



**AudIn · UFSCar**  
Auditoria Interna

## RELATÓRIO DE APURAÇÃO

**RA 01/2022 – Contrato de Serviços  
Terceirizados – Prefeitura  
Universitária (PU-SC)**

**Coordenadora Interina da AudIn**  
Jaqueline Contarin

**Auditora Interna e Chefe da Seção de  
Execução de Auditorias**  
Leticia Bernardes de Mello Grego

**Junho/2022**

**Auditoria Interna - AudIn**  
**Fundação Universidade Federal de São Carlos**

*RELATÓRIO DE APURAÇÃO*

Unidades Examinadas:

Prefeitura Universitária (PU-SC)

RA 01/2022

## **Missão da AudIn**

Aprimorar e avaliar a gestão por meio de atuação independente e objetiva prestando serviços de consultorias e agregando valores aos controles internos da Universidade sempre buscando a eficácia nos processos de gerenciamento de riscos, integridade e governança.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AudIn	Auditoria Interna
CCServ	Coordenadoria de Contratos e Serviços
CGU	Controladoria Geral da União
FONAI-MEC	Associação Nacional dos Servidores Integrantes das Auditorias Internas do Ministério da Educação
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
IN	Instrução Normativa
MOT	Manual de Orientações Técnicas à Atividade de Auditoria Interna Governamental da Controladoria Geral da União
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAINT	Plano de Auditoria Interna
PU-SC	Prefeitura Universitária (Campus São Carlos)
SIn	Secretaria Geral de Informática
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos

# SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO .....	6
II. RESULTADOS DOS EXAMES E RECOMENDAÇÕES.....	8
III. CONCLUSÃO .....	11
IV. ANEXO .....	12

# I. INTRODUÇÃO

## 1.1. PLANEJAMENTO DA AVALIAÇÃO

Esta ação de avaliação, em caráter de apuração, teve como objetivo avaliar se as horas de trabalho prestadas no contrato 36/2019, de serviços de portaria, junto à empresa Orbenk, estavam sendo devidamente apuradas pela Prefeitura Universitária, campus São Carlos, (PU-SC), da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). O trabalho foi realizado entre fevereiro e junho de 2022 e não sofreu restrições. A apuração não fazia parte do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) de 2022 e, portanto, trata-se de uma ação de avaliação extraordinária no período.

Conforme o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (MOT), a apuração “consiste na execução de procedimentos cuja finalidade é averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais”. A necessidade pela apuração em questão originou-se durante a execução da ação de auditoria dos processos de gestão de contratos da Secretaria Geral de Informática (SIn) em 2021 pela AudIn-UFSCar. A AudIn recebeu informações de que o processo de confronto entre horas trabalhadas comparada às horas de trabalho devidas pela Orbenk requereu melhorias nos controles internos pela SIn, quando tal atividade foi transferida a essa unidade pela PU-SC. Esta informação significou haver indícios de que o contrato de serviços de portaria pela Orbenk ainda sob responsabilidade da PU-SC, pudesse ter inconsistências na fiscalização.

O MOT distingue as ações de apuração a partir de seu objeto, que pode ser erro ou fraude. Como não houve qualquer indício que caracterizasse “desonestidade, dissimulação ou quebra de confiança”, que são características pertinentes a fraudes, trata-se de uma apuração de erro, a qual deve ser conduzida através das etapas de “planejamento, execução, comunicação e monitoramento”, de forma similar às ações de avaliação.

Em conformidade com o requerido pelo MOT (que especifica que o trabalho seja “planejado com vistas a atender aos objetivos da demanda que o originou”) e considerando que a demanda diz respeito à possibilidade de inconsistências especificamente na fiscalização de horas de trabalho prestadas em contratos da Orbenk geridos pela PU-SC, o escopo do trabalho limitou-se justamente ao contrato 36/2019, sendo este o único contrato fiscalizado pela unidade junto à Orbenk, em janeiro de 2022<sup>1</sup>.

