



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2024003

TIPO DE AUDITORIA: Auditoria de Acompanhamento e Avaliação de Gestão.

OBJETO: Gestão da Segurança Institucional.

SETOR AUDITADO: Pró-Reitoria de Administração – PROAD e Prefeitura do Campus Marco Zero (Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura).

RECURSOS AUDITADOS: Não se aplica.

RELATÓRIO Nº: 2024003.

EQUIPE DE AUDITORIA: Davi Sampaio (Auditor-Chefe), Thaise Lamara Almeida (Auditora), Albertina S. Pereira (Administradora) e Izaura C. Silva (Administradora).

PERÍODO: outubro a dezembro de 2024.

ORDEM DE SERVIÇO: 08/2024.

MISSÃO

A missão da Auditoria Interna é contribuir para fortalecimento da gestão por meio de atuação independente de avaliação e consultoria dos processos institucionais sob a perspectiva de riscos, buscando agregar valor ao gerenciamento da ação governamental e examinar, relatar, orientar, acompanhar, de acordo com os preceitos legais e técnicos, observando os princípios da economicidade, eficácia e eficiência dos atos de gestão.

AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL

O serviço de avaliação consiste na coleta e na análise de evidências com a finalidade de fornecer opiniões ou conclusões objetivas e independentes sobre um objeto de auditoria. Além disso, objetiva a eficácia e aprimoramento dos processos de governança, controles internos e gestão de riscos relativos ao objeto de auditoria e às unidades auditadas.

POR QUE A AUDINT/UNIFAP REALIZOU ESSE TRABALHO?

O objeto da auditoria foi selecionado para avaliação com base nos critérios de materialidade e criticidade durante a elaboração do PAINT/2024. A boa gestão da segurança institucional salvaguarda a imagem da Unifap e orienta as atividades de ameaças reais ou potenciais à segurança humana e patrimonial da Instituição.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES DEVEM SER ADOTADAS?

O relatório de auditoria demonstra que a Segurança Institucional é baseada em normativos internos, nos quais se discutem apenas procedimentos e atividades operacionais de segurança e vigilância. A Universidade não possui Política de Segurança ou outro instrumento que permita uma visão sistêmica, estratégica e holística da segurança. A inexistência deste documento enfatiza a gestão de risco deficiente da Universidade, uma vez que não há mapeamento de riscos da segurança universitária, limitando-se aos aspectos contratuais e sazonais trazidos na contratação do serviço de vigilância.

Ademais, os controles internos são frágeis, sobretudo, pela desatualização de normas frente à realidade vivenciada pela comunidade em geral e extensão territorial da Universidade, bem como, pela inexistência de mecanismos que poderiam auxiliar na gestão da segurança, tais como gerenciamento de ocorrências internas, capacitação e treinamento dos agentes de segurança e de cooperações com outras instituições de segurança pública.

INTRODUÇÃO

A presente ação de auditoria foi realizada junto à Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e Prefeitura do Campus Marco Zero, em cumprimento ao plano de ação do Planejamento Anual de Auditoria Interna – PAINT/2024, nos meses de outubro a dezembro de 2024. Para tanto foi emitida a Ordem de Serviço nº 008/2024-AUDINT, de 02/10/2024, direcionado à equipe de auditoria.

O objeto auditado é a “Gestão da Segurança Institucional”. O objetivo desta auditoria é avaliar a gestão da segurança institucional no que tange à gestão de riscos e controles internos do Campus Marco Zero.

Para realizar esta auditoria, se utilizou como critério a análise técnica e de normatividade, recorrendo a técnicas e procedimentos que permitiram a formação fundamentada de opinião do auditor e com observância ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal. Para isto, foi realizada análise de conformidade entre os documentos de controles internos e dispositivos legais.

