

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA - RFA

Contratação de Serviços de Limpeza no Campus de Santo André -
Denúncia NUP 23546.115686/2023-75

Exercício 2024

Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC)

Auditoria Interna (AUDIN)

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA (RFA) N° 2024003

Ação de Auditoria deflagrada em decorrência de denúncia apresentada por meio do
NUP 23546.115686/2023-75

Unidade interessada: Prefeitura Universitária

Unidade(s) de Envolvimento Indireto: - Pró-reitoria de Administração (ProAd);

Missão

Promover o fortalecimento da gestão por meio de atuação independente de avaliação dos processos institucionais sob a perspectiva de riscos e racionalização dos controles internos, assessorando a governança da UFABC no alcance de seus objetivos.

Visão

Ser reconhecida como uma entidade de referência em Auditoria Interna na esfera do serviço público federal, aprimorando cada vez mais seus processos e serviços, de forma ética, visando a excelência do controle interno como instrumento de gestão governamental.

Valores

Ética: Praticar a ética, a verdade, a honestidade, transparência e o respeito em todos os relacionamentos, especialmente nos que decorram do exercício da função;

Competência e qualidade: Atuar de forma dedicada, criativa e inovadora;

Independência: Atuar de forma independente e imparcial procurando sempre a clareza dos fatos apurados;

Trabalho em equipe: Desenvolver os trabalhos de forma conjunta buscando a unidade e uniformidade dos pareceres;

Clientes internos bem atendidos: Buscar contribuir para a gestão como um todo por meio de apontamentos pertinentes;

Excelência: Busca incessante de melhoria contínua, assegurando alto padrão de desempenho no exercício de cada uma de nossas ações;

Compromisso com resultados: Dedicção plena para superação das metas assumidas com os órgãos de controle interno e externo, clientes internos e comunidade acadêmica.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN?

Apuração de denúncia por meio da análise da contratação e execução de serviços de limpeza no campus de Santo André.

POR QUE A AUDIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

A presente apuração foi deflagrada em decorrência do envio, pela Ouvidoria, de denúncia apresentada por meio do NUP 23546.115686/2023-75. O documento apresentado ao Fala BR relatava supostas incorreções na execução dos serviços de limpeza realizados no campus de Santo André em período de recesso no final de 2023. Não obstante o fato narrado na denúncia, e tendo em vista a conclusão a que se chegou durante a realização dos testes de auditoria, fez-se necessária a ampliação do escopo e todo o processo de gestão, fiscalização e execução do Contrato nº 10/2023 foi objeto de análise por parte desta Auditoria Interna.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CPF – Cadastro de Pessoas Física

ID – Identificação

OB – Ordem Bancária

OS – Ordem de Serviço

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PU – Prefeitura Universitária

PROAD – Pró-Reitoria de Administração

PT – Plano de Trabalho

QA – Questão de Auditoria

SA – Solicitação de Auditoria

SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contatos

UFABC – Universidade Federal do ABC

Sumário

1. INTRODUÇÃO	6
2. RESULTADO DOS EXAMES.....	7
3. CONCLUSÃO	15
4. ENCAMINHAMENTOS.....	16

2. INTRODUÇÃO

Esta Ação de Auditoria foi deflagrada em decorrência de denúncia apresentada por meio do NUP 23546.115686/2023-75 recepcionada pela Ouvidoria e encaminhada à Auditoria Interna para apuração. A presente denúncia versava sobre inconsistência na prestação de serviços de limpeza no campus de Santo André em período de recesso, ao final de 2023. Assim, a presente ação teve por objetivo verificar os fatos narrados pelo denunciante, assim como a conformidade e adequação das rotinas e controles internos de gestão e fiscalização da contratação de serviços terceirizados de limpeza.

Procedeu-se a um levantamento legislativo da matéria, bem como realizadas consultas aos sistemas oficiais na busca por informações e documentos da execução do presente contrato.

Em paralelo, foi elaborada a matriz de planejamento sob a ótica da IN nº 05/2017 e Nota Técnica nº 66/2018, além das legislações específicas sobre licitações e contratos, composta pelos seguintes questionamentos:

- a) Houve inexecução do objeto contratual?
- b) Houve inobservância das cláusulas contratuais?
- c) Houve Interferência da Administração na esfera de atuação da contratada
- Concessão de folga fora do estabelecido no contrato?
- d) O processo de fiscalização de contrato encontra-se formalmente instruído demonstrando ações efetivas e tempestivas?
- e) Houve pagamentos indevidos à contratada?

