



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
AUDITORIA INTERNA

Avenida Fernando Machado, 108-E, Centro, Chapecó-SC, CEP 89802-112, 49 2049-3131
audin@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

NOTA TÉCNICA AUDIN N° 01/AUDIN/UFFS/2019

Assunto: Atribuições dos agentes de almoxarifado, agentes patrimoniais e agentes de compras em razão de adequações na ASSLOS-ER para o ano de 2019 em função de “ficar temporariamente com pessoas a menos, em decorrência de afastamentos, férias e licenças”.

1. Consulta do *Campus* Erechim – Coordenação Administrativa

Trata-se de consulta realizada pela Coordenação Administrativa do *Campus* Erechim, encaminhada via e-mail institucional em 29/01/2019, nos seguintes termos:

“Gostaria de fazer uma consulta a respeito de atribuições dos agentes de almoxarifado, agentes patrimoniais e agentes de compras, em razão de termos que fazer algumas adequações na assessoria que tem esses serviços, sem contrariar nenhuma normativa sobre o assunto. Por isso gostaria de uma opinião de vocês, uma vez que conduzem auditorias e emitem recomendações sobre os procedimentos auditados.

No planejamento da ASSLOS-ER para o ano de 2019 nós observamos que o setor vai ficar temporariamente com pessoas a menos, em decorrência de afastamentos, férias e licenças. Mas observamos que é possível equilibrar a distribuição de trabalho, remanejando atividades entre os membros que vão estar presentes na maior parte do período.

Nesses ajustes, ficamos em dúvida sobre atividades que podem ter restrições estabelecidas por normativas que tenhamos que observar na hora de remanejar as atividades. De forma mais específica, as dúvidas são as seguintes:

– Agente de Compras: *Gostaríamos de verificar quais são exatamente as atividades que são incompatíveis com o serviço de agente de compras. Sempre houve orientação para o agente de compras não atuar, por exemplo, com almoxarifado, para que a mesma pessoa que está envolvida com a aquisição de materiais não faça as atividades de armazenamento e distribuição, com o objetivo de assegurar a inexistência de qualquer tipo de irregularidade ou fraude em relação ao fornecimento e fluxo de materiais. Pergunto se esse entendimento é o correto, e se ele se aplicaria a outras atividades além do almoxarifado, como o serviço de*



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
AUDITORIA INTERNA

Avenida Fernando Machado, 108-E, Centro, Chapecó-SC, CEP 89802-112, 49 2049-3131
audin@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

agente patrimonial ou agente de transportes. Dessa forma, podemos organizar as atividades da pessoa que será agente de compras para não acumular atividades incompatíveis;

– **Agente Patrimonial:** *Gostaríamos de consultar se essa atividade também tem incompatibilidade com outras funções, e quais seriam essas funções;*

– **Agente de Almoxarifado:** *Também gostaríamos de consultar se essa atividade tem incompatibilidade com outras funções, e quais seriam essas funções. E também gostaria de verificar de que forma exatamente se aplica a segregação de funções de acordo com os procedimentos atuais de funcionamento dos almoxarifados. Embora para todos os serviços seria importante ter duas pessoas exclusivas, nem sempre conseguimos isso por causa da limitação de servidores. No caso do almoxarifado também se observa que não teria um volume de atividades para duas pessoas dedicadas exclusivamente a isso. Teria atividades suficientes para uma pessoa, com a eventual substituição dela em momentos de ausência por outro servidor. Mas gostaria de verificar em quais procedimentos do almoxarifado se aplica a segregação de função. Nós pensamos em segregar o fluxo de materiais de almoxarifado no Campus Erechim da seguinte forma, e gostaria de verificar se estaria correto: a) o setor de compras faz a licitação; b) um agente de almoxarifado recebe, armazena, entrega, e envia as notas para pagamento; c) o servidor que solicita materiais de almoxarifado confere o material recebido e assina um recibo de entrega. Ao nosso ver todo o fluxo estaria resguardado pois um setor compra, outro setor armazena, e outro setor recebe. Evitando qualquer risco com irregularidades. Ou o material sai do estoque para ser usado por um setor, com a comprovação de recibo. Ou o material necessariamente tem que aparecer nos levantamentos de inventário, onde as inconsistências precisam ser justificadas.*

Seriam essas as dúvidas. Desde já agradeço pois essas informações vão nos auxiliar a organizar as atividades de modo a não contrariar normativas e legislações. Se possível gostaria que nos apontasse as normativas ou legislação que falam sobre a incompatibilidade para essas três funções que destaquei.”



