

AUDITORIA INTERNA

**AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS NA CONCESSÃO E NOS
PAGAMENTOS DO AUXÍLIO-TRANSPORTE PARA OS
SERVIDORES DA UNILAB**

Ação ID nº 04
PAINT 2023



UNILAB

Universidade da
Integração Internacional
da Lusofonia Afro-Brasileira



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA

PROCESSO Nº 23282.010612/2023-91

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2023.4

Ação nº 04 - PAINT 2023

EXERCÍCIO: 2023

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação dos controles internos da SGP quanto a concessão e pagamentos do auxílio-transporte para os servidores da Unilab e a conformidade gerencial de acordo com as políticas, leis federais e regulamentos governamentais.

POR QUE ESSE TRABALHO FOI REALIZADO?

O trabalho foi realizado em atendimento à Ordem de Serviço nº 04/2023, como quarta Ação do Plano Anual de Auditoria de 2023 - Ação ID 04/2023.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN?

Dado o escopo da avaliação, a equipe de auditoria identificou que os controles internos quanto ao auxílio-transporte estão adequados. No entanto, foram percebidas ressalvas que merecem atenção, tais como: i) ausência de controles para validar a quantidade de deslocamentos necessários à atividade presencial do servidor; ii) pagamentos de auxílio-transporte que não se alinharam às normas estabelecidas, resultando em pagamentos indevidos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU - Controladoria Geral da União

DTI - Diretoria de tecnologia da Informação

Ifes - Instituições Federais de Ensino Superior

IN - Instrução Normativa

MEC - Ministério da Educação

Paint - Plano Anual de Auditoria Interna

PGD - Programa de Gestão e Desenvolvimento

Proplan - Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças

SA - Solicitação de Auditoria

Siape - Sistema Integrado de Administração de Pessoal

Sigaa - Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmica

Sigrh - Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos

TCU - Tribunal de Contas da União

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos

UAIG - Unidade de Auditoria Interna Governamental

Unilab - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública atua sob os pilares da integridade, transparência e responsabilidade. Tem a tarefa de gerir recursos públicos de maneira eficiente, assegurando que cada decisão e ação esteja alinhada com os princípios que fundamentam a gestão pública. Em particular, destacam-se os princípios da razoabilidade e da economicidade, essenciais para garantir uma administração justa e eficaz dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, entre os dias 01/08 e 30/08 de 2023, foi realizada uma auditoria focada na folha de pagamento da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), com ênfase no auxílio-transporte. Esse benefício, criado para compensar os servidores por seus deslocamentos diários entre a residência e o local de trabalho, deve ser gerido de forma justa, transparente e, sobretudo, em consonância com as normativas vigentes. Selecionamos, de forma aleatória e sistemática, uma amostra representativa de 10% dos servidores beneficiados no período de janeiro a maio de 2023. Essa amostra serviu como referência para avaliar a conformidade e adequação dos pagamentos.

No tópico “Resultados dos Exames”, detalhamos os procedimentos adotados, as constatações feitas e as análises decorrentes da auditoria. As constatações vêm acompanhadas de recomendações para auxiliar na garantia da eficiência e integridade contínua na concessão do auxílio-transporte.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. CONSTATAÇÃO 01: Inexistência de controles para verificar a quantidade de deslocamentos necessários à atividade presencial.

Não foi possível verificar se a quantidade de dias de uso de transporte no mês solicitado no “Requerimento Auxílio Transporte” corresponde à realidade factual dos seguintes servidores(as):

TABELA 01

ITEM	NOME SERVIDOR	Siape
1	[REDACTED]	187 [REDACTED]
2	[REDACTED]	157 [REDACTED]
3	[REDACTED]	227 [REDACTED]
4	[REDACTED]	130 [REDACTED]
5	[REDACTED]	306 [REDACTED]
6	[REDACTED]	234 [REDACTED]
7	[REDACTED]	315 [REDACTED]
8	[REDACTED]	157 [REDACTED]
9	[REDACTED]	157 [REDACTED]
10	[REDACTED]	316 [REDACTED]
11	[REDACTED]	230 [REDACTED]
12	[REDACTED]	225 [REDACTED]
13	[REDACTED]	321 [REDACTED]
14	[REDACTED]	188 [REDACTED]
15	[REDACTED]	111 [REDACTED]

16		138	
17		134	

2.1.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Os servidores listados na Tabela 1 são todos professores, logo não participam do PGD. Então entende-se que a quantidade de dias informada no requerimento corresponde à quantidade de dias de atividade presencial. Ressaltamos que há um termo de responsabilidade ao final do requerimento. Como não há registro formal/disponível da presencialidade dos professores, não há onde a Gestão Pessoas verificar esse tipo de informação.

