXOS.....	18
ANEXO 1 – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA	18
ANEXO 2 – RESPONSABILIDADE DAS PARTES.....	24
ANEXO 3 – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS	25

1. INTRODUÇÃO

A Auditoria Interna (Audin) da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), cumprindo as atribuições estabelecidas no Decreto nº 3.591, de 06/09/2000, alterado pelo Decreto nº 4.304, de 16/07/2002, e em observância ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) para o exercício de 2021, aprovado em 23/12/2020 pelo Conselho Universitário (CUn), por meio da Resolução nº 42/2020, e em atendimento à Ordem de Serviço nº 3/2021, realizou o presente trabalho com o objetivo de avaliar a regularidade dos serviços terceirizados de contratos em geral, em especial vigilância, conservação e manutenção do campus de Maruípe, a maturidade dos processos, a governança, os riscos organizacionais e a adoção dos controles internos.

Esta ação de auditoria está alinhada com os objetivos e metas constantes no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2021-2030 da Ufes, aprovado pela Resolução nº 5/2021 do CUn. Contribui especialmente aos Objetivos Estratégicos da Gestão (OEG) de fortalecer mecanismos de governança (OEG1) e de assegurar uma gestão ética, democrática, transparente, participativa e efetiva (OEG2). Também colabora para atingir os Objetivos Estratégicos Transversais da Gestão (OTG) de prover infraestrutura adequada às atividades da Universidade (OTG2).

Os trabalhos foram realizados no período de 23/02 a 31/05/2021, em *home office*, por meio das técnicas de indagação escrita e oral, e exame documental, sendo ainda realizada reunião preliminar em plataforma on-line, formalizada em ata, com a área auditada, com a finalidade de apresentar a equipe de auditoria e entender os macroprocessos.

Teve como escopo a verificação da regularidade dos serviços de contratos em geral, em especial vigilância, conservação e manutenção do campus de Maruípe, da governança, dos riscos organizacionais e da estrutura de controles internos. A análise amostral compreendeu ao período de fevereiro de 2020 a janeiro de 2021.

Realizadas as análises, foram expedidas solicitações de auditoria para a unidade auditada, a fim de que o setor tomasse ciência dos pontos verificados e apresentasse as justificativas.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 CONSTATAÇÃO: AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE ATOS E ATIVIDADES

Causa: inobservância à Lei nº 9.784/99 e às boas práticas de governança (Decreto nº 9.203/17)

Análise da Auditoria:

Verificamos que a Diretoria de Infraestrutura de Maruípe (DIM) atua no apoio a diversos setores da Superintendência de Infraestrutura (SI) a fim de acompanhar a execução de serviços contratados para o campus Maruípe. Inclusive consta em seu sítio eletrônico (<https://infraestrutura.ufes.br/estrutura>) que a unidade "é responsável por analisar, dimensionar e atender às demandas relacionadas aos serviços de vigilância, conservação e manutenção do campus de Maruípe".

Conforme Lei nº 9.203/17, que aborda sobre a política de governança, estão dentre os princípios da governança pública a integridade, a melhoria regulatória e a transparência. Também aponta como diretrizes da governança pública, dentre outras, a implementação dos controles internos fundamentados na gestão de risco e a definição formalmente das funções, das competências e das responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

Já a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo, prevê que os atos da administração pública devem ser devidamente formalizados, além de adotar como um dos critérios a serem observados nos processos administrativos a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados.

Conforme resposta à Solicitação de Auditoria (SA) nº 7/2021, processo nº 23068.014046/2021-60, a DIM informa que a diretoria foi idealizada para replicar localmente os serviços e processos da SI, atuando na solução de problemas setoriais e intermediando com a Superintendência a solução de problemas institucionais.

Nesse contexto, constatamos que a unidade não possui processos mapeados, conforme pôde ser verificado no site da CPI/Proplan (<https://processoseprojetos.ufes.br>) e confirmado pelo gestor da unidade em reunião. Também não foi apresentada a identificação e a mensuração dos eventos de riscos que possam comprometer a execução dos macroprocessos da DIM, o que coaduna com as respostas apontadas no QACI, no qual o componente Avaliação de Riscos foi avaliado com grau de risco alto.

Outra questão diz respeito à publicidade e à transparência. Verificamos que tanto no processo nº 23068.055847/2019-61, Contrato nº 7/2020, de limpeza e conservação, quanto no processo nº 23068.001810/2020-56, Contrato nº 27/2020, de coleta e destinação final de resíduos, não possuem formalizações da atuação da DIM, embora a resposta à SA nº 25/2021, processo nº 23068.024784/2021-15, informa que a DIM

acompanha as rotinas de limpeza, verifica o uso de EPIs e se os procedimentos estão sendo feitos de forma correta, relatando qualquer inconformidade à Diretoria de Segurança e Logística (DSL).

Constata-se também que, nas medições mensais referentes ao Contrato nº 7/2020, processo nº 23068.055847/2019-61, verifica-se que há a separação da área limpa na base oceanográfica (em Aracruz/ES), mas não há a separação da área limpa referente ao campus de Maruípe. Apesar da contratação ter sido realizada em lote único, as medições podem, e devem, ser realizadas por campus, para, posteriormente, fazer a consolidação total para pagamento. A medição em separado melhora a transparência em relação ao contrato e favorece o planejamento de futuras contratações, adequando-se à boa governança.

2.1.1 Recomendação: solicitar à Coordenação de Planejamento Institucional (CPI/Proplan) a elaboração, junto com a Diretoria de Infraestrutura de Maruípe, do mapeamento dos principais processos executados.

2.1.2 Recomendação: identificar e avaliar os eventos de riscos na execução das atividades da DIM que possam comprometer a execução dos macroprocessos, apontando as respostas aos riscos identificados. O apoio deve ser demandado ao Núcleo de Desenvolvimento Institucional (NDI) da Proplan, conforme Portaria nº 1.072-Reitor, de 11 de maio de 2017, considerando o Comitê de Integridade, Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão.

2.1.3 Recomendação: adotar procedimento para que a atuação da DIM fique explícita formalmente nos processos.

2.1.4 Recomendação: adotar, no Contrato nº 7/2020, processo nº 23068.055847/2019-61, medições em separado de acordo com o campus em que o serviço foi prestado, apresentando um consolidado das áreas.

2.2 CONSTATAÇÃO: INSUFICIÊNCIA DE PESSOAL PARA ALCANÇAR OS OBJETIVOS DA UNIDADE

Causa: inobservância aos meios necessários à descentralização

Análise da Auditoria:

Juntamente com a desburocratização, a descentralização de serviços e atividades da SI contribui para agilizar o atendimento das demandas locais do campus de Maruípe. Uma boa gestão versa com a eficiência, respondendo à demanda de forma ágil e assertiva.

