



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@uffrs.edu.br, www.uffrs.edu.br

NOTA TÉCNICA AUDIN N° 01/AUDIN/UFFRS/2020

Assunto: Cessão de uso de bens permanentes

1. Consulta da SUGEP – Superintendência de Gestão Patrimonial

Trata-se de consulta realizada pelo Superintendente da SUGEP, encaminhada via e-mail institucional, em 13/02/2020, a qual contempla, de forma adaptada/resumida, os seguintes questionamentos:

- 1) Como ficam casos já existentes de Termos de cessão de uso de bens patrimoniais assinados pelos Diretores ou Coordenadores, antes da existência de Portaria de delegação dessa competência?
- 2) Quando do encerramento de uma cessão de uso é necessário transferir a carga patrimonial para a responsabilidade do gestor inicial?

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 PAINTE, 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.

Ainda, vale salientar que a presente análise se restringe à avaliação objetiva, em sentido macro, sem se ater a questões específicas e pontuais, cabendo à gestão gerir os processos organizacionais e diretrizes estratégicas de estabelecimento, manutenção e o aperfeiçoamento dos controles internos, não podendo, a Audin, assumir qualquer responsabilidade que seja da Administração, notadamente as de natureza decisória ou deliberativa. Ressalte-se, também, que o controle de legalidade administrativa dos atos praticados não são objetos dessa análise, até mesmo por ser esta uma competência da Procuradoria Federal, a qual presta consultoria e assessoramentos jurídicos à UFFS.

2.1. Justificativa quanto ao aceite da consulta

A aceitação das atividades de consultoria e sua incorporação ao PAINTE, 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.

Destaca-se que, na avaliação da Audin, esta demanda não causa impacto significativo para a execução do PAINTE/2020, motivo pelo qual foi acolhida. Porém, as demandas extraordinárias que impactarem o PAINTE, segundo avaliação técnica da equipe de auditoria, deverão ser encaminhadas ao CONSUNI/CAPGP para aprovação e inclusão no PAINTE em exercício e, como consequência, ocorrerá a exclusão de uma das ações de auditoria programadas ou em andamento.

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 dispostas no item 1 quanto à cessão de uso de bens patrimoniais.**

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 conseqüente responsabilidade sejam definidas entre os diversos departamentos, chefes, encarregados de setores, etc. A delimitação de funções ou atividades embora possa ser informal, deve preferivelmente ser definida em manuais de procedimentos, visto que estes propiciam a eficiência do sistema e evitam erros (...).

✓ **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

¹ Disponível em: <https://portaldeauditoria.com.br/conceitos-que-contribuem-para-um-bom-sistema-de-controle-interno/>. Acesso em: 21/02/2020.

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. Ainda, apresentam-se informações doutrinárias sobre o tema cessão de uso:

✓ Transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando (MEIRELLES, 1996).

✓ Cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade. A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento firmado entre os representantes das pessoas cedente e cessionária, normalmente denominado de “termo de cessão” ou “termo de cessão de uso”. O prazo pode ser determinado, e o cedente pode a qualquer momento reaver a posse do bem cedido (CARVALHO FILHO, 2004).

4. Por fim, o Art. 4º, do Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, informa que a cessão, modalidade de movimentação de bens de caráter precário e por prazo determinado, com transferência de posse, poderá ser realizada nas seguintes hipóteses:

I – entre órgãos da União;

II – entre a União e as autarquias e fundações públicas federais;

III – entre a União e as autarquias e fundações públicas federais e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações públicas. Parágrafo único. A cessão dos bens não considerados inservíveis será admitida, excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente.

ENTENDIMENTO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do exposto, esta auditoria interna apresenta seu posicionamento:

1) Como ficam casos já existentes de Termos de cessão de uso de bens patrimoniais assinados pelos Diretores ou Coordenadores, antes da existência de Portaria de delegação dessa competência?

Um ato administrativo executado, quando ausente competência, s.m.j, é nulo. Ou seja, tendo sido realizada uma cessão de uso de bem patrimonial, por servidor não autorizado, não tem, este documento, o condão de se revestir de perfeição e validade, não podendo ser considerado um ato administrativo válido, já que um dos elementos necessários para a esta identificação inexistente: a competência do agente público.

A respeito da competência afirma Hely Lopes Meirelles que:

[...] nenhum ato – discricionário ou vinculado – pode ser realizado, validamente, sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo”. A competência ou o poder de praticar o ato decorre da lei e é por ela delimitado. Assim, diz Caio Tácito que: “não é competente quem quer, mas quem pode” segundo a norma de direito”. De sorte que é nulo o ato praticado por agente incompetente [...]. (Direito Administrativo, Diogenes Gasperini, p. 60/61)

Na opinião desta Audin, não é possível admitir a permanência de ato editado que carece de um dos requisitos de validade. Os termos de cessão de uso, assinados por servidor não autorizado, não podem ser uma prática na UFFS, devendo essa deficiência ser sanada. Assim, os termos de cessão de uso devem ser assinados por autoridade competente com esta atribuição, sob pena de nulidade.

2) Quando do encerramento de uma cessão de uso é necessário transferir a carga patrimonial para a responsabilidade do gestor inicial?

Entende-se que, a transferência dos bens quando do término da cessão não pode ser dispensada, mas sim, deve ser efetivada ao final da cessão de uso, razão pela qual deve, o bem, refletir sua situação na atualidade. Ainda, há a possibilidade de ocorrência de sinistros e outras situações nas quais possa vir a ser requerida a identificação do responsável pela carga patrimonial anteriormente cedida, independente do prazo que vier a ser realizada nova cessão de uso, o que pode, inclusive, não vir a acontecer.

ENCAMINHAMENTOS

Encaminha-se esta Nota Técnica à SUGEP, via Mesa Virtual, bem como à PROAD, ao Reitor e à Controladoria Geral da União, via e-mail, para conhecimento.

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

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

Chapecó, 04 de março de 2020.

Original assinado
Marisa Zamboni Pierezan
Siape 2822821
Assistente da Auditora Interna

Original assinado
Taíz Viviane Dos Santos
Siape 1827267
Auditora

Original assinado
Deisi Maria Dos Santos Klagenberg
Siape 1646105
Auditora-chefe