Feito o presente levantamento e tendo-se estabelecido os planejamentos iniciais com o delineamento das respectivas ações e testes a serem executados foram emitidas três Solicitações de Auditoria (SA).

Na primeira SA foram solicitadas informações gerenciais e documentos específicos que pudessem demonstrar as rotinas e controles internos da área. Feitas as análises da resposta, corroboradas pelas informações obtidas das pesquisas aos sistemas oficiais, foi necessária a emissão de uma segunda SA, sendo necessários,

ainda, esclarecimentos adicionais. De posse dos documentos e informações fornecidas então, fez-se necessário, ainda, uma terceira SA.

As informações e documentos apresentados foram analisados em conformidade com os testes estabelecidos e na proporção e dimensão estabelecidos no plano amostral.

Quanto aos resultados obtidos, inicialmente, cabe ressaltar que, realmente, no final do exercício de 2023 foi instituído para os trabalhadores terceirizados um revezamento, o que pode ter impactado a execução dos serviços de limpeza nas dependências do campus de Santo André, conforme consta da denúncia.

Todavia, cabe ressaltar que a Nota Técnica nº 66/2018 do Ministério do Planejamento, que trata da concessão de recesso e ponto facultativo para empregados terceirizados, prevê tal benefício, sem prejuízo da respectiva remuneração. A única exigência que o referido normativo faz é no sentido de que seja realizado o desconto do auxílio alimentação e transporte para tais períodos.

Dessa forma, a concessão realizada pela UFABC, por meio dos respectivos responsáveis, encontra-se em conformidade com a legislação vigente. Cabe ressaltar que a avaliação verificou que os descontos devidos foram formalmente efetivados e abatidos do montante pago à prestadora de serviço.

Não obstante a regularidade da concessão feita aos trabalhadores terceirizados, cabe ressaltar que das ações e análises realizadas restaram demonstradas inconsistências nos controles mantido pela área responsável pela execução do contrato de terceirização de serviços de limpeza, conforme demonstrado no capítulo Resultados dos Exames a seguir.

3. RESULTADO DOS EXAMES

1. Constatação 01: Ausência de segregação de funções no processo de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização dos serviços de limpeza.

Nos termos da Portaria nº 3394 / 2023 – PROAD, datada de 07/06/2023, a servidora [REDACTED] (SIAPE nº 198 [REDACTED]) foi designada para responder como Gestora responsável pelo Termo de Contrato nº 10/2023, processo nº 23006.027773/2022-01, celebrado entre a FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (UFABC) e a empresa VIVA SERVIÇOS LTDA, tendo como

substitutos os servidores [REDACTED] (SIAPE nº 197 [REDACTED]) e [REDACTED] [REDACTED] (SIAPE nº 212 [REDACTED]). Na mesma portaria foi designada a servidora [REDACTED] (SIAPE nº 211 [REDACTED]) para responder como Fiscal Técnico Operacional, tendo como substituta a servidora [REDACTED] (SIAPE nº 182 [REDACTED]).

Contudo, constatou-se por meio dos documentos apresentados e extraídos dos sistemas oficiais, corroborados pela própria servidora em entrevista realizada, que as atividades, tanto de gestão quanto de fiscalização, são executadas pela gestora do contrato, não havendo segregação, que a servidora nomeada como fiscal técnico operacional pela referida portaria ficaria a cargo das conferências do campus de São Bernardo e todas as ações de fiscalização (administrativa e operacional) do Campus de Santo André e todas as atividades de gestão do contrato são realizadas pela servidora nomeada como gestora.

O que se esperava era que as atividades estivessem minimamente segregadas, em conformidade com a norma interna. Contudo, não é o que se observa registrado nos atos de execução, onde os documentos de controle operacional, controle administrativo e de gestão da execução do Contrato nº 10/2023 são produzidos, mantidos e assinados pela mesma servidora. Tal fato externa fragilidade, pois concentra nas mãos de uma só pessoa as ações de gestão e fiscalização (administrativa e operacional), não obstante haver segregação formalizada por meio de documento oficial da Instituição.

1.1 Manifestação da área auditada

A área manifestou-se sobre a presente constatação da seguinte forma em 17/06/2024:

“Informamos que a equipe da Divisão de Serviços é extremamente diminuta, de forma que impossibilita a divisão de forma que atenda plenamente ao disposto na normativa legal. Porém, esta situação pode ser alterada, visto que existe a previsão de alocação de 01 (um) novo servidor na Divisão. Com isso, as atividades antes desenvolvidas por apenas uma servidora poderão ser divididas de forma mais igualitária.