Entretanto, conforme resposta à SA nº 7/2021, processo nº 23068.014046/2021-60, a DIM informa que, na maioria das vezes, a execução dos macroprocessos é realizada de

forma parcial devido à insuficiência de servidores, havendo a necessidade de aumentar o corpo técnico.

A DIM, inicialmente, assumiu a gestão dos serviços de manutenção predial, criando um cronograma de manutenção para o campus de Maruípe. Assim, estão realizando vistorias nas edificações a fim de mapeá-las, porém foi informado que o cronograma de vistoria não deve ser cumprido devido à falta de pessoal. A unidade conta hoje apenas com o diretor e um engenheiro civil.

Sendo assim, com o aumento dos serviços e atividades da unidade, absorvendo mais questões relacionadas ao campus de Maruípe, é imperioso que se faça uma reavaliação da força de trabalho, identificando as necessidades técnicas de pessoal para atuar nas atividades que estão sendo absorvidas. Logo, sempre que for delegada novas atividades ao setor, dever-se verificar se há pessoal suficiente para sua condução.

A simples delegação de atividades à Diretoria em busca de descentralizar serviços sem o devido redimensionamento da força de trabalho pode criar uma situação contrária à desejada pela descentralização das atividades, pois o aumento de trabalho sem condições de atendê-lo, ao invés de gerar agilidade no atendimento, pode acumular serviços e aumentar o tempo de resposta às demandas do campus.

2.2.1 Recomendação: redimensionar a força de trabalho da DIM de acordo com as atividades que realiza para que se disponha de pessoal suficiente a fim de atingir os objetivos da unidade, informando à SI, devidamente justificados, os recursos humanos necessários.

2.2.2 Recomendação: verificar, dentro do quadro de recursos humanos da SI, a possibilidade de suprir a necessidade de pessoal da DIM. Não sendo possível, verificar a resolução da demanda com a Progep.

2.3 CONSTATAÇÃO: NÃO CONFORMIDADE NOS VALORES UNITÁRIOS UTILIZADOS NAS MEDIÇÕES

Causa: precariedade nos controles de acompanhamento da execução contratual

Análise da Auditoria:

Constatamos que no processo nº 23068.055847/2019-61, Contrato nº 7/2020, constam erros nos valores unitários da proposta apresentada pela empresa e nas planilhas de medições.

Observa-se que a quantidade total de metro quadrado contratado para Vitória (campi de Goiabeiras, Maruípe e base Oceanográfica em Aracruz) foi de R\$ 145.745,98, sendo o valor total contratado de R\$ 2.042.112,91 para o período de 6 meses e o valor mensal correspondente a R\$ 340.352,15.

Contudo, verificamos que os preços mensais unitários (R\$/m²) constantes na proposta da empresa e utilizadas nas planilhas de medições apresentam um valor total mensal de R\$ 344.616,94. Dessa forma, se a empresa limpar corretamente toda a área contratada para o mês, ela receberia o valor de R\$ 344.616,94 e não o valor de R\$ 340.352,15 que foi contratado, apresentando uma diferença mensal a maior no valor de R\$ 4.264,79 e semestral (período contratado) de R\$ 25.588,72, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Apuração de divergência de valores

	Apurado pela Audin ¹	Valor contratual	Diferença
Valor mensal	344.616,94	340.352,15	4.264,79
Valor global (6 meses)	2.067.701,63	2.042.112,91	25.588,72

¹Valores unitários apresentados na proposta vencedora multiplicados pela área(m²) contratada.
Fonte: elaboração própria

Considerando que o contrato foi prorrogado duas vezes por mais 6 meses, então a diferença de valores no período de 18 meses pode chegar a R\$ 76.766,16 (R\$ 25.588,72 x 3), desconsiderando o reajuste de valores.

Essa divergência acarretou problemas nas medições. Conforme medição de março de 2020, por exemplo, a empresa não limpou a totalidade da área contratada para o mês e recebeu praticamente o valor mensal total contratado, conforme se observa na tabela abaixo.

Tabela 2 – Apuração da diferença do m² limpo e valores que não deveriam ser pagos

Contratado		Março/20 - Planilha de medição		Diferença apurada	
Tipo	Área (m ²) contratada	Total m ² Limpo	Valor	M ²	Valor ¹
G1a	24.174,64	23.670,64	67.698,03	504,00	1.441,44
G1b	26.915,05	26.615,05	41.785,63	300,00	471,00
G1c	1.439,38	1.439,38	1.698,47	-	
G2	3.743,71	3.743,71	5.989,94	-	
G3	5.244,21	5.244,21	17.830,31	-	
G4	25.745,25	25.745,25	44.281,83	-	
G5a	23.788,35	23.788,35	29.973,32	-	
G5b	5.201,27	5.201,27	4.889,19	-	
G6a	4.595,08	4.414,08	57.647,88	181,00	2.363,86
G6b	1.749,85	1.749,85	13.228,87	-	
G7	2.441,27	2.441,27	7.104,10	-	
G8	5.725,63	5.725,63	9.790,83	-	
G9	1.601,89	1.601,89	2.482,93	-	
G10	10.602,59	10.602,59	14.631,57	-	

G11	2.064,31	2.064,31	15.007,53	-	
G12	713,5	713,50	6.300,21	-	
Total	145.745,98	144.760,98	340.340,64	985,00	4.276,30

¹Diferença de M² multiplicado pelo valor unitário de limpeza contratada.

Fonte: Elaboração própria

Assim, observa-se que, mesmo deixando de limpar 985 m², que correspondem ao valor de R\$ 4.276,30, a empresa recebeu no mês o valor de R\$ 340.340,64, diante do valor mensal contratado de R\$ 340.352,15, ou seja, não foi pago apenas o valor de R\$ 11,51.

Em resposta à SA nº 31/2021, a Diretoria de Contratações de Obras e Serviços - DCOS, apenas contextualizou a diferença de valor de R\$ 62,95, referente ao desconto concedido pela contratada quando da apresentação da proposta e não observado na confecção do contrato. Quanto à diferença nos preços unitários das áreas a serem limpas, que multiplicados pela área contratada perfazem um valor total maior que o contratado, limitou-se a informar que se trata de arredondamento de quantidade de pessoas.

Diante desses fatos, recomendamos o seguinte:

2.3.1 Recomendação: corrigir os preços mensais unitários (R\$/m²) para que, no somatório total, considerando o m² contratado, reflita o valor total do período, nesse caso, para 6 meses de contrato, o valor total de R\$ 2.042.112,91, devendo considerar eventuais reajustes já efetuados.

2.3.2 Recomendação: apurar valores pagos a maior desde o início do contrato, considerando os termos aditivos, efetuando a glosa do valor apurado na nota fiscal do pagamento imediatamente posterior à apuração. Deve-se apresentar à Audin os cálculos da apuração e a glosa efetuada.

2.3.3 Recomendação: verificar, sempre que for confeccionar um contrato, se a proposta apresentada pela empresa ganhadora do certame é compatível com o valor vencedor da licitação, inclusive quanto à avaliação dos valores unitários e totais.