2.1.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A SGP argumenta que os servidores mencionados na Tabela 01 são professores e, por isso, não participam do Programa de Gestão e Desenvolvimento (PGD). Dessa forma, presume-se que a quantidade de dias indicada nos requerimentos corresponda à realidade da atividade presencial. A SGP também destaca a existência de um termo de responsabilidade ao final de cada requerimento e aponta a falta de um registro formal e disponível que confirme a presença dos professores. Esta ausência torna inviável para a SGP verificar informações relacionadas à presencialidade.

É importante reconhecer o desafio que a falta de um registro formal e acessível impõe à SGP. O termo de responsabilidade serve como um instrumento que busca assegurar a veracidade das informações fornecidas pelo servidor. No entanto, do ponto de vista da auditoria e considerando os princípios de transparência e prestação de contas, depender apenas da autodeclaração pode não ser o procedimento mais adequado, sobretudo quando estão envolvidos benefícios financeiros.

Esta mesma observação foi feita pela equipe de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) em uma auditoria realizada na Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal/Ministério da Economia:

De todo o exposto, entende-se que a inexistência de controles sobre o fato gerador do AT - o efetivo deslocamento residência-trabalho, para os servidores dispensados do controle de frequência ou submetidos ao PGD, aumentam o risco de pagamentos indevidos a tais servidores.

Em vista disso, a equipe de auditores da CGU recomendou:

Orientar os Órgãos do SIPEC sobre a necessidade de que seus respectivos sistemas informatizados de acompanhamento e controle do PGD disponham de mecanismos que diferenciem o trabalho remoto do presencial, de modo a se atestar o comparecimento do servidor ao local de trabalho, condição sine qua non para a percepção do AT.

2.1.3. RECOMENDAÇÕES

01.1 - Estabelecer um mecanismo de controle interno para o registro de atividades presenciais realizadas pelos servidores docentes.

01.2 - Avaliar a possibilidade de integrar sistemas, permitindo que informações sobre presencialidade, carga horária e outros aspectos relevantes sejam facilmente acessíveis e verificáveis pela Superintendência de Gestão de Pessoas.

2.2. CONSTATAÇÃO 02: Pagamentos de auxílio-transporte indevido.

Durante a auditoria, identificamos que diversos servidores, cujos nomes constam na tabela abaixo, têm recebido auxílio-transporte para deslocamentos superiores a 200km. Tal prática contrasta com uma determinação anterior proferida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a uma unidade jurisdicionada de se abster de conceder tal benefício para deslocamentos de tal extensão. Além disso, a Instrução Normativa (IN) nº 207/2019, que orienta sobre auxílio-transporte, proíbe explicitamente sua concessão para deslocamentos feitos por meio de transporte rodoviário, com as devidas ressalvas.

TABELA 02

ITEM	NOME SERVIDOR	Siape	Distância (km)
1	[REDACTED]	241 [REDACTED]	300
2	[REDACTED]	321 [REDACTED]	220
3	[REDACTED]	134 [REDACTED]	388
4	[REDACTED]	233 [REDACTED]	220
5	[REDACTED]	221 [REDACTED]	208
6	[REDACTED]	321 [REDACTED]	340
7	[REDACTED]	125 [REDACTED]	470
8	[REDACTED]	321 [REDACTED]	800
9	[REDACTED]	038 [REDACTED]	840

Ao analisarmos essa situação à luz do princípio da razoabilidade, torna-se evidente que a concessão do auxílio-transporte para deslocamentos tão extensos não é lógica nem proporcional. Considerando que a finalidade central do auxílio-transporte é compensar os gastos diários relativos ao trajeto residência-trabalho-residência, a concessão para distâncias tão longas sugere desviar o propósito original do benefício.

Além disso, a auditoria também identificou irregularidades relacionadas a servidores vinculados ao PGD. Foi observado que diversos servidores que fazem parte deste programa e que, portanto, desempenham suas funções parcialmente de maneira remota, solicitaram e receberam auxílio-transporte em quantidade superiores ao que seria condizente com os dias efetivamente trabalhados presencialmente, conforme informado no PGD de suas respectivas unidades de lotação.