Durante a fase de planejamento da auditoria de avaliação, foram levantadas as seguintes questões e subquestões de auditoria para o norteamento dos trabalhos:

1. A gestão de riscos institucional quanto a segurança interna e externa está em conformidade com as normas aplicáveis?

- 1.1 Os riscos significativos, relacionados ao processo de gestão, execução e fiscalização do contrato de vigilância, foram identificados, avaliados, administrados e controlados?
- 1.2 Há o mapeamento de riscos das atividades que envolvem a segurança da IFES?
2. Os controles internos, relacionados à gestão da segurança institucional, são eficazes?
 - 2.1 A Unifap possui um plano institucional de segurança universitária, manual de procedimento de segurança, resoluções, comitês específicos ou documentos correlatos que versem sobre o tema?
 - 2.2 Há instrumentos de qualidade que visem aprimorar a segurança universitária?
 - 2.3 Como são tratadas as ocorrências que envolvem a segurança universitária?
 - 2.4 Existem Planos de Segurança para a UNIFAP em conjunto com outros órgãos de segurança externos à instituição? (como Polícia Federal e Polícia Militar).
 - 2.5 Existem políticas educativas, com ações voltadas para a conscientização da comunidade acadêmica sobre a importância da Segurança Institucional?

Quanto à metodologia para realização desta auditoria, utilizou-se técnicas de auditorias de análise documental e indagações escritas (Solicitações de Auditoria – SA), principalmente acerca dos normativos internos relacionados à segurança institucional, análise do processo de contratação, especificamente, acerca do gerenciamento de riscos.

O Relatório Preliminar de Auditoria nº 2024003 foi encaminhado por meio do Memorando Eletrônico nº 90/2024-AUDINT. Não houve manifestação da unidade auditada acerca do relatório preliminar.

No dia 20/12/2024 ocorreu a reunião de busca conjunta de soluções da Audint com representantes Pró-Reitoria de Administração (PROAD), Prefeitura do Campus Marco Zero e Divisão de Serviços Gerais (DSG).

Durante a atividade de auditoria interna, nenhuma restrição foi imposta à equipe quanto à realização dos exames.

LEGISLAÇÃO APLICADA

Para dar suporte a esta ação de auditoria, foram utilizadas as legislações relacionadas abaixo, além de outras fontes de consulta, conforme apresentado:

[Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 2016](#) - Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

[Instrução Normativa MPOG/SEGES nº 05, de 26 de maio de 2017](#) - Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

[Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020](#) - Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital (utilizados para licitações sob a égide da Lei 8.666/93).

RESULTADOS DOS EXAMES

ACHADO 1 - AUSÊNCIA DE GESTÃO DE RISCOS DA SEGURANÇA UNIVERSITÁRIA

Da Gestão de Riscos na Segurança Universitária:

Por meio da SA nº 2024003/001 (Memorando Eletrônico nº 75/2024-Audint), foi perguntado à Unidade Auditada se há o mapeamento de riscos das atividades que envolvem a segurança da IFES. Foi respondido que há o mapeamento de riscos de contratação constante no 23125.003838/2020-12.

Com base nas informações constantes no processo de contratação de pessoa jurídica para a Prestação de Serviços especializados de Vigilância Patrimonial Armada, diurna e noturna, nos campi da Unifap (23125.003838/2020-12), foi homologada a Portaria nº 0339/2020-UNIFAP, que instituiu a respectiva equipe de planejamento de contratação e elaborou os documentos preliminares relativos ao processo licitatório. O processo em tela apresenta o Mapa de Riscos de Contratação (Ordem 9), que dispõe de panorama detalhado sobre a realidade do contrato de vigilância à época, apresentando critérios de vulnerabilidade, sinistro, probabilidade de ocorrência, capacidade de recuperação do dano, impacto direto e ação de redução de riscos.

Embora o documento seja extenso e apresente detalhadamente as situações de vulnerabilidades no Campus Marco Zero, o mapeamento de riscos de contratação não se confunde com o mapeamento de riscos da segurança universitária, tendo em vista que se restringe à aspectos contratuais e sazonais, não abrangendo o risco que envolve a atividade como um todo. Ademais, o documento é datado de 2020 e apresentava, ainda, em seu texto, a expectativa de contratação de videomonitoramento para auxiliar no processo de segurança.

Esclarece-se que a gestão de riscos não se restringe à descrição da situação fática encontrada, mas de buscar mapear/prever todos os riscos que envolvem a atividade como um todo, apresentando a probabilidade, impacto, tratamento dos riscos, além do monitoramento constante destas variáveis. A [Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de de de 2016](#), dispõe sobre

controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal e conceitua o gerenciamento de riscos como o “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização” (art. 2º, VII).

O [Manual de Gestão de Riscos do TCU \(2020\)](#) apresenta o conceito de risco como “possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance de objetivos”.