2.4 CONSTATAÇÃO: GLOSA DE VALOR EFETUADO DE FORMA EQUIVOCADA

Causa: precariedade na efetivação de glosa

Análise da Auditoria:

Verificamos que, referente ao Contrato nº 7/2020, processo nº 23068.055847/2019-61, na medição do mês de outubro/2020, foi realizada uma glosa referente ao pagamento efetuado a maior na medição do mês de setembro/2020.

Esse fato ocorreu devido ao retorno de 20 trabalhadores do campus de Maruípe ao horário integral a partir de 14/09/2020, após a redução da carga horária permitida por

meio da Lei nº 14.020/2020 (que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda), por conta da pandemia da covid-19.

Porém, foi pago o valor integral do salário desses 20 colaboradores no mês de setembro/20, quando deveria ser pago proporcional até o dia 13/09/2020, porque ainda estavam com carga horária reduzida, e integral a partir do dia 14/09/2020.

No entanto, consta a informação, na peça 1 do processo anteriormente citado, que o valor glosado foi de R\$ 18.427,49. Esse valor, que deveria ser glosado sobre a nota fiscal, foi glosado por meio da redução de área limpa na medição de outubro/2020. Ou seja, o fiscal diminuiu a área limpa do grupo G4 de 25.086,80 m² para 14.735 m², conforme planilha de medição na peça 2 do processo nº 23068.050940/2020-12, e não sob a forma de desconto do valor glosado na nota fiscal.

Assim, ao verificar a medição de outubro/2020, o documento dá a entender que a empresa não prestou o serviço contratado para esse mês, e não que foi efetuada uma glosa. Isso prejudica o processo de fiscalização, pois o objetivo do instrumento de medição é atestar a totalidade dos serviços executados.

Portanto, a forma correta de realizar a glosa é por meio de desconto sobre o valor da nota fiscal. Logo, faz-se necessária a medição dos serviços efetivamente executados no período e, posteriormente, quando do envio da nota fiscal para o pagamento, realizar o desconto a título de glosa sobre o valor a ser pago.

Nesse sentido, o Acórdão nº 8237/2011 – TCU – 2ª Câmara determina o seguinte a respeito da cobrança de valores:

[...] 9.2.2. do mesmo modo, efetue a cobrança mediante desconto em faturas vincendas ou tomada de contas especial, conforme o caso, dos valores pagos indevidamente em razão de cobranças de horas não trabalhadas constantes das faturas emitidas desde o início do contrato, tendo por base as horas registradas nas folhas de ponto, especialmente aqueles relativos ao pessoal em regime de jornada reduzida de seis horas diárias, para os quais vinha sendo paga a jornada integral de oito horas sem qualquer previsão contratual [...] (grifo nosso).

Pode-se observar que o acórdão determina que o desconto deve ser realizado sobre as faturas vincendas e não por meio de supressão do quantitativo de serviços prestados posteriormente.

2.4.1 Recomendação: utilizar a planilha de medição apenas para informar e atestar os serviços que foram efetivamente prestados em comparação ao que foi contratado, apontando o valor devido a ser pago.

2.4.2 Recomendação: ajustar procedimentos internos de modo a efetuar glosas de valores sobre a nota fiscal a ser paga, por meio de desconto sobre o valor dela.

2.5 CONSTATAÇÃO: SUPRESSÕES E ACRÉSCIMOS POR MEIO DE COMPENSAÇÕES E SEM FORMALIZAÇÃO

Causa: inobservância à Lei nº 8.666/1993

Análise da Auditoria:

Constatamos que, nas medições de setembro a dezembro de 2020, houve acréscimos em itens contratados e supressão em outros sem a devida formalização por meio de termo aditivo.

Conforme tabela 3, observa-se o acréscimo de área a ser limpa nos tipos G1b, G3 e G11, chegando a um acréscimo de 52% e 95% para os tipos G1b e G3 em dezembro, respectivamente. Por outro lado, houve supressões de até 100%, como é o caso dos tipos G1c, G5b e G10.

Tabela 3 – Acréscimo e supressão de quantitativo de área contratada

Medição		Set e nov/20		Out/20		Dez/20		
Tipo de área	Área Contratada	Total m ²	Diferença %	Total m ²	Diferença %	Total m ²	Diferença %	
G1a	Salas de aula	24.174,64	100,00	-99,59%	100,00	-99,59%	100,00	-99,59%
G1b	Laboratórios didáticos especializados	26.915,05	30.450,00	13,13%	30.450,00	13,13%	40.900,00	51,96%
G1c	Laboratórios de informática	1.439,38	-	-100,00%	-	-100,00%	-	-100,00%
G2	Auditórios	3.743,71	3.689,11	-1,46%	3.689,11	-1,46%	3.690,11	-1,43%
G3	Biblioteca	5.244,21	5.166,10	-1,49%	5.166,10	-1,49%	10.252,20	95,50%
G4	Salas de professores e administrativas	25.745,25	25.416,80	-1,28%	15.065,00	-41,48%	25.536,80	-0,81%
G5a	Áreas de circulação +	23.788,35	23.311,29	-2,01%	23.311,29	-2,01%	23.311,29	-2,01%
G5b	Áreas de circulação -	5.201,27	5.201,27	0,00%	5.201,27	0,00%	5.201,27	0,00%
G6a	Banheiros +	4.595,08	3.280,00	-28,62%	3.280,00	-28,62%	3.820,00	-16,87%
G6b	Banheiros -	1.749,85	1.200,00	-31,42%	1.200,00	-31,42%	1.200,00	-31,42%
G7	Copa, cozinha e refeitórios	2.441,27	2.371,33	-2,86%	2.371,33	-2,86%	2.421,00	-0,83%
G8	Depósitos e almoxarifados	5.725,63	5,00	-99,91%	5,00	-99,91%	5,00	-99,91%
G9	Teatro	1.601,89	1.008,00	-37,07%	1.008,00	-37,07%	1.008,00	-37,07%
G10	Áreas esportivas e de lazer	10.602,59	-	-100,00%	-	-100,00%	-	-100,00%

G11	Áreas de médico hospitalares	2.064,31	2.950,00	42,90%	2.950,00	42,90%	2.950,00	42,90%
G12	Criarte	713,5	713,50	0,00%	713,50	0,00%	713,50	0,00%
Total		145.745,98	104.862,40	-28,05%	94.510,60	-35,15%	121.109,17	-16,90%

Fonte: Elaboração própria

A Lei nº 8.666/93 aborda, em seu artigo 65, que os acréscimos e as supressões nos contratos de serviços podem ocorrer até o limite de 25% sobre o valor inicial atualizado, ficando o contratado obrigado a aceitar.

