

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA - RFA

Segurança Comunitária – Serviços Terceirizados de Vigilância
Patrimonial

Exercício 2024

Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC)
Auditoria Interna (AUDIN)

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA (RFA) Nº 2024006

Ação de Auditoria deflagrada conforme previsão do PAINT/2024

Unidade interessada: Pró-reitoria de Assuntos Comunitários e Políticas Afirmativas -
PROAP

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?

Análise das rotinas e controles internos referentes ao processo de contratação de serviços terceirizados de vigilância patrimonial, portaria e recepção.

POR QUE A AUDIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

A presente ação de fiscalização foi deflagrada em conformidade com o PAINT/2024, ID 01. O estabelecimento da ação se deu por meio da metodologia de elaboração do PAINT, valendo-se da avaliação dos riscos do processo. A presente ação visa avaliar a conformidade quanto à gestão e fiscalização do contrato de segurança comunitária. No delineamento dos procedimentos iniciais do planejamento da ação, optou-se pelo recorte de análise da execução dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra para vigilância patrimonial, representada pelo contrato nº 24/2023, cujo valor mensal é de R\$490.635,62 (quatrocentos e noventa mil, seiscentos e trinta e cinco reais e sessenta e dois centavos), perfazendo um montante anual de R\$5.887.627,44 (cinco milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, seiscentos e vinte e sete reais e quarenta e quatro centavos). Dos testes aplicados foi possível constatar a regularidade das rotinas internas e ferramentas de controles adotadas, contudo, foram evidenciadas falhas na estrutura de governança pela falta de regimentos e manuais específicos tratando sobre o assunto objeto da presente ação de auditoria.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU – Advocacia Geral da União

CONSUNI – Conselho Superior

ME – Ministério da Economia

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

OB – Ordem Bancária

OS – Ordem de Serviço

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PROAD – Pró-Reitoria de Administração

PROAP – Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Políticas Afirmativas

PT – Plano de Trabalho

QA – Questão de Auditoria

R – Riscos

SA – Solicitação de Auditoria

SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

SQ – Subquestão de Auditoria

UFABC – Universidade Federal do ABC

Sumário

1. Sumário	
2. INTRODUÇÃO	6
3. RESULTADO DOS EXAMES	10
4. CONCLUSÃO	13
5. ENCAMINHAMENTOS	14

2. INTRODUÇÃO

Esta ação de auditoria foi deflagrada em consonância ao planejamento anual dessa Auditoria Interna para o ano de 2024, iniciando-se pelo levantamento de informações acerca do objeto a ser auditado.

Cabe ressaltar que a área não possui um regimento interno estruturado e aprovado, contendo as especificações de suas competências, tampouco um documento formalizado com a avaliação de riscos de seus processos.

Assim sendo, as informações utilizadas para a realização da presente avaliação foram obtidas por meio de pesquisas ao sítio eletrônico da referida unidade administrativa e de reuniões realizadas com a equipe envolvida.

Nos termos das informações disponibilizadas em sua página eletrônica, a Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Políticas Afirmativas (ProAP) é o braço da Reitoria responsável por formular, propor, avaliar e conduzir as políticas afirmativas e relativas aos assuntos comunitários da UFABC, conforme define o art. 1º da Resolução ConsUni nº 050, que a criou em dezembro de 2010.

Em 2016, foi criada a Seção de Segurança Comunitária, que, para além de fiscalizar os serviços terceirizados de vigilância patrimonial, portaria e recepção, procurou dar outro feitiço às ações de segurança no interior da universidade. Encarando-as como voltadas à proteção de nossa comunidade, ao respeito à diversidade e aos direitos humanos, essa Seção passou a integrar mais os funcionários terceirizados na vida cotidiana do campus, aproximando-os de servidores e estudantes.