Como parte da metodologia aplicou-se a ferramenta “Matriz de Riscos”, na qual foi avaliado o risco de inconsistência no processo de aferição das horas trabalhadas. A pontuação foi feita com base na experiência da Auditoria e informações sobre o

---

<sup>1</sup> Em janeiro de 2022, a UFSCar contava com três contratos vigentes junto à Orbenk: o contrato 31/2019, sob responsabilidade da SIn em 2021, foi objeto da ação de auditoria realizada pela AudIn em 2021, o contrato 36/2019 de serviços de portaria, fiscalizado pela PU-SC, e o contrato 32/2019, de serviços de recepção sob responsabilidade da Unidade de Saúde Escola (USE). Como o indício de inconsistências diz respeito somente a contratos da Orbenk fiscalizado pela PU-SC, o escopo da apuração limitou-se ao contrato 36/2019.

contrato e os controles internos implementados. A matriz utilizada é uma adaptação dos modelos FONAI-MEC<sup>2</sup> e da “Planilha Documentadora”<sup>3</sup> do Ministério da Economia (Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), os quais figuram como parte de uma metodologia amplamente difundida no âmbito das auditorias internas das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior).

A Prefeitura Universitária da UFSCar conta com a Coordenadoria de Contratos e Serviços (CCServ), que tem como atribuições a “contratação e gerenciamento dos contratos de serviços terceirizados complementares de vigilância, portaria, limpeza e conservação predial, transporte, gerenciamento da frota, além de colaborar na fiscalização e controle dos contratos vinculados à Prefeitura Universitária, dando suporte aos demais campi da UFSCar”. Dentre outras atividades, a CCServ é responsável por conferir a documentação para a aferição de serviços e liberação de notas fiscais para pagamento.

O contrato 36/2019 tem como objeto a prestação de serviços de portaria para os campi de São Carlos e Lagoa do Sino, contemplando 35 funcionários terceirizados. O valor total anual do contrato é de R\$ 1.281.468 (sem considerar reajustes ou repactuações). O Termo de Referência anexo ao Edital traz, em seu Anexo I-A, a Instrumento de Medição de Resultados (IMR). O Módulo B do Indicador 3 do IMR requer que as avaliações pertinentes à frequência e cumprimento de horário sejam feitas mensalmente, antes do pagamento (Quadro 1).

Embora a avaliação deva ser feita através de faixas de satisfação (0, 1 ou 2; insatisfatório, regular ou satisfatório), trata-se de um contrato com uma multiplicidade de funcionários em diferentes postos de trabalho, turnos e localidades da universidade, o qual requer um controle objetivo e conclusivo para avaliar a satisfação quanto ao cumprimento horário. O controle do cumprimento de horários e carga de trabalho é feito por sistema de ponto eletrônico.

**Quadro 1: Quesitos do Módulo B do Indicador 3 do IMR – Termo de Referência**

<b>B – Cobertura dos postos nos horários determinados</b>	
B1. Disponibilização de funcionários em quantidade necessária, uniformizados e portando crachá com foto recente, e devidamente registrados em sua carteira de trabalho.	2
	1
	0
B2. Cobertura dos postos nos horários determinados, com o desenvolvimento das atividades descritas.	2
	1
	0
B3. Cumprimento integral dos horários e frequência de trabalho estabelecidos em contrato e seus anexos.	2
	1
	0

<sup>2</sup> Versão foi disponibilizada durante o curso de capacitação “A Atuação da Unidade de Auditoria Interna” da associação FONAI-MEC, entre os dias 10/10/2018 e 14/10/2018 em São Paulo.

<sup>3</sup> A “Planilha Documentadora” do MPOG foi acessada no link <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/planilha-documentadora-20-02-2017-2.xlsx/view>, último acesso na data de 14/03/2019.

B4. Efetuar a reposição da mão-de-obra nos postos, em eventual ausência, no prazo previsto no contrato.	2
	1
	0

A CCServ informou que recebe diversos relatórios da Orbenk mensalmente, dentre eles, o Relatório de Folhas de Ponto. Informou ainda que confere as horas trabalhadas para verificar a necessidade de glosa, para posterior autorização de emissão da nota fiscal pela empresa (resposta à SA01).

Visando evidenciar os controles internos descritos, a CCServ apresentou a “Lista de Verificação do Fiscal Técnico” preenchida mensalmente. A referida lista, no entanto, não conta com controle específico de verificação de quantidade de horas trabalhadas. A lista indica a existência de um Relatório Diário de Amostragem, mas este não estava sendo aplicado “em virtude da pandemia, conforme a Resolução Consuni nº 39 de 10/03/2021”. Adicionalmente, foi apresentada a “Lista de Verificação – Fiscal Administrativo”, que embora tenha um controle para verificar se a empresa apresentou o “Relatório de horas trabalhadas/folha de ponto”, não houve evidências de que é feito um confronto regular entre horas previstas no contrato e horas trabalhadas, conforme as Folhas de Ponto. Como não se comprovou haver controles internos efetivos para aferir a quantidade de horas trabalhadas, constatou-se prontamente a necessidade pela sua implementação, a qual elaboramos na seção 2 deste relatório.

