

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Concessão Auxílio Transporte

Exercício 2021

Centro de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
Ministério da Educação

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão/Unidade: Maracanã

Unidade Examinada: **Seção de Benefícios**

Município/UF: **Rio de Janeiro/RJ**

Projeto de Auditoria: Programa de Auditoria 01

Missão

A missão da AUDIN é contribuir – de forma independente – tanto para a avaliação quanto para o aprimoramento do gerenciamento de riscos, dos controles internos e da governança da instituição, além de agregar valor às práticas administrativas e colaborar para a melhoria da gestão quanto à eficácia, eficiência e economicidade dos processos.

Auditoria de Conformidade

A auditoria de conformidade visa a obtenção e avaliação de evidências para verificar se as atividades financeiras ou operacionais de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e os regulamentos a ele aplicáveis.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA INTERNA DO CEFET/RJ?

Auditoria de Avaliação de conformidade que visa identificar a aderência dos processos de concessão de auxílio transporte aos servidores do CEFET/RJ.

Com objetivo secundário, buscou-se avaliar a efetividade da implementação das recomendações proferidas no R.A. CGU 20180566.

POR QUE A AUDIN DO CEFET/RJ REALIZOU ESSE TRABALHO?

A auditoria decorreu da avaliação do gerenciamento de risco e controle interno realizado pela auditoria interna para a definição do PAINT 2021 ante aos objetivos institucionais, quando se identificou alto risco associado à atividade.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se uma melhoria nos controles internos mediante a adoção do sistema SIGEPE e a emissão de Portaria que regulamenta a concessão do auxílio transporte bem como melhoria no nível de maturidade dos controles para intermediário. Contudo, identificou-se ainda a necessidade de melhoria nos procedimentos de avaliação da concessão do benefício, atualização do cadastramento dos servidores e a necessidade de revisão da Portaria 2.236/2019 para atualização e adequação aos normativos externos vigentes.

Identificou-se ainda que 1 das 6 recomendações proferidas pela CGU no R.A. 20180566 não foi efetivamente implementada. Logo, recomenda-se:

- 1) Estabelecer critérios objetivos para cálculo da distância do trajeto informado pelo servidor, considerando as ferramentas utilizadas e eventuais discrepâncias nas informações obtidas por meio das respectivas ferramentas.
- 2) Adotar rotina de solicitação à Prefeitura do Campus, periodicamente e antes do fechamento da folha de pagamentos, que encaminhe cópia das entradas de veículos nos estacionamentos para verificação quanto ao ingresso de servidor com veículo próprio.
- 3) Realizar o cadastramento de todos os beneficiários que recebem o auxílio transporte.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDIN: Auditoria Interna

CEFET/RJ: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

CGU: Controladoria-Geral da União

COVID-19: Coronavírus

DGP: Departamento de Gestão de Pessoas

DIPAG: Divisão de Pagamento

ICP – Brasil: Infraestrutura de Chaves Públicas

MEC: Ministério da Educação

PAINT: Plano Anual de Auditoria Interna

R.A.: Relatório de Auditoria

SEBEN: Seção de Benefícios

SIAPE: Sistema Integrado de Administração de Pessoal

S.A: Solicitação de Auditoria

TCU: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1 ORIGEM E JUSTIFICATIVA	6
1.2 OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA	6
1.3 METODOLOGIA	7
1.4 LIMITAÇÕES/RESTRICÇÕES	8
1.5 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	8
2. RESULTADOS DOS EXAMES	9
2.1 EVIDÊNCIAS	9
2.2 CONCLUSÕES	13
3. RECOMENDAÇÕES	15
4. OPINIÃO FINAL	15

1. INTRODUÇÃO

O relatório ora transcrito tem a finalidade de apresentar os trabalhos de auditoria de conformidade realizados junto a Seção de Benefícios (SEBEN) do Departamento de Gestão de Pessoas (DGP) e teve como objeto a concessão de auxílio transporte (Programa/Ação - 032/212B/0033). Na auditoria examinou-se o pagamento de 36 auxílios transporte com valores acima de R\$ 1.000,00, concedidos aos servidores do CEFET/RJ. Não foram realizadas inspeções *in loco*, face às limitações impostas pelas medidas de contenção ao Covid-19, instituído pela Portaria CEFET/RJ nº 1.056/2020. A avaliação abrangeu o período de março de 2020, último mês pago aos servidores antes de o Governo Federal decretar o estado de calamidade pública e, por necessidade das circunstâncias, o Serviço Público migrar para o regime de trabalho remoto¹.