Assim, a Seção de Segurança Comunitária da ProAP, atual Divisão de Segurança Comunitária, conforme Portaria nº 4235, de 11 de julho de 2024, publicada no Boletim de Serviço nº 1361, de 12 de julho de 2024, é responsável por:

- Serviços de vigilância patrimonial nas dependências dos campi da UFABC;
- Controle de acesso e recepção;
- Serviços de portaria;
- Gerenciamento das câmeras de monitoramento;

- Gerenciamento e autorizações de uso dos estacionamentos de carros, motos e bicicletário;
- Setor de Achados & Perdidos;
- Emissão de crachás provisórios de graduação, pós-graduação, PDC (Pesquisador, Doutor, Colaborador), PC (Pesquisador Colaborador), terceirizados, docentes, pós-doc, visitantes e Técnicos Administrativos em Educação;
- Controle de chaves dos Blocos A, B e L (Campus Santo André) e Alfa (Campus São Bernardo do Campo);
- Autorização, mediante solicitação, de entrada de visitantes nos períodos de acesso controlado;
- Acionamento do SAMU, Polícia, Bombeiros, Guincho, Departamento de Trânsito, etc, em caso de acidentes ou incidentes ocorridos no interior dos campi.

Dentre as ações relacionadas acima, foi objeto da presente avaliação a análise das rotinas e controles internos referentes ao processo de contratação de serviços terceirizados de vigilância patrimonial, portaria e recepção.

Cabe destacar que, não obstante constar da página da PROAP que compete à Divisão de Segurança Comunitária, fiscalizar os serviços terceirizados de vigilância patrimonial, recepção e portaria, assim como realizar ações voltadas à proteção da comunidade, ao respeito à diversidade e aos direitos humanos, em reuniões com a equipe para a formação do entendimento do objeto auditado, verifica-se que, na realidade, os editais de licitação para a contratação de locação de mão de obra que estão sob sua responsabilidade, não contemplam essas ações de proteção da comunidade, respeito à diversidade e aos direitos humanos. O que se observa é que está descrito como competência dos postos terceirizados a **vigilância patrimonial** e as rotinas de recepção e portaria. Cabe destacar, portanto, que o escopo da avaliação realizada se concentra nas rotinas internas de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização.

Estabeleceu-se, então, como recorte para a presente ação a análise da execução dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra para vigilância patrimonial, representada pelo contrato nº 24/2023, cujo valor mensal contratado é de R\$490.635,62 (quatrocentos e noventa mil, seiscentos e trinta e cinco reais e sessenta e dois centavos), perfazendo um montante anual de

R\$5.887.627,44 (cinco milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, seiscentos e vinte e sete reais e quarenta e quatro centavos).

Para viabilizar o presente trabalho, tendo em vista a inexistência de documentos que formalizem as competências da área, foi solicitado à equipe que descrevessem as respectivas atividades, vindo a ser proposto um fluxo do processo em análise revisado e consolidado em conjunto com a equipe¹.

A descrição apresentada resultou no seguinte fluxo constante do Anexo I.

Uma vez delineados os fluxos, discutiu-se sobre possíveis riscos envolvendo o processo, identificando-se 14 riscos principais, que foram analisados pela equipe, optando-se por 13 riscos chave:

R1 Falta de capacidade financeira da empresa contratada;

R2 Sobrepreço: a empresa contratada cobrar valores acima do mercado, resultando em gastos excessivos para a contratante;

R3 Descumprimento das obrigações trabalhistas;

R4 Inadimplência contratual: descumprimento das obrigações contratuais;

R5 Falta de cumprimento de prazos: a empresa terceirizada pode não cumprir os prazos estabelecidos no contrato;

R6 Falta de transparência e controle;

R7 Baixa qualidade dos serviços prestados: a escolha de um fornecedor inadequado pode resultar em serviços de baixa qualidade;

R8 Serviços insuficientes: serviços que não atendem plenamente as necessidades da contratante;

R9 Subcontratação indevida;

R10 Desvio de finalidade;

R11 Falta de qualificação da mão de obra (contratada);

R12 Estrutura Organizacional insuficiente - Regimentos, Segregação, Mapeamento, Manualização (contratante);

R13 - Atuação intempestiva e insuficiente dos gestores e fiscais de contrato.