Junto a isso, o Acórdão Nº 1536/2016 – TCU – Plenário destaca:

[...] 9.1.1. a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de entender, como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, que os acrécimos ou supressões nos montantes dos ajustes firmados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre seus valores [...] (grifo nosso).

Por fim, os acréscimos e as supressões realizadas nos quantitativos de área a ser limpa não foram devidamente formalizados por meio de termo aditivo ao Contrato nº 7/2020.

Em resposta à SA nº 31/2021, a DCOS informou não será efetivado termo aditivo por entender que não se trata de situação de redução, mas de suspensão parcial de serviços, o que foi feito por meio de ofício à empresa.

Cabe destacar que, dentre as recomendações emanadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (disponíveis em www.comprasgovernamentais.gov.br), está a de que:

Não havendo tempo hábil para formalização de termo aditivo ao contrato, considerando o risco iminente à saúde pública proveniente da pandemia, o órgão ou entidade deverá proceder os ajustes necessários e anexar posteriormente a devida justificativa ao processo que embasa a formalização do termo aditivo.

Assim, verifica-se a necessidade de realizar alterações de quantitativo por meio de termo aditivo ao contrato. Nesse sentido, emitimos as seguintes recomendações:

2.5.1 Recomendação: não realizar as compensações entre itens no caso de acréscimos e supressões em itens contratados, observando os limites previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93.

2.5.2 Recomendação: realizar acréscimos e supressões contratuais devidamente formalizados por meio de termo aditivo.

3. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS E GESTÃO DE RISCOS DA UNIDADE

Em consonância com a ação de auditoria nº 6 do PAINT, os trabalhos realizados também versaram sobre a estrutura de controles internos e a gestão de riscos da unidade, visando, com isso, buscar entender a situação em que se encontram os controles do setor.

Conforme modelo COSO de avaliação de riscos e controles internos, as entidades devem buscar conhecer seu ambiente de atuação para desenvolver as próprias atividades e processos segundo os componentes e princípios do referido modelo.

Dessa forma, o desenvolvimento interno das unidades administrativas visa prestar serviços públicos mais eficientes, agregando valor à gestão pública. A governança, por sua vez, insere-se nesse contexto como o elo entre a sociedade usuária e financiadora das atividades estatais e a gestão dos órgãos públicos.

Conforme Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a governança orienta-se pelas seguintes diretrizes:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

[...] (grifo nosso).

Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2021-2030 da Ufes define, dentre outras diretrizes, que a instituição deve “focar o propósito da organização em resultados para usuários das atividades fins [...]”, dispondo para isso de um “sistema eficaz de gestão de riscos”.

Sendo assim, a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento institucional (Proplan), por meio da Portaria Ufes nº 1.072, de 11 de maio de 2017, estabeleceu a

Política de Gestão de Integridade Riscos e Controles da Gestão, para observância de todas as unidades administrativas. Junto a isso, destacou o papel das instâncias de supervisão, “com o objetivo de integrar as atividades de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão nos processos e atividades organizacionais”.

Art. 14 Compõem as Instâncias de Supervisão:

I – o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC);

II – o Setor de Governança, Gestão de Riscos e Controles do Núcleo de Desenvolvimento Institucional da Proplan, que funcionará como Assessoria Especial de Controle Interno;

III – os grupos de trabalho responsáveis pela gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão das respectivas pró-reitorias, dos órgãos suplementares, dos centros acadêmicos, das unidades gestoras e das unidades complementares.

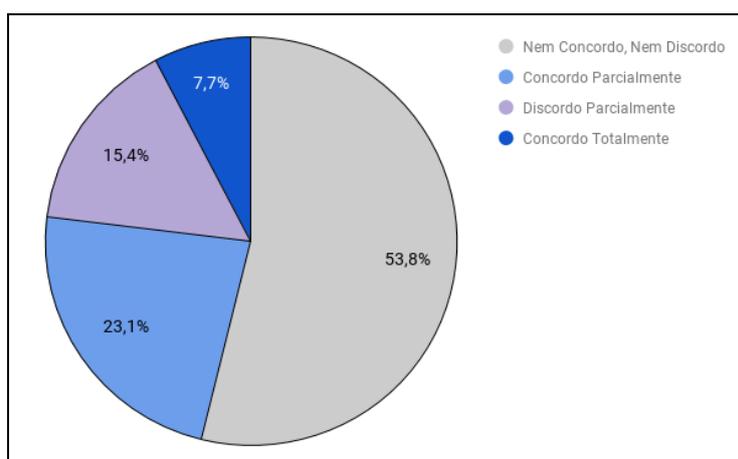
IV – o gestor de processos de gestão.

[...]

Diante disso, a Audin, como órgão de apoio à governança, desenvolve seus trabalhos visando garantir que as unidades auditadas desenvolvam sua gestão de riscos e controles internos. Ou seja, os setores, além da condição de auditados, são colaboradores desse processo para desenvolver as atividades da Universidade.

Em análise à resposta apresentada pela unidade, conforme consta no Anexo 3, temos o seguinte a observar: o questionário QACI refere-se a perguntas fechadas por meio das quais a Auditoria procura entender e analisar como se encontram os controles internos da unidade. Com base nas respostas ao questionário, o Gráfico 1 demonstra a distribuição de frequência das respostas do questionário de controles internos.

Gráfico 1 – Distribuição de frequência das respostas ao questionário de controles internos



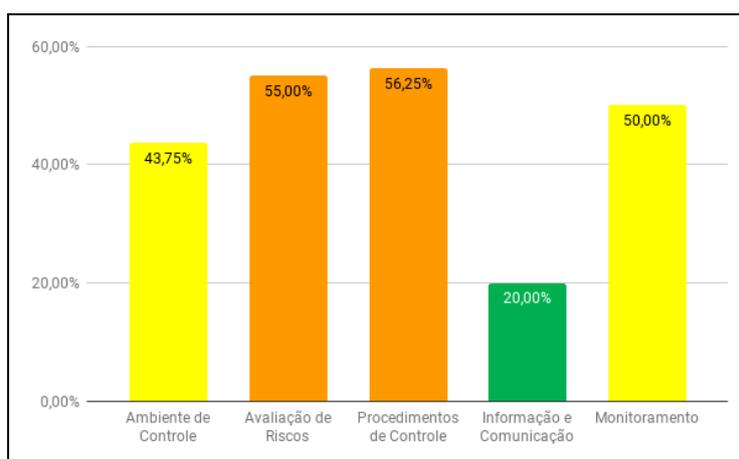
Fonte: Elaboração própria

Conforme pode ser observado, o nível de avaliação mais reportado foi nem concordo, nem discordo, com 53,8%. A segunda avaliação mais reportada foi concordo parcialmente, com 23,1% das respostas, seguida de discordo parcialmente, com 15,4%.

As duas avaliações que demonstram maior precariedade no atendimento dos componentes representam 69,20% das respostas, que são discordo parcialmente e nem concordo, nem discordo. Nesse sentido, há existência de riscos que necessitam de ser mitigados.