Enquanto isso, os demais servidores nomeados como gestores substitutos farão a divisão de serviço, de forma que não fique tudo a cargo apenas da servidora nomeada como gestora principal.”

1.2 Apreciação da Equipe de Auditoria

Da manifestação transcrita acima, ratifica-se que há a concentração de atividades nas mãos da gestora de contratos principal e que a área pretende resolver a presente incorreção segregando as funções dentre os membros da própria equipe.

1.3 RECOMENDAÇÃO

1.3.1 Providenciar a segregação de funções entre o gestor e o fiscal do contrato em consonância ao estabelecido na Portaria de nomeação.

2. Constatação 02: Inconsistências no controle mantido pela fiscalização por ausência de documentos que viabilizem a efetiva conferência e fiscalização.

Em resposta às Solicitações de Auditoria nº 01 e 02, foram apresentadas duas planilhas, uma elaborada pela servidora responsável pelos controles internos e outra elaborada pelo preposto da empresa contratada. Foram também encaminhadas as folhas de ponto mantidas pela empresa contratada referente aos períodos analisados.

Das conferências realizadas, foi possível constatar a existência de algumas inconsistências: trabalhadores que não tinham folhas de pontos referentes ao mês novembro e/ou dezembro (tabela 1 e 2); trabalhadores afastados pelo INSS, onde se esperava um cartão de ponto com o registro de tal situação, ainda mais porque trabalharam alguns dias no mês de dezembro (Tabela 3); trabalhadores que tiveram término de contrato, mas que ainda trabalharam em alguns dias de dezembro (Tabela 4); e funcionários que fizeram cobertura de faltas (Tabela 5)

TABELA 1 - SEM PONTO EM NOVEMBRO	
Nome do Empregado	Unidade
████████████████████	SBC
████████████████████	SBC

TABELA 2 - SEM PONTO E DEZEMBRO	
Nome do Empregado	Unidade
████████████████████	SBC

[REDACTED]	S.A.
[REDACTED]	S.A.
[REDACTED]	SBC
[REDACTED]	SBC
[REDACTED]	S.A.

TABELA 3- AFASTAMENTO INSS	
Nome do Empregado	Unidade
[REDACTED]	S.A.
[REDACTED]	S.A.

TABELA 4 - TÉRMINO DE CONTRATO	
Nome do Empregado	Unidade
[REDACTED]	S.A.

TABELA 5 - COBERTURA DE FALTAS	
Nome do Empregado	Unidade
[REDACTED]	Santo André
[REDACTED]	São Bernardo
[REDACTED]	São Bernardo
[REDACTED]	São Bernardo
[REDACTED]	Santo André
[REDACTED]	Santo André
[REDACTED]	São Bernardo
[REDACTED]	Santo André
[REDACTED]	Santo André

[REDACTED]	Santo André
[REDACTED]	São Bernardo
[REDACTED]	São Bernardo
[REDACTED]	Santo André
[REDACTED]	São Bernardo
[REDACTED]	Santo André
[REDACTED]	Santo André
[REDACTED]	São Bernardo
[REDACTED]	São Bernardo

Para todos os casos, foram solicitadas justificativas para a ausência do cartão de ponto dos trabalhadores, reiterando-se pela sua apresentação.

Para as inconsistências relatadas foram apresentadas justificativas pela Prefeitura Universitária (PU) e que passamos a apreciar. Inicialmente, foi relatado que no intuito de fomentar maior transparência e proporcionar uma visualização mais clara, a área procedeu à unificação das Tabelas 1 e 2, bem como à apuração do período completo objeto da avaliação, que abrange os meses de novembro e dezembro de 2023, e também janeiro de 2024. Os registros de ponto abarcam, respectivamente, os seguintes intervalos:

- De 21/10/2023 a 20/11/2023 – novembro de 2023;
- De 21/11/2023 a 20/12/2023 – dezembro de 2023;
- De 21/12/2023 a 20/01/2024 – janeiro de 2024;

Verificou-se alguns documentos complementares, que não constatarem da resposta inicial da PU. Contudo, permaneceram ainda algumas inconsistências, dos 9 funcionários que não tinham ponto nos meses de novembro e/ou dezembro (tabela 1 e tabela 2), não foram apresentados os registros de 4 funcionários em 28/03/2024, data da última manifestação da área, quais sejam:

[REDACTED]	SBC	Não foi encontrado ponto referente a dezembro.
[REDACTED]	S.A.	Não foi encontrado ponto referente ao último decêndio dezembro.
[REDACTED]	SBC	Não foi encontrado ponto referente aos dois primeiros decêndios de dezembro.
[REDACTED]	S.A.	Não foi encontrado ponto referente ao último decêndio dezembro.