¹ Equipe constante da Portaria PROAD nº 3662, de 14.09.2023

Cabe ressaltar que durante o processo de levantamento de riscos, a equipe da PROAP foi apresentando as ferramentas de controle que integram suas rotinas internas e que foram ponderadas pela Auditoria Interna na análise dos riscos e avaliadas quando das análises da ação.

Dentro desse contexto, foram estabelecidas duas questões de auditoria contemplando os riscos priorizados:

Q1 As rotinas internas e as ferramentas de controle adotadas pela Instituição, por meio da gestão e fiscalização (operacional e administrativa) do contrato em questão mostram-se suficientes e tempestivas no sentido de prevenir o descumprimento das obrigações contratuais, possíveis subcontractações irregulares e desvios de finalidades? (Riscos – r - 3,4,5,6,7,8,9,10 e 14); e

Q2 A instituição apresenta estrutura de governança institucionalizada e efetiva, com regimentos, instrumentos de delimitação de competências, manualização e padronização de rotinas internas, dentre outros, capazes de reger institucionalmente a matéria, estabelecendo-se os papéis e responsabilidades das áreas, assim como a fiscalização quanto ao cumprimento das atribuições e obrigações constantes do contrato?

Para a análise da Q1 foram estabelecidas 04 subquestões de auditoria:

SQ1.1 As ações da gestão e da fiscalização do contrato são efetivas no sentido de identificar e prevenir o descumprimento das obrigações trabalhistas por parte da contratada, assim como capazes de elidir uma possível responsabilização subsidiária? (r3);

SQ1.2 A gestão e fiscalização do contrato realiza suas análises a partir de documentos primários (aqueles que não sofreram interpretação por outro autor, ou seja, dados brutos e/ou elaborados por quem participou do ato). Eu pararia aqui ou colocaria as duas definições em nota de rodapé Já as fontes secundárias são aquelas produzidas após o evento e por um autor que não o testemunhou diretamente, ou seja, são aquelas que sofreram interpretação). (r3);

SQ1.3 Além da documentação apresentada, existe alguma outra forma de conferência utilizada pelos atores que corroborem as informações documentais (vistorias, inspeções *in loco*, checagens em sites por fontes primárias) e que possam averiguar as informações prestadas, assim como checar a tempestividade e cumprimento de todas as obrigações contratuais, bem como que sejam capazes de

averiguar a qualidade dos serviços prestados? (deve-se entender por inadimplência todo e qualquer descumprimento que possa levar a um total ou parcial descumprimento do objeto contratado). (r3, 4 e 7);

SQ1.4 As rotinas internas e ferramentas de controle adotados são eficazes no sentido de se evitar a intempestividade no fornecimento de informações/documentos de apresentação obrigatória, bem como possíveis outros documentos/informações que podem ser solicitados a qualquer momento pela contratada (desde que não caracterize ingerência – lembrando que exigir que se cumpra pontualmente as obrigações não caracteriza ingerência), preservando assim a transparência e o controle das atividades contratadas? (r5 e 6).

Já para a Q2 foram estabelecidas duas subquestões:

SQ2.1 A instituição possui estrutura de treinamento ou apresenta rotinas bem definidas e mapeadas que viabilizem a qualquer pessoa que assuma a função de gestão ou fiscalização de contratos exercer-la de forma intuitiva?; e

SQ2.2 A instituição investe em treinamento específico para os servidores que são designados para atuar nas funções de gestão e fiscalização de contratos, principalmente para as rotinas de gestão e fiscalização de contratos de locação de mão de obra, de forma periódica?

Para trabalhar com as questões e subquestões apresentadas foram aplicados testes específicos para a análise dos documentos e demais evidências, assim como das rotinas e ferramentas de controle.

Das análises realizadas foi possível constatar a existência de controles internos bem estruturados no tocante às rotinas da gestão e fiscalização do contrato analisado. Não obstante a existência de uma estrutura funcional e com rotinas internas desenhadas internamente e composta por instrumentos de controles efetivos, o que se observa é a ausência de uma estrutura de governança estruturada e institucionalizada, conforme consta do capítulo dos resultados desta ação.