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
AUDITORIA INTERNA

Avenida Fernando Machado, 108-E, Centro, Chapecó-SC, CEP 89802-112, 49 2049-3131
audin@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

2. Das atividades de assessoria e consultoria da auditoria interna

Salienta-se que a Auditoria Interna é órgão de assessoramento técnico visando subsidiar as decisões da Administração quanto as suas atribuições, a fim de fortalecer a gestão em seu cotidiano e garantir a eficácia, eficiência, efetividade e economicidade de seus atos sob o prisma de seus controles internos, muito embora sua opinião não tenha natureza vinculante.

Lembra-se que a aceitação dos riscos pela implementação ou não das orientações, sugestões e recomendações emitidas pela Auditoria Interna é de responsabilidade da gestão, cabendo-lhe aceitar formalmente o risco associado a sua decisão.

Destaca-se o Art. 17, do Decreto nº 3.591/00, o qual reza que a assessoria prestada pela Auditoria Interna não elide ou prejudica a responsabilidade e o controle interno administrativo inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos, compreendendo: I – instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a unidade administrativa, pela chefia competente; II – instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, pelos órgãos próprios de cada sistema; e III – instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos.

Quanto à atividade de consultoria realizada pela Auditoria Interna, a mesma está prevista na Instrução Normativa SFCI nº 03, de 09 de junho de 2017, sendo que por natureza representa atividade de assessoria e aconselhamento, realizada a partir da solicitação específica dos gestores, devendo abordar assuntos estratégicos de gestão, tais como os processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

A aceitação das atividades de consultoria e sua incorporação ao PAINT, em conformidade com a Instrução Normativa SFCI nº 03, de 09 de junho de 2017, deve ser considerada quando a AUDIN avaliar se o resultado dos trabalhos contribuem para melhoria dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
AUDITORIA INTERNA

Avenida Fernando Machado, 108-E, Centro, Chapecó-SC, CEP 89802-112, 49 2049-3131
audin@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

2.1. Justificativa quanto ao aceite da consulta

Acolheu-se a consulta realizada uma vez que a auditoria interna já realizou ações nessas áreas em anos anteriores, facilitando a emissão da Nota Técnica sem a utilização de um número de horas consideráveis que afetariam a execução do PAINT 2019.

Ainda, considerou-se para fins de aceite da consulta, que a mesma atende a natureza de atividade de assessoria e aconselhamento, conforme preconiza a Instrução Normativa SFCI nº 03, de 09 de junho de 2017, abordando assuntos estratégicos de gestão, tais como os processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos,

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

1. Esta Nota Técnica busca **auxiliar a gestão nas dúvidas quanto à segregação de funções, um dos principais aspectos de sistema de controle interno na administração pública, entre os agentes de patrimônio, almoxarifado e compras.**

2. Inicialmente, apresentam-se alguns **conceitos que contribuem para um bom sistema de controle interno**, extraídos do Portal de Auditoria¹:

✓ **Relação Custo-benefício** – O benefício de um controle consiste na redução do risco de falhas quanto ao cumprimento dos objetivos e metas de uma atividade. O conceito de custo-benefício reconhece que custo de um controle não deve exceder os benefícios que ele possa proporcionar. Embora a determinação da relação custo-benefício em alguns casos não seja de fácil avaliação, o administrador deve, na medida do possível, efetuar estimativas e/ ou exercer um julgamento próprio a respeito.

✓ **Definição de Responsabilidades e Autoridades** – O dever de todo pessoal dentro de uma organização deve ser fixado e limitado de forma precisa, bem como a autoridade decorrente, atribuída a cada uma das funções. Assim sendo, deve haver: – procedimentos claramente determinados que levem em conta as funções de todos os setores da organização, propiciando a integração das informações dentro do sistema; – um organograma adequado onde a linha de autoridade e a consequente responsabilidade

1 Disponível em: <https://portaldeauditoria.com.br/conceitos-que-contribuem-para-um-bom-sistema-de-controle-interno/>. Acesso em: 30/01/2019.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
AUDITORIA INTERNA

Avenida Fernando Machado, 108-E, Centro, Chapecó-SC, CEP 89802-112, 49 2049-3131
audin@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

sejam definidas entre os diversos departamentos, chefes, encarregados de setores, etc.
(...)

✓ **Segregação de Funções** – Um sistema de controle adequado é aquele que elimina a possibilidade de dissimulação de erros ou irregularidades. Assim sendo, os procedimentos destinados a detectar tais erros ou irregularidades, devem ser executados por pessoas que não estejam em posição de praticá-los, isto é, deve haver uma adequada segregação de funções. De uma maneira geral, o sistema de controle interno deve prever segregação entre as funções de aprovação de operações, execução e controle das mesmas, de modo que nenhuma pessoa possa ter completa autoridade sobre uma parcela significativa de qualquer transação.