Com base nas respostas, ainda é calculado o grau de risco para cada um dos cinco componentes COSO, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Grau de risco dos componentes COSO



Fonte: Elaboração própria

Os componentes COSO se apresentam em patamares próximos de riscos, sendo o ambiente de controle (43,75%) e o monitoramento (50%) avaliados com grau de risco médio, e os procedimentos de controle (56,25%) e a avaliação de riscos (55%) com grau de risco alto. Já o componente informação e comunicação (20%) foi avaliado com grau de risco baixo.

Assim, a partir da análise das respostas enviadas pelo setor à Audin, combinada com as constatações presentes neste relatório, fica evidente a necessidade de implementações de melhorias em todos os componentes, em especial e prioritariamente, a questão da formalização dos procedimentos e rotinas e a revisão dos documentos padronizados do setor, referente ao ambiente de controle, na questão da avaliação contínua dos riscos para identificar mudanças, atinente ao componente avaliação de riscos, e a questão de normatização interna organizando a divisão de tarefas e responsabilidades de cada servidor, do componente procedimentos de controle.

Diante das análises, sugerimos à DIM, solicitando apoio ao NDI para as questões de governança:

a) Formalizar procedimentos e rotinas pertinentes à execução da atividade do setor, adotando revisão regular dos documentos padronizados;

- b) Aprimorar a gestão de riscos e controles da gestão, explicitando os principais itens de risco e suas respectivas respostas, em caso de ocorrência, adotando procedimento de revisão dos mesmos regularmente; e
- c) Adotar medidas que melhorem o nível de implementação dos componentes de avaliação do COSO, a fim de aprimorar, em especial, os componentes de avaliação de riscos e os procedimentos de controle, tornando-os mais eficazes.

4. CONCLUSÃO

Este Relatório contém os registros decorrentes dos exames realizados na Diretoria de Infraestrutura de Maruípe, pertencente à Superintendência de Infraestrutura. Diante das falhas e impropriedades citadas, recomendamos encaminhá-lo à SI para conhecimento dos fatos relatados e adoção de medidas eficazes, visando ao pleno atendimento das recomendações efetuadas por esta Auditoria Interna.

Salientamos que o trabalho em conjunto com a unidade de Auditoria é indispensável à melhoria dos processos e do controle interno administrativo, possibilitando a aderência à legislação e às condições indispensáveis para alcançar a regularidade no julgamento das contas da Universidade pela Controladoria-Geral da União e, posteriormente, pelo Tribunal de Contas da União.

Vitória/ES, 31 de maio de 2021.

Richard Cardoso de Rezende
Auditor Interno Governamental

Ramon Palaoro Checon
Auditor Interno Governamental

ANEXOS

ANEXO 1 – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Constatação 2.1

Manifestação da unidade em resposta à SA nº 7/2021, no processo nº 23068.014046/2021-60:

"A Diretoria de Infraestrutura Setorial de Maruípe foi idealizada para replicar os serviços e processos da Superintendência de Infraestrutura (SI), em um nível local, atuando como estrutura de apoio, solucionando os problemas setoriais e intermediando com a SI soluções de problemas institucionais.

Todavia apesar de a equipe da Diretoria de Infraestrutura de Maruípe ser extremamente enxuta, sendo formada pelo Diretor e mais um engenheiro Civil e de 2020 ter sido um ano atípico, a temos feito um grande esforço para implantar na diretoria os Macroprocesso existentes na SI.

O quadro a seguir exhibe os macroprocessos identificados nos manuais da Superintendência de Infraestrutura e a forma que a DIM atua sobre os mesmo.

	Macroprocesso	Unidade gestora	Atuação da DIM
1	Gestão do Planejamento Físico;	Diretoria de Planejamento Físico	Quanto a gestão do planejamento a DIM funciona apenas como intermediária entre o solicitante e a DPF, uma vez que conhecemos os problemas setoriais, facilitamos o diálogo na elaboração de projetos.
2	Gestão do Meio-ambiente e da Sustentabilidade;	Diretoria de Planejamento Físico	Até o presente momento, ainda não fomos introduzidos ao processo de gestão do Meio Ambiente
3	Gestão das Obras	Diretoria de Obras	No ano 2020 não houve obras no campus, contudo em 2021 existe a previsão de uma Obra na qual o engenheiro Civil lotado na DIM será o fiscal, contudo as diretrizes de Fiscalização serão determinadas pela Diretoria de Obras
4	Gestão da Manutenção Preventiva e Corretiva:	DMEE/DIM	
4.1	Das Edificações;	DIM	Para manutenção Predial foi separado um lote para atender o Campus, o Qual gerou o contrato 46/2020 e está em vigência de 01/2021.As demandas são recebidas pelo Sistema de Gestão de Demandas (SGD) são triadas DIM que faz uma planejamento da execução.
4.2	Da Infraestrutura Urbana;	DPF/DIM	Para manutenção Predial foi separado um lote para atender o Campus, o Qual gerou o contrato 46/2020 e está em vigência de 01/2021.As demandas são recebidas pelo Sistema de Gestão de Demandas (SGD) são triadas DIM que faz uma planejamento da execução. Ações que demandam projetos deverão se enquadrar na portaria 33/2019

4.3	De Equipamentos que integram as edificações.	DMEE/DIM	Quanto a gestão da Manutenção de Equipamentos DIM funciona apenas como intermediária entre o solicitante e a DMEE, uma vez que conhecemos os problemas setoriais, facilitamos o diálogo na produção de soluções e acompanhamos a execução dos serviços.
5	Gestão da Logística de Serviços	DSL/DIM	
5.1	Transportes;	DSL	Não possuímos frota, todas as demandas são feitas diretamente a DSL.
5.2	Limpeza, asseio e conservação das edificações	DSL/DIM	Acompanhamos a rotina de limpeza, verificamos o uso de EPIs, se os procedimentos estão sendo feitos de forma adequada e relatamos a DSL qualquer inconformidade.
5.3	Limpeza, asseio e conservação das áreas Externas	DSL/DIM	Existem 10 internos da Sejus que fazem a limpeza externa do campus e cumprem uma rotina semanal determinado pela DIM. Quanto a poda de arvores e corte da grama tem sido administrado pela DMEE, DIM atua como solicitante e não tem sido consultada sobre o planejamento das ações.
5.4	Controle de pragas e vetores;	DMEE	Serviços totalmente gerido pela DMEE
5.5	Chaves;		A UFES não oferece mais esse serviço
5.6	Esgotamento sanitário;	DMEE	Somos interligados diretamente na CESAN.
5.7	Destinação de resíduos.	DMEE/DIM	A Fiscalização do Contrato é feita pela DMEE, assim como na limpeza acompanhamos a rotina de coleta, verificamos o uso de EPIs, se os procedimentos estão sendo feitos de forma adequada e relatamos a DMEE qualquer inconformidade

Manifestação da unidade em resposta à SA nº 25/2021, no processo nº 23068.024784/2021-15:

A DIM acompanha a rotina de limpeza determinada pelo fiscal, verificamos o uso de EPIs, se os procedimentos estão sendo feitos de forma adequada e relatamos a DSL qualquer inconformidade

A DIM acompanha a rotina de Coleta de resíduos determinada pelo fiscal, verificamos o uso de EPIs, se os procedimentos estão sendo feitos de forma adequada e relatamos a DSL qualquer inconformidade

Constatação 2.2

- Manifestação da unidade em resposta à SA nº 07/2021, no processo nº 23068.014046/2021-60:

Apesar de presentes nos manuais da SI, a execução do Macroprocesso é muitas vezes realizada de forma parcial por depender de outro setor ou por não ter no corpo técnicos colaboradores o suficiente.