Nesta senda, o auxílio-transporte, regulamentado pelo Decreto nº 2.880/1988 (e seus dispositivos acessórios) e pela Portaria CEFET/RJ nº 2.236/2019, destina-se ao custeio parcial de despesas realizadas com transporte coletivo dos servidores ou empregados públicos da administração federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, nos deslocamentos de suas residências para os seus locais de trabalho ou entre locais de trabalho², para os casos específicos de acumulação lícita.

1.1 Origem e justificativa

A auditoria decorreu da avaliação do gerenciamento de risco e controle interno realizado pela Auditoria Interna do CEFET/RJ ante aos objetivos institucionais, para a definição do PAINT2021, quando se identificou alto risco associado à atividade.

1.2 Objetivo e questões de auditoria

Com a finalidade de fomentar os processos de governança, de gerenciamento de riscos e controles internos, e considerando a identificação do risco associado ao processo de responsabilidade do Departamento de Gestão de Pessoas, o trabalho buscou responder as seguintes questões:

¹ Em virtude desta migração, o Auxílio-Transporte foi suspenso no mês seguinte (abril/2020), estando da mesma maneira até a data da elaboração do presente Relatório.

² Conforme informado pela Seção de Benefícios, o CEFET/RJ atualmente não possui esse tipo de concessão.

1. As concessões de auxílio-transporte encontram-se em consonância com a legislação em vigor?
2. As recomendações proferidas no R.A. CGU 201800566 foram efetivamente implementadas?

1.3 Metodologia

De forma a de averiguar se os processos de concessão do auxílio transporte encontram-se em conformidade com a legislação em vigor, foi confeccionado inicialmente o diagnóstico situacional da unidade auditada com base na legislação que rege o tema, o mapeamento do fluxo processual, as rotinas executadas, os processos relevantes executados, sistemas utilizados e corpo funcional. Estas informações foram obtidas através de SA's 01, 02, 03, 04 encaminhadas a área auditada.

Os dados foram extraídos do SIGEPE e do SIAPE com informações relativas aos valores correspondentes pagos a cada servidor, identificados com suas respectivas matrículas/SIAPE, onde se obteve um universo amostral de 721 beneficiários. Foram destacados os benefícios com valores superiores a R\$ 1.000,00, e extraídos 5% para a composição da amostra, sendo 4% de servidores com valores superiores a R\$ 1.000,00 (até o limite do quantitativo previsto) e 1% além de amostras aleatórias (servidores com qualquer valor de concessão, de forma a testar os controles internos em situações usuais), totalizando uma amostra final de 36 beneficiários, correspondendo a um orçamento anual³ de R\$ 487.884,00.

Através das SA's 05 06 e 07 foram solicitadas as documentações que subsidiaram a análise dos processos de concessão ao auxílio transportes dos casos identificados com longa distância, as concessões dos auxílios de transporte seletivos e benefícios que apresentam valores acima de R\$1.000,00, a fim de identificar as motivações que respaldaram seu deferimento.

Através da S.A. 08 foi indagada a área as motivações e a documentação suporte que embasou o deferimento acerca das concessões identificadas de auxílio para trechos acima de 200 km.

³ O valor anual foi composto do valor do mês de março/2020 projetado para 12 meses, considerando o que seria a concessão em um ano habitual. Ressalta-se que este valor é uma estimativa, pois o valor total em 1 ano inteiro sofre flutuações aleatórias e imprevisíveis (ex.: servidores que mudam de lotação ou de endereço).