Cabe ressaltar que a PU informou que foi feita nova diligência à empresa para sanar tal inconsistência.

No tocante aos trabalhadores afastados pelo INSS (Tabela 3), dos dois casos apontados, foi localizada a documentação de um deles, e encaminhada no dia 28/03/24. Contudo, para o período de dezembro/2023, a PU informou que “não constava o cartão de ponto para esta última colaboradora. Portanto, solicitamos à empresa o envio do cartão de ponto de [REDACTED] referente ao mês de dezembro de 2023 para análise e inclusão nos registros pertinentes a esta auditoria”. O que se extrai da manifestação da área é que, até a provocação da Auditoria Interna, a inconsistência não tinha sido percebida.

Quanto à Tabela 04 (trabalhadora que teve término de contrato, mas que ainda prestou serviço em alguns dias de dezembro) a área apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação à funcionária em término de contrato de trabalho, cujo cartão de ponto não constava na relação apresentada, verificamos que, de fato, nossos arquivos não incluíam o referido cartão referente ao período de dezembro de 2023. Desta forma, solicitamos à empresa o envio do cartão de ponto da mencionada funcionária para análise e inclusão nos registros pertinentes a esta auditoria.”

Novamente, a inconsistência persiste e a mesma só foi constatada em decorrência da presente avaliação, o que denota fragilidade nos controles internos

do setor.

Com relação às prestações de serviço para coberturas de faltas a área responsável apresentou a seguinte manifestação:

“No que concerne aos registros de cobertura de faltas, conforme consta na Tabela 5, esclarecemos que **o controle é realizado por meio da planilha de presença enviada pela supervisora**, além das diligências efetuadas durante as atividades de fiscalização de campo. **Ressalta-se que não há registro por meio de cartões de ponto para essas situações.**” (Grifos Nossos)

Da manifestação apresentada pela área, corroborada pela documentação analisada, pode-se constatar fragilidade ligadas a esse assunto.

O fato de a área responsável entender não existir registro de frequência para os trabalhadores que estão cobrindo ausências é uma fragilidade de controle.

A prestadora de serviço deve sim manter o referido registro e apresentá-lo à Instituição como forma de evidenciar a efetiva substituição. A Instituição, a seu turno, não deve se embasar apenas na declaração feita pelo preposto (documento secundário e de elaboração unilateral) para atestar a regularidade da substituição.

Em sua manifestação, a PU indica que são realizadas diligências para a conferência, entretanto, a ausência de um documento primário, indicativo de que efetivamente aquele trabalhador esteve presente na Instituição para a substituição, acaba por externar falhas em seus controles internos.

2.1 Manifestação da área auditada

A área manifestou-se sobre a presente constatação em duas oportunidades. Inicialmente, em 17/06/2024, a área manifestou-se da seguinte forma:

“verificamos que pode ser dividida em duas constatações: A primeira que trata sobre a falta de documentos que foram cobrados da empresa somente após apontamentos da auditoria e a segunda que trata de documentos que a fiscalização não cobrava da empresa.

Com relação ao primeiro tópico, informamos que aprimoraremos nossos controles, de forma a possibilitar que falhas como as apontadas não tornem a ocorrer novamente. Já com relação ao segundo tópico, informamos que entramos em contato com a empresa prestadora de serviços e solicitamos que seja encaminhado, também, juntamente com a documentação mensal,

os cartões de ponto dos funcionários que realizavam cobertura de faltas. Desta forma, esperamos atender ao proposto por esta auditoria, que solicita que a fiscalização não dependa de documentos secundários, como a planilha elaborada pela preposta do contrato.”

Em seguida, em 20/06/2024, após a realização da busca conjunta de soluções a área apresentou a seguinte complementação:

“informamos que não é possível apresentar cópia dos cartões de ponto das coberturas de faltas, visto que a própria empresa não possui estes controles. Quando da solicitação de auditoria, questionamos a empresa para apresentação deste documento e fomos informados de que a mesma não possui controle de ponto das suas coberturas, sendo o relatório emitido pela preposta o único documento existente. Em tempo, optamos por não realizar nenhuma outra cobrança sobre os documentos passados, visto que esta atitude poderia configurar ingerência por parte da UFABC sobre as atividades e formas de controle da empresa. A empresa, porém, se comprometeu a iniciar um controle através de cartões de ponto a partir de julho/2024, possibilitando assim a apresentação posterior.”