Destaco existe um planejamento de aumentar o corpo técnico do Setor e assumir de forma progressiva a gestão dos serviços. O primeiro foi de manutenção predial, a DIM está se preparando para criar seu cronograma de manutenção e para isso estamos propondo os seguintes passos:

Nome da Tarefa	Duração	Início	Término	Obs.
Mapeamento da Infraestrutura	120 dias	Sex 01/01/21	Qui 17/06/21	Vistoria em todas as Edificações do Centro
Mapeamento de Telhados	120 dias	Sex 01/01/21	Qui 17/06/21	Vistoria em todas as Edificações do Centro
Mapeamento de Fundação	60 dias	Sex 18/06/21	Qui 09/09/21	Vistoria em todas as Edificações do Centro
Criação de Matriz de Risco	15 dias	Sex 18/06/21	Qui 08/07/21	
Criação de Plano para manutenções corretivas	30 dias	Sex 09/07/21	Qui 19/08/21	

Considerando que o único Engenheiro Civil da DIM, também estará envolvido com a obra de reforma do Edifício Básico 3 e dando suporte parte das manutenções do Campus, acreditamos que possamos ter muita dificuldades em seguir nosso cronograma, porém mesmo assim elaboramos para nortear os trabalhos dentro do Campus.

Constatação 2.3

Manifestação do fiscal do Contrato 7/2020 em resposta à SA nº 22/2021, no processo nº 23068.024748/2021-51:

[...] A proposta da empresa que consta no processo 23068.055847/2019-61, peça sequencial 243, contém os valores do metro quadrado por tipo de área conforme apontado pela Auditoria, mas o valor final que está na mesma proposta, consta o valor R\$340.341,66. Nota-se, portanto, que a proposta aceita antes de efetuar a contratação possuía vícios, estava errada. Até então, eu não havia participado dos atos administrativos até ali, comecei a partir do início do contrato, na fiscalização.

O valor que eu tinha como teto de medição era R\$340.352,15, o valor que consta no contrato. Quando a empresa me encaminhou a 1ª medição para análise, o valor ficou em R\$340.340,64, ou seja, abaixo do teto. Infelizmente, não reparei na medição que a área contratada havia sido reduzida pela empresa para encaixar no valor, me atentei apenas ao valor do metro quadrado contratado. Multipliquei as áreas que pelos respectivos valores e cheguei na medição. O que não me atentei foi a área havia sido diminuída.

Eu, junto com a gestora do contrato, temos que regularizar essa situação, fazer o levantamento do valor envolvido e realizar descontos nas próximas medições. Cabe

salientar que a empresa ainda não recebeu valores retroativos de repactuação contratual do ano de 2020, portanto pode ser que não haja necessidade de desconto nas próximas medições.

Sobre as medições dos processos 23068.018765/2020-79 e 23068.022592/2020-93. Observo aqui, que a partir do momento em que reconheço que desde a primeira medição, houve uma falha minha por não perceber que houve diminuição de área na planilha de medição por parte empresa, informo que todas as planilhas estão erradas, pois a base foi a medição do primeiro mês.

Eu e a gestora do contrato vamos ajustar essa planilha corretamente junto à empresa, redefinindo os valores do metro quadrado de forma a se ajustar ao valor contratado e com a área contratada.

Mas repito, a proposta foi aceita (no processo licitatório) com aqueles valores unitários de metro quadrado por tipo de área, com uma planilha com vícios e que o total na planilha estava em R\$340.341,66, erroneamente. O valor correto era R\$344.616,94.

Isso será corrigido. [...]

todo o questionamento de área que ficou abaixo do contratado, é devido a esse erro na planilha. Ou seja, todos os metros quadrados limpos a menor serão reajustados mês a mês com as totalidades das áreas contratadas e com um novo valor de metro quadrado por tipo de área.

E isto será regularizado, a empresa terá que fazer uma nova planilha, reduzindo os valores dos metros quadrados por tipo de área até chegar ao valor do contrato e com os metros quadrados corretos.

Manifestação da DCOS em resposta à SA nº 31/2021, no processo nº 23068.028179/2021-13:

Considerando o Processo digital nº 23068.055847/2019-61 (Disponível em <https://protocolo.ufes.br/#/documentos/2888082/peças/>);

Considerando a peça-sequencial 243, referente à readequação da planilha de custos do Contrato 07/2020, consta, da proposta, o valor mensal de R\$ 340.341,66 e o valor semestral de R\$ 2.042.049,96;

Consta, ainda, da referida proposta, a seguinte tabela, que discrimina o Tipo de Serviço, Valor Proposto por Empregado, Quantidade de Empregados por Posto, Valor Proposto por posto e Quantidade de Postos:

Tipo de Serviço (A)		Valor Proposto por Empregado (B) - R\$	Qtde. de Empregados por Posto (C)	Valor Proposto por posto (D) = (B x C) - R\$	Qtde. de Postos (E)	Valor Total Mensal do Serviço (F) = (D x E) - R\$	Valor Total Semestral do Serviço (G) = (F x 06) - R\$
I	SERVENTE - 20%	R\$ 3.564,27	1	R\$ 3.564,27	73	R\$ 260.191,71	R\$ 1.561.150,26
II	SERVENTE - 40%	R\$ 4.061,13	1	R\$ 4.061,13	17	R\$ 69.039,21	R\$ 414.235,26
III	ENCARREGADO	R\$ 3.703,58	1	R\$ 3.703,58	3	R\$ 11.110,74	R\$ 66.664,44
Valor Mensal dos Serviços (I + II + N)						R\$ 340.341,66	R\$ 2.042.049,96

Considerando que o Valor Mensal dos Serviços se refere à soma dos Valores Propostos por Empregado/Posto multiplicado pela Quantidade de Postos, tem-se que os valores de R\$ 3.564,27, R\$ 4.061,13 e R\$ 3.703,58 multiplicados, respectivamente, por 73, 17 e 3, e somados, resultam no valor de **R\$ 340.341,66**, que, multiplicados por 6, resulta no valor semestral de **R\$ 2.042.049,96**

Considerando a peça-sequencial 244, referente ao Termo de Contrato nº 07/2020, consta, da “CLÁUSULA TERCEIRA – PREÇO”, que o valor mensal da contratação é de **R\$ 340.352,15**, perfazendo o valor total de **R\$ 2.042.112,91**;

Conclui-se que há uma diferença entre o valor mensal da proposta e o valor mensal contratado de R\$ 10,49 e, no valor total, de R\$ 62,95.