TABELA 03

ITEM	NOME SERVIDOR	Siape	Dias solicitados	Dias devidos
1	[REDACTED]	218 [REDACTED]	19	18
2	[REDACTED]	179 [REDACTED]	22	9
3	[REDACTED]	217 [REDACTED]	22	9
4	[REDACTED]	230 [REDACTED]	15	13

2.2.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Com relação aos deslocamentos superiores a 200km entendemos que ainda não há uma concordância de entendimento que sirva de amparo legal para esse assunto. Na Instrução Normativa nº 207, de 21 de outubro de 2019 e no Decreto 2.880 de 15/12/98 não constata-se nenhum limite de distância para concessão do benefício, assim como não possuímos uma normativa interna sobre o assunto.

Sobre a Instrução Normativa (IN) nº 207/2019, que orienta sobre auxílio-transporte, proíbe explicitamente sua concessão para deslocamentos feitos por meio de transporte rodoviário, com as devidas ressalvas. Entendemos que todos os casos estão dentro da ressalva do parágrafo 2º, pois não pagamos valores de transporte superiores ao menos oneroso nos casos em temos conhecimento de que haveria outro meio, e os demais casos entendemos que não há outro meio, logo ele é legítimo.

§ 2º A vedação a que se refere o inciso V do caput não se aplica ao servidor ou empregado público, nos casos em que a localidade de residência não seja atendida por meios convencionais de transporte ou quando o transporte seletivo for comprovadamente menos oneroso para a Administração.

Quanto aos casos de PGD apresentados, consta-se que em 2 deles têm diferenças de 1 a 2 dias do valor devido, quantidade que está na "margem de erro", considerando que a quantidade de dias trabalhados presencialmente em cada mês pode sofrer variação, por exemplo, um servidor que trabalhe presencialmente em dias de quarta e quinta, teria trabalhado 08 dias durante o mês de fevereiro/2023, e

10 dias em março/2023. Os outros 2 casos realmente não foram constatados, porém realizaremos os ajustes necessários para estes, por meio de processo para devolução dos valores recebidos indevidamente.

2.2.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A SGP argumenta que não há claro amparo legal proibindo a concessão de auxílios para deslocamentos superiores a 200km, citando a ausência de explicitação no Decreto nº 2.880/1998 e na IN nº 207/2019. No entanto, vale destacar a decisão do TCU no Acórdão nº 1.595/2007 - 2ª Câmara, que expressamente instruiu a entidade jurisdicionada a não conceder tal benefício para deslocamentos de tal extensão. É importante salientar que a escolha do endereço residencial é um direito constitucional do servidor. Todavia, o ônus financeiro decorrente dessa escolha não deve ser transferido à Unilab, em observância ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

É alarmante observar que alguns valores diários do auxílio-transporte (R\$ 457,00; R\$ 420,00; R\$ 360,00; R\$ 360,00; R\$ 308,00; R\$ 308,00) superam o vencimento diário proporcional do servidor. Tal situação, por si só, já desafia o princípio da razoabilidade.

Além disso, considerando que o PGD tem como um dos seus objetivos reduzir despesas de custeio, é antagônico que haja excessos ou inconformidades na concessão do auxílio-transporte, sobretudo para aqueles que estão trabalhando parcialmente de forma remota.

Continuando, quanto às inconsistências relacionadas aos servidores vinculados ao PGD, a SGP justificou que entre as situações apontadas, duas estão relacionadas à variação de dias do mês e considerou que a diferença está dentro da "margem de erro", posto que a quantidade de dias trabalhados presencialmente em cada mês pode sofrer variação para mais ou para menos. Já quanto às demais situações, informou que foram realizados os ajustes necessários por meio de processo para devolução dos valores recebidos indevidamente.

A Resolução Conad/Unilab nº 09 de 25 de outubro de 2021, que dispõe sobre o Programa de Gestão da Unilab, assegurou o direito ao auxílio-transporte aos servidores participantes do PGD:

Art. 42. O participante do programa de gestão somente fará jus ao pagamento do auxílio transporte nos casos em que houver deslocamentos de sua residência para o local de trabalho e vice-versa, nos termos da Instrução Normativa nº 207, de 21 de outubro de 2019.

Entende-se que o direito à percepção do auxílio-transporte está condicionado à efetiva ocorrência do deslocamento entre o local de residência e o de trabalho, ou seja, o servidor fará jus ao auxílio em valor proporcional ao número de dias definidos para o trabalho presencial.

A inexistência de controles quanto ao efetivo deslocamento residência-trabalho dos servidores optantes pelo regime de teletrabalho parcial aumenta o risco de pagamentos indevidos.