Reforça-se que a Gestão de Riscos é uma ferramenta que auxilia na eficiência, por meio de uma visão sistêmica do cenário, o que auxilia na tomada de decisões. Neste sentido, recomenda-se a elaboração do mapeamento de riscos da segurança na Unifap, não se atendo apenas ao instrumento de contratação, mas abrangendo a totalidade da segurança universitária e os riscos inerentes a ela.

Da Gestão de Riscos na Universidade Federal do Amapá:

Ao observar os recentes relatórios desenvolvidos pela Audint/Unifap e, corroborado pela presente ação de auditoria, percebe-se a fragilidade da gestão de riscos institucional e, também, nas unidades administrativas da Unifap, o que tem originado recorrentes recomendações no sentido de mapeamento de riscos dos setores auditados (Relatórios de Auditoria [2022003](#), [2023002](#), [2024002](#), entre outros).

Observa-se que a IFES apresenta os seguintes normativos vigentes sobre o tema:

[PORTARIA Nº 0661/2017-REITORIA](#) - Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles na Universidade Federal do Amapá;

[PORTARIA Nº 01, DE 09 DE MAIO DE 2017-CGRC](#) - Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos da Universidade Federal do Amapá;

[PORTARIA Nº 02, DE 09 DE MAIO DE 2017-CGRC](#) - Define normas e procedimentos para atuação do Comitê de Governança, Riscos e Controles no âmbito da Universidade Federal do Amapá;

[PORTARIA Nº 03, DE 09 DE MAIO DE 2017-CGRC](#) - Aprova o Regimento do Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC da Universidade Federal do Amapá.

Ainda, o [PDI 2020-2026](#) (pg. 96) da Unifap dispõe que “a UNIFAP pretende elaborar uma política de gestão de risco de acordo com o dispõe a IN Conjunta MP/CGU Nº 01/2016. As primeiras ações foram realizadas com emissão das portarias (acima mencionadas) (...). O objetivo da política é a elaboração de um Plano de Gestão de Risco das unidades administrativas e acadêmicas, com vistas a definir a avaliação alinhada às regras da boa governança”.

Todavia, apesar de normatizado no âmbito institucional e a existência de Comitê específico para esta finalidade, não se observa um direcionamento das unidades administrativas sobre o tema,

com entendimento institucional firmado sobre isso ou modelos padronizados para elaboração de riscos. Neste sentido, considerando as recorrentes fragilidades encontradas neste tema, recomenda-se a retomada da atuação do Comitê de Riscos, sobretudo para elaboração de orientações às unidades administrativas e modelos padronizados de mapeamento de riscos, ressaltando que não se trata de mera formalidade, mas de ferramenta essencial para a eficiência do serviço público.

Do gerenciamento de riscos no processo de contratação nº 23125.003838/2020-12, segundo a IN nº 05/2017-MPOG/SEGES:

O Contrato nº 30/2020 (Ordem 144) foi celebrado entre a Unifap e a empresa DIMIVIG Vigilância e Segurança Patrimonial Ltda, CNPJ/MF nº **.36.185/000*-**, firmado no valor de R\$ 292.534,20 (duzentos e noventa e dois mil e quinhentos e trinta e quatro reais e vinte centavos), perfazendo o valor total de R\$ 3.510.410,40 (três milhões e quinhentos e dez mil e quatrocentos e dez reais e quarenta centavos), pelo período de 12 meses (específico para o Campus Marco Zero).

Ao analisar o Estudo Técnico Preliminar – ETP (Ordem 8) que subsidiou o processo licitatório e, por conseguinte, o referido contrato, observa-se que o item 5 apresenta a estima de quantitativos de postos de trabalho, mas sem especificar estudos que embasem este quantitativo. [A Instrução Normativa nº 40/2020](#) (dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras), disciplina que o Estudo Técnico Preliminar deve conter “estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala” (art. 7º, V).

Este detalhamento está disposto no Mapa de Riscos (Ordem 9), no qual apresenta que houve a diminuição de postos de segurança em relação ao ano de 2015, ainda que tenha havido expansão do patrimônio da IFES, além de abordar o panorama institucional sobre a vigilância na Unifap à época, inclusive, sugerindo a redução de postos diurnos e a análise crítica de cada um dos postos de segurança, considerando as vulnerabilidades diagnosticadas.