Informamos que houve um desencontro de valores quando da adjudicação do certame e da apresentação da readequação da planilha de custos pela Empresa, acarretando a diferença dos valores constantes do Contrato.

Nesse contexto, pontuamos que ocorrem, recorrentemente, erros de arredondamento, por se tratar de planilhas de custos, bem como registramos que, apesar de trabalharmos com as áreas contratadas, devem-se fechar os cálculos por quantidade de pessoas, tendo em vista que há impossibilidade de trabalhar com “meia pessoa”. Dessa forma, em várias situações, faz-se necessário o arredondamento, para que seja atingida a quantia inteira de empregados.

Cabe registrar, por fim, que não chegamos nos cálculos apontados por esta Audin, pelos argumentos expostos.

Comunicamos, desta feita, que será providenciado Termo Aditivo ao Contrato, para que seja corrigida a diferença de valor apontada nesta manifestação.

Constatação 2.4

Manifestação da unidade em resposta à SA nº 22/2021, no processo nº 23068.024748/2021-51:

O pagamento foi descontado por metro quadrado pois achei que assim era o correto. Tendo em vista que relatei a situação no Instrumento de Medição de Resultado e que o valor que havia sido pago a maior, referia-se a metros quadrados que não foram limpos.

Constatação 2.5

Manifestação da unidade em resposta à SA nº 22/2021, no processo nº 23068.024748/2021-51:

Quanto aos aumentos de área além do contratado, informo que vários prédios estavam e estão fechados, conseqüentemente, outras áreas como banheiros, laboratórios e áreas médicas que estão abrindo, a limpeza fica mais intensa. Mas isso não onerou o contrato, apenas alguns lugares foram mais limpos do que outros.

O valor da medição era determinado com a redução da jornada de trabalho na planilha de formação de preço, conforme é explicado em todos os Instrumentos de Medição de Resultado nos meses em que ocorreu redução de jornada. Com o valor definido, eu reduzia as áreas que sabia que não estavam sendo limpas e aumentei as áreas que estavam sendo limpas, sem me atentar em ter excedido o limite de área.

Mas repito, isso não onerou o contrato

Manifestação da DCOS em resposta à SA nº 31/2021, no processo nº 23068.028179/2021-13:

Informamos que não será efetivado Termo Aditivo para ajustar os quantitativos de área a ser limpa adequando o contrato à redução da jornada de trabalho adotado pela empresa contratante, pois entendemos que não se trata de situação de redução, mas de suspensão parcial de serviços.

Diante disso, a operação se concretiza por meio de ofício à Empresa, e não sob a forma de aditamento contratual, visto que, essa última inviabilizaria, por exemplo, o retorno dos quantitativos contratuais à situação anterior

ANEXO 2 – RESPONSABILIDADE DAS PARTES

Fundamentada nas Normas Internacionais de Auditoria Interna do IIA – *The Institute of Internal Auditors* e com base na NBC TA 700, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade, em 17 de junho de 2016, a Chefe da Auditoria Interna da Ufes, no uso legal de suas atribuições, faz-se incluir os seguintes parágrafos ao presente Relatório de Auditoria RA 2021004:

Responsabilidade da administração e da governança

Controles internos

Os responsáveis pela governança da entidade são os órgãos estatutários com responsabilidade pela elaboração, supervisão e aprovação pelos controles internos que ela determinou como necessários ao controle e à gestão dos recursos financeiros.

Prevenção e detecção de fraudes

Cabe ainda aos responsáveis pela governança a responsabilidade de prevenir e detectar fraudes ou erros por meio da implantação e da operação contínua de sistemas contábeis e de controle interno adequados.

Responsabilidade e riscos de auditoria do auditor

Conforme a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TI 01, a atividade da Auditoria Interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos por meio da recomendação de soluções para as não conformidades apontadas nos relatórios. Eventuais riscos de auditoria podem ocorrer, quer pelo volume ou pela complexidade das transações e operações. Tais riscos estão relacionados à possibilidade de que erros importantes, individualmente ou em conjunto, não sejam detectados pelas provas substantivas, em virtude da extensão do teste de auditoria ou da seleção de itens testados por meio de técnicas de amostragem.

Vitória, 31 de maio de 2021.

CRÍSLEY DO CARMO DALTO
AUDITORA INTERNA GOVERNAMENTAL
CHEFE DA AUDITORIA INTERNA

ANEXO 3 – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Considerando a relevância do tema, recentemente foi recomendado pela Controladoria-Geral da União (CGU), na Portaria nº 1.944, de 19/06/2019, como boa prática aos trabalhos de auditoria considerar e propor recomendações acerca do tema, com embasamento nas respostas do gestor e achados de auditoria.

É importante frisar que, no âmbito do Poder Executivo Federal, o marco regulatório que orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa MP/CGU nº 1, de 10/05/2016.

Nesse sentido, todos os órgãos governamentais deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo poder público.

Tal normativo dispõe, ainda, sobre princípios, objetivos e estrutura dos controles internos da gestão. O Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, por sua vez, dispõe acerca das diretrizes que devem ser adotadas na política de governança da administração pública federal, destacando-se o art. 17, que confere atribuições à alta administração do Poder Executivo Federal sobre a gestão de riscos:

Art. 17 A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios: I – implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público; II – integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais; III – estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e IV – utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Com vistas a dar cumprimento à IN MP/CGU nº 1/2016, e utilizando como parâmetros os *frameworks* (princípios e conceitos para a gestão de riscos corporativos), o modelo de avaliação de risco recomendado na administração pública fundamenta-se no guia *Internal Control – Integrated Framework* – pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO – Enterprise Risk Management - Integrated Framework – COSO-ERM*.