3. RESULTADO DOS EXAMES

1. Informação:

Das análises realizadas foi possível constatar que a área apresentou um

processo bem estruturado e rotinas claramente definidas, embora não estivessem formalizados. Foi possível verificar a existência de ferramentas de controles e rotinas intercaladas entre os fiscais operacionais e administrativos, o que revelou uma maturidade construída em conjunto e de forma empírica, fundamentada nos cursos e treinamentos realizados e levando-se em conta as experiências acumuladas ao longo do tempo.

As interfaces delineadas pelos servidores responsáveis puderam ser verificadas ao realizar o desenho do processo que foi formalmente validado com eles em reunião para o referido fim. Esse esboço de estruturação, embora carecedor de um instrumento formalizado delineando rotinas e competências, viabilizou a análise do processo, a checagem das ferramentas de controle e o estabelecimento dos riscos inerentes a ele.

Essa estruturação informal (sem regimentos ou documentos congêneres) pôde ser testada e demonstrou sua efetividade quando da inadimplência da empresa contratada para a execução dos serviços de vigilância, ocorrida nos meses de junho e seguintes do corrente ano, durante a realização deste trabalho. Com as ações dos fiscais foi possível evitar o pagamento indevido da prestadora de serviços e garantido o recebimento das verbas principais pelos colaboradores da contratada.

Assim sendo, como uma boa prática de gestão, as rotinas adotadas pelo setor, assim como seus papéis de trabalho e ferramentas de controles deveriam ser manualizados e utilizados como base para estabelecer uma padronização mínima nas rotinas internas, abrangendo todo o processo de gestão e fiscalização dos serviços de locação de mão de obra.

2. Constatação 01: Estrutura de governança não formalizada.

Dos testes realizados foi possível constatar que embora exista uma delimitação e individualização de competências no sítio eletrônico da PROAP, <https://proap.ufabc.edu.br/>, não existe um regimento formalizado aprovado com a delimitação das estruturas de governança competente. Como já mencionado, o processo de gestão e fiscalização é executado de forma não regimentalizada e em conformidade com o estabelecido pelos próprios servidores, cada um em sua área de atuação.

A ausência de uma estruturação formal das áreas específicas da Pró-reitoria externa fragilidades que podem levar a incorreções nas rotinas e/ou práticas em duplicidade, retrabalhos ou a existência de processos sem responsáveis em decorrência dessa lacuna regimental.

Recomendação 01: Elaborar os documentos estruturantes com as definições das competências e rotinas internas da área.

Em reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 18.10.2024 com a participação da PROAD e PROAP, a constatação foi discutida e a AUDIN buscou demonstrar a importância da elaboração de documentos estruturantes, como uma proposta de regimento interno, com as definições das competência e rotinas internas da área avaliada.

3. Constatação 02: Ausência de padronização das ações de gestão e fiscalização de contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Como constou da informação acima, ao aplicar os testes de auditoria foi possível verificar a existência de rotinas internas cumpridas e criadas pelos próprios servidores, após treinamentos e por experiências empíricas dos casos existentes. Assim, foi possível constatar que não existe um documento institucional que aborde o tema com o detalhamento necessário de tal sorte que as rotinas sejam todas previamente estabelecidas e padronizadas pela Instituição.

Essa reflexão sobre a padronização das rotinas internas, por meio da adoção de boas práticas, fortalece e viabiliza ações concretas e tempestivas dos atores envolvidos. Sobretudo, tendo em vista que a gestão e fiscalização das principais contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (limpeza e vigilância patrimonial) na instituição encontram-se em setores diversos, envolvendo um considerável volume de recursos financeiros e os riscos inerentes aos processos de terceirização. Assim, a existência de um documento contemplando as boas práticas de maneira mais detalhada e pormenorizada fortalece os controles internos, pois, uma vez as ações estando previstas em fluxos e detalhamento de rotinas fornecem a segurança razoável ao agente sobre como proceder e favorecem a atuação preventiva e tempestiva.