Para averiguar a efetividade das recomendações proferidas no R.A. CGU 20180566, foram extraídas e avaliadas as documentações comprobatórias apresentadas a CGU junto ao e-AUD. Em reunião virtual realizada pela plataforma *Microsoft Teams* com a unidade auditada, foram prestados os esclarecimentos adicionais acerca das recomendações não implementadas. Dentre as medidas adotadas, foi analisada a portaria 2.236/2019.

1.4 Limitações/Restrições

Devido às medidas impostas de contenção ao COVID-19 instituídas pela Portaria CEFET/RJ nº 1.056/2020, não foram realizadas inspeções *in loco* a fim de identificar casos de servidores que ocasionalmente estejam utilizando o estacionamento do CEFET/RJ e que percebam indevidamente o Auxílio-Transporte. Ressalta-se ainda que o Auxílio-Transporte pago de forma automatizada está suspenso desde março/2020 (último mês pago), e somente estão percebendo o Auxílio-Transporte (de forma manual, sem automação de sistema) os servidores que, após o período de *lockdown* imposto pelas autoridades sanitárias, exercem suas atividades presencialmente por necessidade do serviço (ex. expedição de diplomas, retirada de documentos, conservação/manutenção, Informática, dentre outros).

1.5 Considerações Iniciais

As evidências permitiram identificar uma melhoria nos controles internos mediante a adoção do sistema SIGEPE para submissão do requerimento, o recadastramento anual, e a emissão de regulamentação interna, a Portaria nº. 2.236/2019, com a observância dos normativos vigentes e a avaliação da maturidade dos controles internos que passou do nível básico para o nível intermediário.

Foram identificados pagamentos do benefício para distâncias superiores a 200 km em 13% da amostra selecionada, o que não guarda consonância com o que precede a Portaria 2.236/2019 em seu artigo 6º. Contudo, identificou-se a necessidade de reavaliação da referida portaria, em especial o que precede o artigo 6º. Tal reavaliação tem como embasamento o Acórdão TCU nº 1.559/2007, expedido na avaliação da prestação de contas no contexto da UFSCAR, para atualização e adequação aos normativos vigentes e considerando a jurisprudência em âmbito jurídico.

Apesar da limitação supracitada, verificou-se a necessidade de melhoria e implementação de controle para processamento de eventuais descontos nos casos de servidores que percebam o benefício, considerando ser vedado o pagamento do auxílio a quem utilize veículo próprio para a locomoção ao trabalho, mesmo que de forma esporádica ou pontual (excetuando-se os casos de servidor PCD que utilize veículo próprio para locomoção⁴, considerando a forma de concessão prevista em lei).

Foi constatado que 1 das 6 recomendações proferidas pela CGU no R.A. 20180566 encontra-se em aberto, evidenciando a morosidade de seu implemento, bem como as dificuldades na operacionalização do controle sugerido à época.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 Evidências

O auxílio-transporte, de natureza jurídica indenizatória, concedido em pecúnia pela União, regulamentado pelo Decreto nº. 2880 de 15 de dezembro de 1988 e internamente pela Portaria CEFET/RJ nº 2.236/2019, e destina-se ao custeio parcial de despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos servidores ou empregados públicos da administração federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, excetuadas aquelas realizadas nos deslocamentos em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho, e aquelas efetuadas com transporte seletivos ou especiais.

A Portaria 2.236/2019 elenca os critérios, condicionantes e vedações para a concessão do benefício e serviu de embasamento para a condução dos trabalhos de conformidade, objeto desta auditoria, a fim de avaliar o nível de controle interno inerente a atividade.

Desta forma, considerando os aspectos de materialidade e relevância, foi formulada a seguinte questão de pesquisa: *As concessões de auxílio-transporte encontram-se em consonância aderentes à legislação em vigor?*

⁴ Conforme informado pela Seção de Benefícios, o CEFET/RJ atualmente não possui esse tipo de concessão.

Para tanto, foram realizadas avaliações que permitiram identificar que na amostra considerada as concessões de auxílio transporte apresentam conformidade com a legislação em vigor nos seguintes aspectos: As concessões consideram apenas os trajetos de Trabalho-Residência; há observância quanto aos valores máximos permitidos; há rotina implementada para apresentação dos bilhetes pelo servidor nos casos em que se utilizam transportes seletivos.