Essa metodologia destaca-se por apresentar a avaliação da sistematização dos controles internos nas entidades, por meio de cinco componentes de gerenciamento dos controles internos: Ambiente de Controle; Avaliação de Riscos; Atividades de Controle; Informações e Comunicações e Monitoramento. Além disso, a estrutura prevê ainda 17 princípios, os quais representam os conceitos fundamentais associados a cada componente, de forma que, ao aplicá-los, uma organização poderá ter um controle interno eficaz, além de convergir para os objetivos operacionais, de divulgação e de conformidade, conforme exposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Princípios relacionados aos componentes do controle interno

Componente	Princípios	
Ambiente de controle	1	A organização demonstra ter comprometimento com a integridade e os valores éticos.
	2	A estrutura de governança demonstra independência em relação aos seus executivos e supervisiona o desenvolvimento e o desempenho do controle interno.
	3	A administração estabelece, com a suspensão da estrutura de governança, as estruturas, os níveis de subordinação e as autoridades e responsabilidades adequadas na busca dos objetivos.
	4	A organização demonstra comprometimento para atrair, desenvolver e reter talentos competentes, em linha com seus objetivos.
	5	A organização faz com que as pessoas assumam responsabilidade por suas funções de controle interno na busca pelos objetivos.
Avaliação de riscos	6	A organização especifica os objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos.
	7	A organização identifica os riscos à realização de seus objetivos por toda a entidade e analisa os riscos como uma base para determinar a forma como devem ser gerenciados.
	8	A organização considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos.
	9	A organização identifica e avalia as mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno.
Procedimentos de controle	10	A organização seleciona e desenvolve atividades de controle que contribuem para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos.
	11	A organização seleciona e desenvolve atividades gerais de controle sobre a tecnologia para apoiar a realização dos objetivos.
	12	A organização estabelece atividades de controle por meio de políticas que estabelecem o que é esperado e os procedimentos que colocam em prática essas políticas.
Informação e comunicação	13	A organização obtém ou gera e utiliza informações significativas e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno.
	14	A organização transmite internamente as informações necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno, inclusive os objetivos e responsabilidades pelo controle.
	15	A organização comunica-se com os públicos externos sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno.
Atividades de monitoramento	16	A organização seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas e/ou independentes para se certificar da presença e do funcionamento dos componentes do controle interno.

	17	A organização avalia e comunica deficiências no controle interno em tempo hábil aos responsáveis por tomar ações corretivas, inclusive a estrutura de governança e alta administração, conforme aplicável.
--	----	--

Fonte: COSO1

E a metodologia do COSO constitui-se em um questionário que aborda 26 perguntas que, por sua vez, são respondidas com base em uma escala de valores que definem o nível de avaliação para cada questão. Foi acrescentada uma quinta opção para resposta, "nem concordo, nem discordo", com valor atribuído 2. As avaliações ficaram demonstradas conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Escala de valores atribuídos aos componentes do controle interno

	Avaliação	Descrição
0	Concordo totalmente	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da unidade.
1	Concordo parcialmente	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da unidade, porém em sua maioria.
2	Nem concordo, nem discordo	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é inconclusivo.
3	Discordo parcialmente	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da unidade, porém em sua minoria.
4	Discordo totalmente	Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da unidade.

Os resultados por componente do COSO são classificados em uma matriz que definirá o grau do risco em termos percentuais para cada componente, conforme Fórmula 1:

$$\text{Risco} = (\sum x_i) / (4n) \quad (1)$$

Onde x_i consiste na nota atribuída a i -ésima questão do componente analisado, e n é o total de perguntas que compõe o componente. Isso é, para se obter o nível de risco de cada componente, soma-se os valores atribuídos a cada resposta deste componente e divide-se o resultado pela nota máxima possível, ou seja, 4 vezes o número de questões do componente. Por fim, multiplica-se o valor encontrado por 100 e classifica-se o risco conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Matriz de riscos

Classificação	Grau do risco
75% - 100%	Risco crítico
50% - 75%	Risco alto
25% - 50%	Risco médio
0% - 25%	Risco baixo

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 7/2021, sobre o Questionário de Avaliação Controles Internos (QACI), a Diretoria de Infraestrutura de Maruípe (DIM) respondeu conforme consta no quadro 4.

Quadro 4 – Respostas ao QACI

Questões	Respostas
Ambiente de controle	
O setor adota mecanismos de controles internos.	2 Nem concordo, nem discordo
Os mecanismos gerais de controle instituídos pelo setor são percebidos por todos os servidores.	1 Concordo parcialmente
Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pelo setor.	2 Nem concordo, nem discordo
A comunicação dentro do setor é adequada e eficiente	1 Concordo parcialmente
Os procedimentos e rotinas pertinentes à execução da atividade do setor estão adequadamente formalizados.	3 Discordo parcialmente
Os documentos (formulários, check-list, planilhas, etc.) padronizados no setor para as atividades desenvolvidas no setor são revisados.	3 Discordo parcialmente
Os servidores do setor possuem o necessário conhecimento e treinamento para cumprir suas obrigações/atribuições.	2 Nem concordo, nem discordo
O setor identifica seus pontos fortes nas atividades desenvolvidas	0 Concordo totalmente
Avaliação de riscos	
O setor possui objetivos e metas, e estes estão formalizados.	2 Nem concordo, nem discordo
Existem mecanismos para prever, para identificar e para reagir a eventos que possam afetar o alcance dos objetivos	2 Nem concordo, nem discordo
Existem indicadores de desempenho para o alcance dos objetivos do setor.	2 Nem concordo, nem discordo
Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.	2 Nem concordo, nem discordo
A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco do setor ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo	3 Discordo parcialmente
Procedimentos de controle	
Para cada um dos riscos identificados, o setor implementou mecanismos de controle que minimizem a probabilidade de os objetivos da atividade não serem alcançados	2 Nem concordo, nem discordo
As atividades de controle são implementadas de maneira ponderada, consciente e consistente, considerando, entre outras questões, a relação custo/benefício do controle	2 Nem concordo, nem discordo
Há normatização interna organizando a divisão de tarefas e responsabilidades de cada servidor.	3 Discordo parcialmente
O setor dispõe de instrumentos/rotinas de conformidade e de conferência que permitam se certificar de que os mecanismos de controle são adequadas	2 Nem concordo, nem discordo
Informação e comunicação	

O setor fornece as informações que lhe são solicitadas de forma prática e tempestiva	1	Concordo parcialmente
O setor controla os documentos recebidos e produzidos por ele	1	Concordo parcialmente
O setor divulga internamente as informações relativas à execução das responsabilidades de forma eficaz.	1	Concordo parcialmente
Os arquivos (banco de dados) são periodicamente revisados, atualizados e validados, no sentido de garantir a produção de informações adequadas e confiáveis.	1	Concordo parcialmente
O setor consegue obter as informações importantes para avaliação dos riscos internos e externos, em tempo hábil.	0	Concordo totalmente
Monitoramento		
O sistema de controle interno do setor é constantemente monitorado para avaliar sua eficácia e qualidade ao longo do tempo.	2	Nem concordo, nem discordo
O sistema de controle interno do setor tem contribuído para a melhoria do desempenho de suas atividades.	2	Nem concordo, nem discordo
O sistema de controle interno do setor tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações realizadas pelo próprio setor.	2	Nem concordo, nem discordo
As deficiências de controle interno identificadas são reportadas tempestivamente ao nível gerencial apropriado ou à alta administração e adequadamente tratadas	2	Nem concordo, nem discordo

Fonte: Elaboração própria