2.2 Apreciação da Equipe de Auditoria

Das manifestações transcritas acima, o que se extrai é que a área reconhece as fragilidades apontadas e se compromete a implementar ações no sentido de minimizá-las.

No tocante à ausência de controle de ponto para as coberturas de faltas (sendo que, conforme informado, nem mesmo a empresa contratada mantém esse controle, o que demonstra a preocupação de como foram registradas e pagas tais coberturas) o que se observa é que a área reconhece a presente fragilidade e já providenciou junto à empresa que tais coberturas passem a ser registradas por meio de documento formal de ponto e que os mesmos sejam apresentados à contratante juntamente com os demais documentos mensais.

2.3 RECOMENDAÇÃO

2.3.1 Implementar ferramentas de controle (chek-list, por exemplo) que visem minimizar a possibilidade de falhas na conferência de documentos.

2.3.2 Adotar como rotina a solicitação dos registros de frequências dos trabalhadores que realizam as coberturas de faltas e/ou férias.

4. CONCLUSÃO

O presente relatório, além de responder à denúncia apresentada, colocando luz e evidenciando as práticas adotadas na execução dos serviços de limpeza no campus de Santo André, se propõe a fornecer subsídios para fortalecer os controles internos das operações associadas aos processos de contratação de serviços dessa natureza.

Para tanto, encontram-se registrados no presente relatório as circunstâncias que respondem à denúncia apresentada, deixando claro que a prática de concessão de recessos e/ou pontos facultativos aos trabalhadores terceirizados contratados encontra respaldo legal na Nota Técnica nº 66/2018 do Ministério do Planejamento, não corroborando as possíveis irregularidades constantes da denúncia encaminhada pela Ouvidoria. Dos testes realizados foi possível verificar que as concessões feitas aos trabalhadores terceirizados se deram dentro dos limites estabelecidos pelo referido normativo e foram abatidos do montante pago à empresa os valores referentes aos auxílios alimentação e transporte do período.

Já as demais constatações que se encontram registradas no presente relatório foram provenientes do aprofundamento das ações e testes, para responder às questões de auditoria elaboradas e conhecer o processo de gestão e fiscalização (administrativa e operacional) dos contratos de contratação de mão de obra de limpeza. Tais achados espelham fragilidades dos controles internos e demonstram a necessidade de melhoria e racionalização das rotinas adotadas pelos setores institucionais para a efetiva gestão e fiscalização dessa natureza de contrato.

Depois de discutidos os apontamentos em sede de Reunião de Busca Conjunta de Soluções e após análise das manifestações e justificativas apresentadas pela área, foram emitidas as três recomendações apresentadas no item anterior.

Por fim, cabe consignar que a área auditada se comprometeu e efetivar as medidas cabíveis para dar cumprimento as recomendações emitidas até o dia 30/08/2024.

5. ENCAMINHAMENTOS

Encaminhar cópia deste Relatório Final de Auditoria - RFA à Prefeitura Universitária - PU para conhecimento, informando que o presente relatório já encontra-se registrado no sistema e-Aud e as recomendações emitidas inseridas nas rotinas de monitoramento dessa Auditoria Interna.

O presente relatório será também encaminhado à PROAD para conhecimento.

Por fim será realizado um extrato com a parte pertinente à denúncia encaminhada a essa Auditoria Interna para fins de resposta à Ouvidoria no tocante à denúncia apresentada por meio do NUP 23546.115686/2023-75.

Santo André, 10 de julho de 2024.

À apreciação superior,

Documento assinado digitalmente
 PEDRO VICENTE PORTIOLLI
Data: 10/07/2024 17:09:55-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Pedro Vicente Portioli
Membro da Equipe de Auditoria

Documento assinado digitalmente
 JEFERSON ALVES DOS SANTOS
Data: 10/07/2024 15:23:53-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Jeferson Alves dos Santos
Coordenação da Ação de Auditoria

De acordo. Remeta-se conforme proposto.

Documento assinado digitalmente
 ROSANA DE CARVALHO DIAS
Data: 11/07/2024 11:46:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Rosana de Carvalho Dias
Supervisão da Ação de Auditoria
(Auditora-Chefe)