Em seu art. 6º, a Portaria 2.236/2019 prevê que para a concessão do auxílio transporte será observado o limite de 200 km entre a residência e o local de trabalho. Este limite vem expressamente estabelecido no Acórdão TCU nº 1.595/2007 – 2ª Câmara no contexto da prestação de contas da Universidade Federal de São Carlos à época. É imperioso salientar que não foi identificada esta limitação nos demais normativos externos que regem a matéria.

Foi comunicado à SEBEN durante reunião realizada em 07.10.2021 pela plataforma *Microsoft Teams* que dentre a amostra destacada pela auditoria interna, em 13% dos casos analisados foram identificadas concessões de auxílio transporte para servidores que indicam distâncias superiores a 200 km, apesar dos valores dos benefícios diários se encontrarem dentro do valor máximo permitido.

A chefe da SEBEN alegou que as distancias apontadas, apesar de serem maiores que 200 km são de pequena margem e que uma negativa para o deferimento em geral poderia ocasionar ações judiciais. No entanto, a equipe de auditoria apontou a necessidade da revisão dos procedimentos de concessão e/ou revisão da Portaria 2.236/2019 em seu artigo 6º, para o alinhamento dos procedimentos com os normativos vigentes.

Outrossim o chefe da DIPAG expressou preocupação quanto a implementação a ser realizada do sistema e-Gov para requerimento do auxílio, uma vez que a plataforma não permite anexar comprovante dos endereços residenciais declarados pelo servidor. Foi manifestado pela equipe de auditoria que o estabelecimento de nova ferramenta para requerimento do benefício não isenta a área quanto a observância das vedações e a obtenção de comprovantes quando necessário, com vista a comprovar a autenticidade das declarações e manutenção do controle interno.

Desta forma, a auditoria recomendou inicialmente que fosse adotada rotina que permita a inclusão da documentação comprobatória obtida na etapa de cálculo da distância do trajeto informado pelo servidor, através do relatório de auditoria preliminar.

No entanto, através da manifestação do Gestor do Departamento de Gestão de Pessoas encaminhado através do Plano de Providencias no. 02/2021 encaminhado em 29/12/2021, o mesmo justifica o não atendimento a recomendação conforme transcrito a seguir: *“Considerando a Portaria SGP/SEDGG/ME Nº 4.764, de 27 de abril de 2021, publicada no Diário Oficial da União em 29/04/2021, com vigência a partir do dia 03/05/2021, que estabelece às unidades de gestão de pessoas dos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal- SIPEC, a obrigatoriedade de utilização das soluções estruturantes de Tecnologia da Informação e Comunicações -TIC em gestão de pessoas: SIAPE/SIAPECAD, SIAPENET, SIAPE SAÚDE, SISREF, SIGEPE, Aplicativo SouGov.br. Considerando o comunica nº 563254 do ME datado de 12/05/2021 no qual fica vedado atendimento às solicitações recebidas por outra ferramenta, que não via SigepWeb ou aplicativo SouGov.br, e que deverão ser devolvidas ao usuário sem análise, com orientação sobre o procedimento adequado, todas as solicitações de auxílio transporte deverão ocorrer pelo aplicativo SouGov.br. Assim, essa rotina será tratada dentro no SigepWeb e no aplicativo SouGov.br.”*

Outro contexto analisado refere-se ao efetivo controle para a verificação de servidor que recebe o benefício utilizando carro próprio. A Portaria 2.236/2019, em seu artigo 9º, expressa a vedação de pagamento de auxílio-transporte ao servidor quando este utiliza veículo próprio ou qualquer outro meio de transporte não regulamentado.