✓ **Acesso aos Ativos** – Para atingir um grau de segurança adequado, o acesso aos ativos de uma unidade deve ser limitado ao pessoal autorizado. O termo “acesso aos ativos”, aqui utilizado, inclui acesso físico direto e acesso indireto através de preparação ou processamento de documentos que autorizem o uso ou disposição desses ativos. Logicamente, o acesso aos ativos é indispensável durante o curso normal das operações de uma unidade. A limitação desse acesso pessoal autorizado constitui, no entanto, um meio de controle eficaz para a segurança dos mesmos. O número e o nível das pessoas a quem o acesso deve ser autorizado depende da natureza do ativo e de sua suscetibilidade a perdas através de erros e irregularidades. A limitação ao acesso indireto requer procedimentos de controle onde o conceito de separação de funções, já discutido anteriormente, seja aplicado.

3. Passamos agora a apresentar algumas **recomendações já emitidas pela Auditoria Interna da UFFS a respeito do tema** em pauta:

RA nº 01/AUDIN/UFFS/2013 (Campus Erechim) – Constatação 02/Recomendação 04 (item 3.1)

Não atendimento ao princípio da segregação de funções, havendo somente um servidor responsável pelas entradas, saídas e registros junto ao sistema. Ainda, o servidor responsável pelo subalmoxarifado também é o solicitante de materiais destinados para alguns setores, tais como, copa/cozinha.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
AUDITORIA INTERNA

Avenida Fernando Machado, 108-E, Centro, Chapecó-SC, CEP 89802-112, 49 2049-3131
audin@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

Recomenda-se o atendimento ao princípio da segregação de funções, designando, ao menos, mais um servidor para o subalmoxarifado do *Campus* Erechim.

RA nº 03/AUDIN/UFS/2016 (*Campus* Realeza) - Constatação 01/Recomendação 01 (item 3.2)

Ausência de designação formal de substituto do subalmoxarifado geral.

Recomenda-se a formalização de agente de almoxarifado substituto e que o mesmo seja devidamente capacitado para atuação quando das ausências e afastamentos legais do titular.

RA nº 04/AUDIN/UFS/2016 (*Campus* Passo Fundo) – Constatação 01/Recomendação 01 (item 2.2)

Ausência de designação formal de substituto do agente de Patrimônio.

Recomenda-se a formalização de agente patrimonial substituto e que este seja devidamente capacitado para atuação quando das ausências e afastamentos legais do titular.

RA nº 10/AUDIN/UFS/2016 (*Campus* Cerro Largo) – Constatação 01/Recomendação 01 (item 3.2)

Ausência de designações formais de substitutos dos agentes de subalmoxarifados.

Que sejam designados, formalmente, substitutos para os agentes de subalmoxarifado, evitando, assim, fragilidades nos controles.

RA nº 14/AUDIN/UFS/2016 (*Campus* Laranjeiras do Sul) – Constatação 01/Recomendação 01 (item 2.2)

Ausência de designação formal de substituto do agente de Patrimônio.

Que seja designado, formalmente, substituto para o agente de Patrimônio, evitando, assim, fragilidades nos controles.

4. Vejamos que o Princípio da Segregação de Funções é um dos princípios básicos de controle interno e consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria/fiscalização.

5. Entende-se dessa forma que o princípio de segregação de funções é



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
AUDITORIA INTERNA

Avenida Fernando Machado, 108-E, Centro, Chapecó-SC, CEP 89802-112, 49 2049-3131
audin@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

considerado um dos proporcionadores do bom andamento e também mitigação dos conflitos de interesses, dos erros, das fraudes e do comportamento corrupto.

6. Segundo o Manual de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001), segregação de funções é a previsão da separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, dentro das unidades, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo. Assim, entende-se que na prática, não se deve permitir que as principais fases de um mesmo processo sejam executados por um mesmo servidor. Ou seja, determinadas tarefas não devem ser cumuladas em um só servidor, a fim de se ter à imparcialidade de julgamentos, o controle e a segurança, evitando-se qualquer tipo de benefício pessoal ou a terceiros, bem como diminuindo e até eliminando possibilidade de dissimulação de erros ou irregularidades.

7. O princípio da segregação de funções se origina nos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, previsto no *caput* do art. 37 do texto da Constituição da República de 1988 e visa à redução de riscos deliberados ou propositais, quando o exercício de funções administrativas se mostra conflitante. É necessária, portanto, a separação das funções a serem executadas, quando, se exercidas cumulativamente, forem capazes de interferir na produção das informações ou dos serviços.