Para avaliar com que frequência ocorreram diferenças entre horas trabalhadas e horas devidas, a AudIn realizou testes substantivos em meses amostrados entre 2020 e 2021, os quais também resultaram em constatação, descrita na seção 2.

## 2. RESULTADOS DOS EXAMES E RECOMENDAÇÕES

**1.1. CONSTATAÇÃO:** Ausência de confronto regular entre horas devidas e horas trabalhadas e cálculo das respectivas glosas.

**Causa:** Checklist incompleto, não adaptado às normas vigentes de fiscalização de contratos ou ao Termo de Referência do contrato 36/2019.

**Análise de auditoria interna:** A PU-SC não apresentou evidências de confronto mensal entre as horas trabalhadas e as horas devidas para, em seguida, emitir avaliação objetiva no Instrumento de Medição de Resultado, que eventualmente resultaria em glosa no valor mensal. Esta ausência de controle interno por si só, resulta na recomendação de implementar esse processo. Adicionalmente, recomenda-se que esta atividade seja incluída no checklist para garantir que seja tratada como um requisito obrigatório para a autorização da emissão da nota fiscal pela Orbenk.

Para verificar se houve diferenças a menor das horas trabalhadas comparado às horas devidas, a AudIn elaborou um teste substantivo de confronto entre os dois dados para uma amostra de um total de 8 meses em 2020 e 2021. O teste, no entanto, foi

inconclusivo, haja vista que a PU-SC não dispõe atualmente de informações suficientes sobre o englobamento das horas de funcionários de “reserva técnica” nas folhas de ponto recebidas mensalmente. Como não foi possível, através do teste substantivo, excluir a possibilidade de horas trabalhadas a menor desde o início do contrato e, considerando a ausência de controles internos de confronto até o momento, recomenda-se que o confronto seja realizado retroativamente para todos os meses do contrato. Haja vista que se trata de um processo implementado tardiamente, é importante confirmar junto à Procuradoria Federal se eventuais glosas retroativas podem ser aplicadas neste momento do ponto de vista jurídico.

Os checklists dos fiscais técnico e administrativo preveem controles referentes à IN nº 03/2016. Esta norma, no entanto, alterava a IN nº 02/2008 que dizia respeito à contratação de serviços, e já encontra-se revogada pela IN nº 05/2017. A própria IN nº 05/2017 está explicitamente prevista como norma aplicável ao contrato 36/2019 no próprio contrato e no edital de pregão eletrônico nº 17/2019. Portanto, recomenda-se que a PU-SC adeque o checklist para englobar os quesitos de fiscalização da IN nº 05/2017 e garanta que cada contrato de serviço seja fiscalizado pelas normas aplicáveis a ele. Um exemplo de controle interno para implementar essa recomendação seria um sistema parametrizado com checklists específicos de cada norma (ex. IN nº 02/2008 e IN nº 03/2016, IN nº 05/2017, com ou sem ocorrência de dedicação exclusiva de mão-de-obra), onde seja possível informar o contrato sendo fiscalizado e o sistema devolva o checklist customizado para o contrato, evitando a aplicação de normas equivocadas.

**1.1.1. RECOMENDAÇÃO:** Implementar processo de comparação entre horas trabalhadas e horas devidas, para dar embasamento à avaliação feita no Instrumento de Medição de Resultados.

**1.1.2. RECOMENDAÇÃO:** Incluir o processo de comparação entre horas trabalhadas e horas devidas no checklist dos fiscais de contrato.

**1.1.3. RECOMENDAÇÃO:** Confrontar as horas trabalhadas com a horas devidas para todos os meses desde o início do contrato e, caso seja necessário, aplicar descontos retroativos. Avaliar esta possibilidade junto à Procuradoria Federal.

**1.1.4. RECOMENDAÇÃO:** Adequar o checklist às normas aplicáveis ao contrato 36/2019, assim como implementar controle interno para garantir que cada contrato de serviços seja fiscalizado pelas normas previstas em seus respectivos editais e instrumentos contratuais.

**1.2. CONSTATAÇÃO:** Ausência de descontos nas notas fiscais apresentadas pela Orbenk em conformidade com a Medida Provisória 932 de 31/03/2020.