Cabe ressaltar que existe na Instituição um manual de gestão e fiscalização de

contratos([https://proad.ufabc.edu.br/images/Contratos/Manual de fiscaliza%C3%A7%C3%A3o de contratos - UFABC - adaptado %C3%A0 NLLC-vers%C3%A3o final.pdf](https://proad.ufabc.edu.br/images/Contratos/Manual_de_fiscaliza%C3%A7%C3%A3o_de_contratos_-_UFABC_-_adaptado_%C3%A0_NLLC-vers%C3%A3o_final.pdf)), contudo ele traz conceitos e definições sobre os papéis do gestor e dos fiscais, assim como prevê de uma forma geral algumas rotinas se limitando à deflagração do processo de gestão e fiscalização. O referido documento, segundo informações constantes do seu preâmbulo, foi elaborado com base no Manual de Fiscalização de Contratos da AGU, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, na Instrução Normativa MPDG nº 05, de 26 de maio de 2017, na Instrução Normativa MPDG nº 06, de 06 de julho de 2018 e na Instrução Normativa ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022, caderno de logística que trata de sanções administrativas, caderno de logística que trata de conta-depósito vinculada e demais legislação correlata. Contudo, falta um detalhamento das rotinas, processos e interfaces entre os diversos setores envolvidos na concretização de um bom acompanhamento da execução do contrato de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Em reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 18.10.2024 com a participação da ProAd e ProAP, a constatação foi discutida e a AUDIN apresentou duas propostas de recomendações para discussão pelas representantes das áreas:

Recomendação 02: Criar mecanismos formais para racionalizar as rotinas internas de comunicação tempestiva com a área competente por responsabilizar formalmente a prestadora de serviços nos casos de inadimplência;

Recomendação 03: Elaborar Manual ou documento congênere visando a padronização das ações de gestão e fiscalização de contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, adequando-o e/ou anexando-o ao manual já existente da PROAD;

Restou estabelecido como providência a ser adotada a elaboração de fluxos e normas para fiscalização de contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra com a coordenação da PROAD e envolvimento da PROAP e Prefeitura Universitária, a serem apresentados até 28 de fevereiro de 2025.

4. CONCLUSÃO

Tendo em vista os testes aplicados decorrentes do planejamento feito com base nos riscos apurados do presente processo, verifica-se que, embora não formalizadas, as rotinas internas mantidas pelo setor mostraram-se coerentes e com

um nível de maturidade de execução satisfatório.

As ferramentas de controles apuradas e testadas por essa Auditoria mostraram-se suficientes e tal fato foi comprovado por meio da tempestividade da atuação da área, no quesito de fiscalização da execução do contrato de vigilância patrimonial, quando a empresa deixou de cumprir com suas obrigações a partir de junho do corrente ano. A atuação tempestiva da área impediu que houvesse pagamentos indevidos à contratada, o que poderia gerar prejuízos mais danosos ao erário.

Contudo cabe ressaltar que, embora haja toda uma estrutura em funcionamento, falta-lhe a sua formalização e institucionalização por meio de normativos e documentos internos.

5. ENCAMINHAMENTOS

Encaminhar cópia deste Relatório Final de Auditoria - RFA à PROAP e à PROAD para que tomem conhecimento e, nos prazos acordados, ou antes, se for o caso, informem à AUDIN, por meio do e-CGU, as providências adotadas para solução das impropriedades apontadas.

Por fim, para atendimento aos normativos aplicados à atividade de auditoria interna, cópias deste relatório serão enviadas à Controladoria-Geral da União – CGU e à Reitoria, bem como se dará sua publicação na íntegra na página eletrônica da AUDIN e extrato no Boletim de Serviço.

Santo André, 04 de novembro de 2024.

À apreciação superior,

Documento assinado digitalmente
 PEDRO VICENTE PORTIOLLI
Data: 06/11/2024 07:55:27-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Pedro Vicente Portioli
SIAPE 3375770 – Téc. Contabilidade
Auditor Interno Governamental

De acordo. Remeta-se conforme proposto.

Documento assinado digitalmente
 JEFERSON ALVES DOS SANTOS
Data: 06/11/2024 08:49:34-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Jeferson Alves dos Santos
Supervisão da Ação de Auditoria
(Chefe da Auditoria Interna)

ANEXO I