ENTENDIMENTO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do exposto, esta auditoria interna possui o seguinte entendimento sobre o assunto:

1. Entende-se que o Agente de Compras não pode atuar também como Agente de Patrimônio, Agente de Almoxarifado, Agente de Transportes e Fiscal de Contrato, pois o mesmo servidor acumularia atividades capazes de interferir no controle e segurança, em desacordo com o princípio da segregação de funções.

2. Quanto a elencar exatamente todas as atividades que são incompatíveis com o serviço de compras, não temos condições de descrever, uma vez que para cada atividade/situação, esta deve ser analisada em particular com o princípio da segregação de funções e demais princípios da administração pública.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
AUDITORIA INTERNA

Avenida Fernando Machado, 108-E, Centro, Chapecó-SC, CEP 89802-112, 49 2049-3131
audin@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

3. Quanto ao Agente Patrimonial e Agente de Almoxarifado, a fim de atender aos princípios da administração pública e ao princípio de segregação de funções, as recomendações dessa auditoria interna são de que estes sempre sejam designados através de Portaria específica, com designação de ao menos 02 servidores (titular e substituto) como agentes de patrimônio e ao menos 02 servidores (titular e substituto) como agentes de almoxarifado, a fim de evitar que em caso de férias ou outros afastamentos a gestão do almoxarifado e do patrimônio fique sem responsável capacitado para exercício da atividade e permitindo que qualquer outro servidor (sem designação para tal) tenha acesso aos espaços de armazenamento e controles de distribuição, prejudicando o controle interno institucional.
4. Quanto a elencar exatamente todas as atividades que são incompatíveis com as atividades de agente patrimonial e de almoxarifado, não temos condições de descrever, uma vez que para cada atividade/situação, esta deve ser analisada em particular com o princípio da segregação de funções e demais princípios da administração pública. Porém, não entendemos como impedimento o mesmo servidor atuar como agente de almoxarifado e de patrimônio, desde que devidamente designados através de Portarias e atuem ao menos em dois servidores. Por exemplo, não vemos impedimento de que o agente de patrimônio seja substituto do agente de almoxarifado (ou vice e versa), ou então que um mesmo servidor seja substituto do agente de patrimônio e do agente de almoxarifado.
5. Especificamente quanto ao agente de almoxarifado, como a própria coordenação manifesta, o ideal seria a participação de dois servidores para todas as fases de execução do processo de controle de almoxarifado, sendo esta a orientação da Auditoria Interna. Pois, segregando as funções de recebimento, armazenamento, entrega e aceite, o nível de risco seria praticamente nulo. Porém, cabe à gestão observar todos os aspectos de controles internos elencados nessa nota técnica e verificar os possíveis riscos em não manter dois servidores em constante atividade como agente de almoxarifado, cabendo-lhe aceitar o risco associado a sua decisão.
6. Observa-se que deverá sempre haver a designação através de Portaria de um servidor como substituto, tanto para agente de almoxarifado e agente de patrimônio, quanto para agente de compras e de transportes, pois, as atividades não poderão ficar sem responsável na ausência



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
AUDITORIA INTERNA

Avenida Fernando Machado, 108-E, Centro, Chapecó-SC, CEP 89802-112, 49 2049-3131
audin@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

dos titulares quando dos afastamentos destes. Ainda, não basta a indicação/designação como substituto, pois os servidores designados como substitutos deverão ser capacitados e possuir conhecimento sobre a atividade para sua execução adequada.

ENCAMINHAMENTOS

Encaminha-se esta Nota Técnica à Coordenação Administrativa do *Campus* Erechim, via SGPD, bem como à PROAD, ao Magnífico Reitor e à Controladoria Geral da União para conhecimento.

Encaminha-se ao CONCUR e ao CONSUNI-CAPGP, para conhecimento.

Ainda, considerada a Política de Gestão de Riscos da UFFS, encaminha-se, para conhecimento da PROPLAN, Pró-Reitoria responsável pelo apoio ao Comitê Gestor de Riscos e Controle Interno, bem como ao Comitê de Gestão da Integridade.

Chapecó, 19 de março de 2019.

Original assinado
Taíz Viviane Dos Santos
Siape 1827267
Auditora-chefe

Original assinado
Deisi Maria Dos Santos Klagenberg
Siape 1646105
Auditora Interna

Uma via dessa Nota Técnica, devidamente assinada, encontra-se arquivada na Auditoria Interna – Processo 23205.000.000778/2019-36 e publicada na página oficial da UFFS/Auditoria Interna.