**Causa:** Fragilidades quanto ao processo de atualização sobre normas que impactem a planilha de custo.

**Análise de Auditoria Interna:** A Medida Provisória nº 932 de 31/03/2020 previa a redução das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos de abril a junho de 2020, desonerando as empresas. Ao executar o teste substantivo, observou-se que não houve quaisquer glosas na nota fiscal emitida referente ao mês de maio de

2020 à Orbenk, evidenciando que não houve desconto equivalente à redução da alíquota sobre o valor por posto de trabalho do contrato 36/2019. A CCServ informou que não incluiu o impacto da alíquota reduzida em quaisquer meses da vigência (resposta à SA03).

A não aplicação do desconto significa que o valor referente à redução da alíquota foi incorporado ao lucro da empresa, pago pelo poder público. O Ministério da Economia instruiu os órgãos a realizar glosas parciais dos serviços (entre outras medidas possíveis, conforme <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-no-combate-a-covid-19/reducao-temporaria-das-aliquotas-de-contribuicao-aos-servicos-sociais-autonomos>).

A CCServ explicou que não recebeu instruções da administração da UFSCar quanto à MP (resposta à SA03). Desta forma, recomenda-se que sejam calculados os devidos valores de abril, maio, junho de 2020 (incluindo os impactos do cálculo de horas trabalhadas versus horas devidas, conforme já recomendado) para o contrato da Orbenk e demais contratos de serviço sob responsabilidade da PU-SC e demais campi onde a redução seja aplicável. Haja vista o caráter retroativo, recomenda-se consultar a Procuradoria Federal sobre a aplicação dos descontos neste momento. Sugere-se que seja verificado, após os primeiros cálculos e estudos, se os custos operacionais do recálculo superam os benefícios financeiros para a administração pública, dependendo do valor global do contrato. Caso seja verificada a não viabilidade para contratos específicos, este pode ser fator que embase a assunção de riscos, a critério da PU-SC e da alta gestão da UFSCar.

Para evitar que a mesma constatação ocorra futuramente, seria recomendável que a PU tivesse controles internos para informar-se de novas normas que produzam impacto sobre os valores dos serviços terceirizados. Evitando o retrabalho e trabalhos sobrepostos. A AudIn irá considerar que tal controle interno seja criado no âmbito da recomendação 1.3.5. provinda do RAI 02/2021 (SIIn), fazendo com que o controle abranja toda a instituição:

*“1.3.5. RECOMENDAÇÃO: Apresentar regras institucionais para metodologia de glosa por faltas sem reposição em contratos de prestação de serviço, onde houver lacuna legislativa (Reitoria)”.*

**1.2.1. RECOMENDAÇÃO:** Revisar o cálculo do valor do serviço prestado entre abril e junho de 2020, considerando os efeitos da Medida Provisória nº 932 de 31/03/2020 para o contrato da Orbenk.

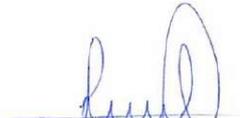
**1.2.2. RECOMENDAÇÃO:** Revisar o cálculo do valor do serviço prestado entre abril e junho de 2020, considerando os efeitos da Medida Provisória nº 932 de 31/03/2020 para todos os contratos da PU-SC e PU dos demais campi.

### 3. CONCLUSÃO

A apuração sobre o processo de fiscalização de horas trabalhadas no âmbito do contrato 36/2019, de serviços de portaria, entre UFSCar e Orbenk teve como origem a indicação de que contratos junto a esta empresa sob responsabilidade da Prefeitura Universitária teriam inconsistências. Através da apuração, concluiu-se que há a necessidade de implementar controle interno efetivo para o confronto entre horas trabalhadas e horas devidas, haja vista que atualmente, o controle limita-se à simples comprovação de horas trabalhadas pela apresentação das folhas de ponto dos funcionários. Além disso, constatou-se fragilidades gerais na fiscalização de contratos pela aplicação de normas defasadas e da não aplicação de descontos referentes à redução temporária das alíquotas do Sistema S.

Para além das recomendações emitidas, a AudIn enfatiza a necessidade de atenção e precisão na fiscalização dos contratos pela Prefeitura Universitária em seus diferentes campi, haja vista os altos valores envolvidos na terceirização dos serviços cuja supervisão está sob responsabilidade deste órgão.