Foi arguida à SEBEN durante reunião realizada em 07.10.2021 pela plataforma *Microsoft Teams* sobre a implementação da recomendação no estabelecimento de uma rotina com vistas a apurar a utilização do estacionamento dos *campi* do CEFET/RJ pelos servidores que recebem auxílio transporte, a fim de providenciar o desconto proporcional, visto que na amostra selecionada de março de 2020 foi identificado que 2 servidores dos que haviam sido apontados na auditoria da CGU R.A. 20180566 por utilizar veículo próprio, continuavam recebendo o auxílio transporte.

Os chefes da DIPAG e da SEBEN esclareceram que *“os recadastramentos de 2019 ainda não tinham sido concluídos e os registros coletados no sistema de*

março/2020 eram benefícios que estavam cadastrados com documentos apresentados no recadastramento de 2017”

O chefe da DIPAG alegou que, com a interrupção das atividades presenciais, a conclusão do recadastramento iniciado de 2019 ficou prejudicada. A chefe da SEBEN afirmou que *os processos de apuração de utilização do estacionamento pelos 2 servidores identificados foram concluídos pela unidade*. O Chefe da DIPAG afirmou que *“com a interrupção das atividades presenciais, o pagamento do benefício encontra-se suspenso de modo que até o momento a unidade ficou impossibilitada de implementar na prática o controle para processamento de eventual desconto do servidor que ora tenha utilizado de modo eventual veículo próprio para locomoção ao trabalho”*

O Chefe da DIPAG manifestou entendimento de *que deve ser encaminhado pelos responsáveis do estacionamento controle mensal de utilização do veículo dos servidores, a fim de permitir a DIPAG que se efetuem eventuais descontos correspondentes, no entanto reconhece ser um procedimento moroso e de difícil operacionalização devido aos controles manuais do estacionamento*.

A auditoria recomendou em relatório de auditoria preliminar que fosse adotada declaração assinada pelo servidor de que não utiliza veículo próprio habitualmente e que tem ciência de que os dias de utilização identificados serão descontados do auxílio transporte;

No entanto, através da manifestação do Gestor do Departamento de Gestão de Pessoas encaminhado através do Plano de Providencias no. 02/2021 encaminhado em 29/12/2021, o mesmo justifica o não atendimento a recomendação conforme transcrito a seguir: *“Considerando as soluções estruturantes de Tecnologia da Informação e Comunicações apresentadas por intermédio da Portaria SGP/SEDGG/ME Nº 4.764, de 27 de abril de 2021, publicada no Diário Oficial da União em 29/04/2021, com vigência a partir do dia 03/05/2021. Considerando ainda o comunica nº 563254 do ME datado de 12/05/2021 que determina que as solicitações recebidas por outra ferramenta, que não via SigepWeb ou aplicativo SouGov.br, deverão ser devolvidas ao usuário sem análise, com orientação sobre o procedimento adequado, esta SEBEN, até o presente momento não identificou no módulo SouGov.br/auxílio transporte a possibilidade de inclusão de tal declaração. Diante desse impedimento operacional e*

considerando o contido na portaria nº 737/CEFET/2021 e seus anexos alterada pelo portaria nº 758/CEFET/2021 que torna públicas as normas para o uso dos estacionamentos dos Campi por servidores do CETEF amplamente divulgada nos canais institucionais, esta SEBEN adotará como rotina, tão logo seja retornada as atividades presenciais, solicitar aos diretores dos camp e ou prefeitos a relação daqueles servidores que utilizaram os estacionamentos da instituição visando promover o desconto em folha de pagamento daqueles que percebem o auxílio transporte e que utilizaram veículo próprio para o trajeto residência x trabalho x residência, vedado pela Instrução Normativa nº 207 de 21 de outubro de 2019.

Outro objeto de auditoria avaliado foi a verificação da efetividade na implementação das recomendações proferidas pelo R.A. CGU nº 20180566 em aberto, tendo sido identificado que, apesar da morosidade das providencias, as recomendações 1,3,4,5,6 foram implementadas, conforme documentação comprobatória enviadas à CGU.

A recomendação 2) determinava implementar rotina com vistas a apurar a utilização do estacionamento dos *campi* do CEFET/RJ pelos servidores que recebem auxílio-transporte e providenciar o desconto proporcional, considerando o disposto no parágrafo único do art. 2º da ON/MPOG n.º 04/2011, que veda o pagamento do auxílio-transporte quando utilizado veículo próprio.