Quanto às situações apontadas, entendemos que a assiste razão à SGP no que se refere aos casos de pagamentos com pequenas variações, todavia, quanto às outras situações a Unidade deve tomar medidas corretivas para identificação de erros ou fraudes e, conforme o caso, adotar as medidas cabíveis.

De todo modo, verifica-se que a concessão de auxílio-transporte aos servidores em regime de teletrabalho parcial exige controles específicos sobre a assiduidade do comparecimento do servidor ao local de trabalho, para mitigar a ocorrência de pagamentos indevidos. Isso posto, a SGP deve considerar implementar ações visando o aperfeiçoamento das ferramentas e melhorando o controle do pagamento de auxílio-transporte aos servidores integrantes do PGD.

2.2.3. RECOMENDAÇÕES

2.1. Avaliar a conformidade da concessão de todos os auxílio-transporte para servidores em regime de teletrabalho parcial e se for constatado o recebimento indevido providenciar abertura de procedimento próprio de apuração que garanta ampla defesa;

2.2. Implementar controles internos visando o aperfeiçoamento do acompanhamento do pagamento de auxílio-transporte aos servidores dispensados do controle de frequência ou submetidos ao PGD;

2.3. Abstenha-se de conceder auxílio-transporte para servidores residentes a distância superior a 200 km do local de trabalho.

2.3. **CONSTATAÇÃO 03: Inconsistências nos registros de distância.**

Verificou-se que a solicitação de Auxílio-transporte do servidor Siape 218 [REDACTED] apresenta trajeto superior à distância entre a residência declarada no comprovante de endereço e o local de trabalho. Segundo a documentação apresentada, o servidor declara que reside no município de [REDACTED] e se desloca primeiramente para [REDACTED] para, posteriormente, seguir para [REDACTED]. Esta declaração de rota suscitou questões, já que a geografia da região indica que [REDACTED] está localizado entre [REDACTED] e [REDACTED]. Assim, o deslocamento direto entre [REDACTED] e [REDACTED] seria mais lógico e eficiente, sem a necessidade de passar por [REDACTED].

Esta incongruência vai além de uma mera questão de rota. Ela sugere possível imprecisão ou desvios no processo de solicitação e concessão do auxílio-transporte. A distância declarada, conforme o trajeto informado pelo servidor, implica em um valor de auxílio superior ao que seria necessário caso a rota mais direta fosse utilizada.

TABELA 04

ITEM	NOME SERVIDOR	SIAPE
1	[REDACTED]	218 [REDACTED]

2.3.1. **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA**

A questão geográfica já havia sido identificada e verificamos com um servidor auxiliar [REDACTED] que nos informou que realmente não havia um transporte direto, assim servidor teria que se deslocar ainda para a capital. Este problema ocorre não apenas com os servidores [REDACTED], mas também [REDACTED], visto que os campus da Unilab se localizam em cidades do interior do estado em ambos os casos, nem sempre há passagens diretas da cidade onde o servidor mora para o local de trabalho, necessitando, em muitos casos, um trajeto que passe pela capital. Sobre o caso citado na tabela 04, a solicitação do servidor foi para utilização de 04 diárias ao mês, portanto foi considerada razoável.

2.3.2. **ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA**

Considerando a manifestação da SGP, a inconsistência inicialmente identificada na constatação sugere ser consequência de questões logísticas e não de má fé ou de tentativa de manipulação.

Ademais, considerando a ausência de procedimentos específicos que demandariam deslocamento da equipe de auditoria para a região, não serão feitas recomendações. Todavia, orienta-se que a SGP mantenha registros detalhados de todas as solicitações e justificativas relacionadas ao auxílio-transporte, para garantir a integridade do processo.

2.4. **CONSTATAÇÃO 04: Inconsistências no endereço informado na solicitação de auxílio-transporte e cadastro no SIAPE.**

A partir das análises, verificou-se que os servidores apresentados na tabela abaixo indicaram na solicitação de auxílio-transporte endereço residencial diferente do endereço do cadastro do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).

TABELA 05

ITEM	NOME SERVIDOR	SIAPE
1	[REDACTED]	215 [REDACTED]

2.4.1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Nos requerimentos constam os endereços correspondentes à data de solicitação e os endereços do sistema são atuais. Então, se o servidor mudou de endereço posteriormente a solicitação é de responsabilidade dele a alteração conforme IN 207/2019:

§ 2º O servidor ou empregado público deverá manter atualizado o seu endereço residencial junto às unidades de gestão de pessoas, cabendo inclusive, informar sempre que ocorrer alteração das circunstâncias que fundamentam a concessão do benefício.