  
Leticia B. de Mello Grego  
SIAPE 3064613

  
Jaqueline Contarin  
SIAPE 3061750

# ANEXOS

## Anexo 1 – Matriz de Riscos

Identificação e Análise do Risco						Avaliação do Risco Inerente				Avaliação do Risco Residual				
Processo	Evento de Risco	Categoria de Risco (COSO-ERM) <sup>1</sup>	Causa do Risco		Consequência	Probabilidade (P)	Impacto (I)	Critérios para Probabilidade e Impacto	Nível de Risco Inerente (A)	Controles Implementados	Maturidade do Controle (B)	Critérios para a Maturidade do Controle	Risco Residual	Classificação do Risco Residual (A/B)
			Fator de Risco	Vulnerabilidade										
Fiscalização de Contratos (Contrato Orbenk)	Risco de pagamento por quantidade de horas de trabalho divergente da realmente executada.	Operações	Processo / Pessoa	Ausência de processos institucionalizados confiáveis contendo controles pertinentes à verificação de horas trabalhadas / Negligência de servidores no seguimento do processo estabelecido	Pagamento maior do que o realmente devido, pela UFSCar.	3	3	A probabilidade foi considerada possível, haja vista o embasamento da informação recebida da Sin. O impacto foi considerado moderado, pois a perda financeira provavelmente é marginal aos valores de contrato, pois atrasos e faltas representam um valor limitado comparado ao contrato como um todo.	9	O processo conta com ponto eletrônico e relatórios padronizados de horas trabalhadas por funcionário. É preenchida uma Lista de Verificação por Fiscal Administrativo onde um dos requisitos é receber o Relatório de Folha de Ponto (resposta à SA01).	2	Foi informado que há o apoio da SeAFC no planejamento da contratação junto às áreas requisitantes, o qual ocorre na prática, porém de forma orgânica, sem um processo institucionalizado.	4,5	Risco moderado

## Anexo 2 - Critérios para classificação da probabilidade e impacto e escala para classificação dos níveis de risco

		Matriz de Riscos					
IMPACTO	Muito Grande	5	5	10	15	20	25
	Grande	4	4	8	12	16	20
	Moderado	3	3	6	9	12	15
	Pequeno	2	2	4	6	8	10
	Insignificante	1	1	2	3	4	5
			1	2	3	4	5
			Rara	Improvável	Possível	Provável	Quase certo
			< 10%	>=10% <= 30%	>=30% <= 50%	>=50% <= 90%	>90%
			PROBABILIDADE				

Escala de Nível de Risco	
Níveis	Pontuação
<b>RC - Risco Crítico</b>	13 a 25
<b>RA - Risco Alto</b>	7 a 12
<b>RM - Risco Moderado</b>	4 a 6
<b>RP - Risco Pequeno</b>	1 a 3

### **Anexo 3 – Manifestações do Auditado e da AudIn**

No Ofício nº 12/2022/CCServ, contido no processo SEI nº 23112.001673/2022-39, o coordenador da CCServ afirmou concordar com o conteúdo do relatório:

*“Prezada Letícia Bernardes de Mello Grego  
Chefe da Seção de Execução de Auditorias*

*Em atendimento ao ofícios de nº 122/2022/AudIn/R (SEI Nº [0744715](#)) e nº 130/2022/AudIn/R (SEI nº [0771251](#)), esta coordenadoria se manifesta de forma positiva quanto as análises realizadas pela auditoria e agradece as orientações e recomendações recebidas.*

*Com relação aos pontos apresentados no relatório, de forma a melhorar as questões de fiscalização tanto técnica quanto administrativa, anotamos:*

- 1. Melhorar a fiscalização por parte dos fiscais técnicos com relação às horas efetivamente trabalhadas pelos colaboradores, bem como da reserva técnica quando necessário;*
- 2. Buscar implementar de maneira mais rápida possível processo de comparação entre horas trabalhadas e devidas no relatório de fiscalização técnica;*
- 3. Adequar a lista de verificação dos relatórios de fiscalização técnica e administrativa;*
- 4. Melhorar os procedimentos de fiscalização técnica e administrativas, adequando o Ckecklist atual para que atenda de forma completa os quesitos de fiscalização da IN 05/2017;*
- 5. Com relação a aos descontos não aplicados nas notas fiscais apresentadas no período de abril a junho de 2020, previstos pela Medida Provisória nº 932 de 31/03/2020, esta coordenadoria estará revisando e apresentando os cálculos.*

*Desde já agradecemos e nos colocamos a disposição.*

*Atenciosamente,*

*Alex Elias Carlino*

*Coordenadoria de Contratos e Serviços*

*Prefeitura Universitária”*