Com a emissão da Portaria 2.236/2019 que em seu art. 9º prevê a proibição no pagamento do auxílio transporte, bem como a mesma declaração assinalada pelo servidor quando do seu requerimento. Houve também a emissão do regulamento da utilização do estacionamento.

2.2 Conclusões

Identificou-se inobservância ao art. 6º da Portaria 2.236/2019 nas análises e deferimento realizados na concessão ao auxílio transporte. Por sua vez, é imperioso ponderar que os normativos internos expedidos devem abster-se de impor vedações ou procedimentos que não apresentem amparo legal ou que usurpem o direito ao servidor de percepção ao auxílio, sendo necessária a eventual e periódica revisão / atualização dos normativos internos. Durante a confecção final deste relatório foi emitida a Portaria

1005/2021 e não foi escopo/objeto de avaliação, dado que sua emissão foi posterior ao encerramento dos trabalhos desta auditoria.

Considerando o manifestado pelo Chefe da DIPAG, identificou-se a não implementação efetiva da recomendação 2) do R.A. 20180566 quanto a rotina de controle para o processamento de desconto do auxílio em função de eventual ou esporádica utilização de carro próprio pelo servidor, ficando restrita a ciência do servidor quanto a vedação prevista, quando se submete o requerimento do auxílio no módulo SIGEPE

O controle manual em planilhas dificulta a verificação mensal dos servidores que ora tenham utilizado veículo próprio para o trabalho. Neste contexto, a auditoria sugere a adoção de declaração expressa do servidor quanto as hipóteses de eventual utilização do veículo. Outra possível solução refere-se à implementação de controle com sistema automatizado pela prefeitura, o que poderá facilitar a operacionalização para a verificação de utilização eventual do estacionamento pelo servidor e o processamento dos descontos/reembolsos pela equipe do SEBEN.

Identificou-se ainda a necessidade de novo recadastramento do auxílio de todos os servidores, considerando que o último recadastramento efetivamente realizado foi o de 2017. O recadastramento de 2019 não foi efetivamente realizado em sua completude face as restrições impostas pelo teletrabalho.

3. RECOMENDAÇÕES

- 3.1 Estabelecer critérios objetivos para cálculo da distância do trajeto informado pelo servidor, considerando as ferramentas utilizadas e eventuais discrepâncias nas informações obtidas por meio das respectivas ferramentas;
- 3.2 Adotar rotina de solicitação à Prefeitura do Campus, periodicamente e antes do fechamento da folha de pagamentos, que encaminhe cópia das entradas de veículos nos estacionamentos para verificação quanto ao ingresso de servidor com veículo próprio;
- 3.3 Realizar o recadastramento de todos os beneficiários do auxílio transporte.

4. OPINIÃO FINAL

Com as informações levantadas durante as averiguações, foram identificadas inconsistências nos controles quanto à necessidade da realização de novo recadastramento dos beneficiários; necessidade de implementação de rotinas de verificação quanto ao uso eventual de carro próprio por servidor que recebe o benefício; bem como necessidade de implementação de declaração acerca da utilização de veículo e anuência quanto a descontos correspondentes a eventual utilização do carro próprio para o trabalho, a fim de se efetivar a Recomendação nº 2 do R.A. Contudo, mediante manifestações do gestor do Departamento de Gestão de Pessoal, a implementação tornou-se inviável face a adoção do sistema e-Gov. Constatou-se ainda a inobservância do Art. 6º da Portaria nº 2.236/2019 nos casos identificados na amostra com distância superior a 200 km, bem como a necessidade de revisão do normativo interno que rege a matéria. Por sua vez, os processos apresentam nível de maturidade intermediário, no qual é verificada a existência princípios e padrões documentados de controles internos.

Equipe de Auditoria:

Ricardo Fazoli da Silva
Assistente em Administração

Responsável pela elaboração do Relatório:

Rosana Pinho Galiza

Chefe da Auditoria Interna