Por fim, é importante mencionar que nos últimos meses ocorreram algumas mudanças bastante relevantes, as quais tiveram influência direta no auxílio transporte, e que estamos tentando nos adequar. A implantação do PGD, conseqüentemente o teletrabalho integral ou parcial por parte dos servidores, alterações frequentes de servidores participantes, atualizações de preços nas passagens, atualização do aplicativo Sou Gov, onde os servidores solicitam o benefício (mudança que acabou dificultando o trabalho da Seben) etc. Ressaltamos que não há integração de sistemas, deste modo, a informação acerca da quantidade de dias que os servidores estão trabalhando presencialmente é extraída manualmente, sendo sujeito a erros. A Seben está trabalhando continuamente para minimizar os problemas apontados, e buscando soluções para otimizar as análises e concessões do benefício de auxílio transporte, de modo que não haja prejuízo para os servidores nem para o erário.

2.4.2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A SGP se manifestou informando que a atualização do endereço é responsabilidade do servidor, e que as divergências apontadas podem ter origem na mudança de domicílio sem a devida atualização.

Acrescentou que mudanças recentes impactaram de forma relevante no auxílio-transporte e que a unidade vem buscando se adequar.

Em conformidade com a IN nº 207/2019, os dados de endereço residencial para percepção do auxílio-transporte deverão ser idênticos aos constantes do cadastro do servidor no Siape.

§ 4º Os dados do endereço residencial de que trata o inciso II do §1º do art. 3º, apresentados para fins de concessão de auxílio-transporte, deverão ser idênticos àqueles constantes do cadastro do servidor ou empregado público no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE).

A partir da manifestação apresentada, verifica-se que na Unilab a declaração do servidor goza de veracidade absoluta. Entendemos que a mera autodeclaração eleva o risco de pagamentos indevidos, em virtude de endereços desatualizados, erros na declaração ou mesmo fraude.

Apesar do baixo índice de inconformidades encontradas, quanto a esse aspecto, mostra-se necessária a adoção de medida que compatibilize a mitigação dos riscos de concessão indevida do auxílio-transporte decorrente de irregularidade no endereço residencial.

2.4.3. RECOMENDAÇÕES

04.1. Implementar controles que permitam identificar indícios de irregularidades (erros ou fraudes) nas declarações de endereço, para fins de pagamento do benefício de auxílio-transporte, de modo a mitigar os riscos de pagamentos indevidos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista dos exames efetuados e dos resultados alcançados, conclui-se que o objetivo da auditoria foi plenamente satisfeito. Dado o escopo da avaliação, a equipe de auditoria identificou que os controles internos quanto ao auxílio-transporte estão adequados. No entanto, foram percebidas ressalvas que merecem atenção, tais como: i) ausência de controles para validar a quantidade de deslocamentos

necessários à atividade presencial do servidor; ii) pagamentos de auxílio-transporte que não se alinham às normas estabelecidas, resultando em pagamentos indevidos.

Estas observações indicam áreas de risco que, mesmo não comprometendo integralmente a estrutura de controles, são oportunidade de melhoramento nos processos. Vale ressaltar que o intuito deste relatório não é elencar todas as potenciais incongruências, mas servir como um guia direcionado para fortalecer e orientar em conformidade com as melhores práticas do setor público.

Como atribuição à constante busca pela melhoria e excelência nos procedimentos, a auditoria propõe recomendações que serão acompanhadas através do Sistema e-aud.

Em concordância com a IN CGU nº 03/2017, ressalta-se que a alta administração da unidade auditada é responsável por assegurar a correta implementação das recomendações oferecidas pela Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG). Portanto, caso opte por não efetuar as ações sugeridas, é de sua responsabilidade formal aceitar os riscos inerentes.

Concluindo, reitera-se a importância de um aprimoramento constante dos controles internos e a assimilação de boas práticas administrativas. Esse compromisso permite que a Unilab alcance padrões elevados de desempenho e excelência em seus serviços, minimizando erros, prevenindo fraudes e evitando desperdícios.

É relatório.

RAIMUNDO ARISTEU DOS SANTOS MAIA

Auditor

MARCONDES CHAVES DE SOUZA

Auditor

#_contem_79_marcas_sigilo



Documento assinado eletronicamente por **Raimundo Aristeu dos Santos Maia, AUDITOR(A)**, em 30/08/2023, às 16:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCONDES CHAVES DE SOUZA, AUDITOR(A)**, em 30/08/2023, às 16:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unilab.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0756744** e o código CRC **74B2CF1C**.