A Instrução Normativa nº 05/2017-MPOG/SEGES dispõe sobre o gerenciamento de riscos o seguinte:

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos **deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação**, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

- II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e
- IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização. (Grifo nosso)**

Destaca-se que o Mapa de Riscos apresentado no processo de contratação não atende ao Anexo IV da IN nº 05/2017-MPOG-SEGES, mas sim, aparentemente, como justificativa apresentada no art. 7º, IV, do ETP.

Assim, o Anexo I da referida IN apresenta os seguintes conceitos:

VIII - GERENCIAMENTO DE RISCOS: processo para identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.

XII - MAPA DE RISCOS: documento elaborado para identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos.

Portanto, cabe esclarecer que, nesta análise, há três vertentes que permeiam sobre riscos: 1) o risco da atividade de segurança interna da universidade, abrangendo todos os aspectos críticos que a compõem (IN nº 01/2016-MP/CGU); 2) a gestão de riscos a nível institucional (IN nº 01/2016-MP/CGU) e; 3) O gerenciamento de riscos no planejamento da contratação, seleção de fornecedor, gestão contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação (IN nº 05/2017-MPOG/SEGES).

Sendo assim, recomenda-se ajustes, reforçando que não se trata de mera formalidade, mas de instrumentos essenciais para a eficiência da atividade pública.

CAUSA: Inobservância dos dispositivos que tratam sobre gestão, gerenciamento e mapeamento de riscos (IN nº 01/2016-MP/CGU; IN nº 05/2017-MPOG/SEGES).

CONSEQUÊNCIA: Fragilidade na gestão de riscos institucionais e de contratação.

RECOMENDAÇÕES:

Recomendação 1.1: Recomenda-se que a PROAD/PREFEITURA elabore o mapeamento de riscos de segurança da Unifap.

Recomendação 1.2: Recomenda-se que a REITORIA adote providências para o fortalecimento da atuação do Comitê de Riscos (Portaria nº 0661/2017-REITORIA), sobretudo com estudos e definição de documentos padronizados para serem utilizados pelas unidades administrativas.

PRAZO: 30/09/2025.

ACHADO 2 - FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E CONTROLES INTERNOS DA SEGURANÇA INSTITUCIONAL

No intuito de efetuar as verificações propostas para o presente relatório, buscou-se compreender como tem se dado a institucionalização de ações e documentos que dão suporte à temática da segurança na UNIFAP, no que tange aos aspectos fáticos e normativos. Assim, foi realizada pesquisa nos documentos institucionais, solicitados por meio de Solicitação de Auditoria (SA), cujos resultados estão detalhados abaixo.

Dos postos de segurança e do videomonitoramento:

O Mapa de Riscos (23125.003838/2020-12 - Ordem 9) prevê apenas a mensuração de quantitativo de postos para o Campus Marco Zero, não abrangendo os demais Campi. O anexo VI-A da IN nº 05/2017-MPOG-SEGES dispõe sobre orientações específicas aos contratos de vigilância, dentre os quais, destaca-se: a justificativa do número e das características dos Postos de Serviço a serem contratados; e os quantitativos dos diferentes tipos de Posto de Vigilância, que serão contratados por Preço Mensal do Posto; Os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal deverão realizar estudos visando otimizar os postos de vigilância, de forma a extinguir aqueles que não forem essenciais, substituir por recepcionistas aqueles que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público e definir diferentes turnos, de acordo com as necessidades do órgão ou entidade, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36 h que ficam ociosos nos finais de semana.

Acerca dos critérios quantitativos e qualitativos para a definição dos postos de segurança, o DSG informou que tais critérios são baseados no termo de referência e estudos técnico preliminares existentes em todo processo de licitação de serviços de vigilância (Memorando Eletrônico nº 40/2024-DSG), entretanto, não foram encaminhados documentos comprobatórios que demonstrassem estes levantamentos pela unidade auditada. Ademais, conforme mencionado anteriormente, o Mapa de Riscos constante no processo apresenta um diagnóstico dos postos de segurança (exclusivamente do Campus Marco Zero) e ainda alerta para o aumento territorial e patrimonial da Unifap, paradoxalmente à redução de custos e redução de postos de vigilância.

Portanto, nota-se que os procedimentos e a mensuração deste quantitativo não estão expressos de forma sistemática no processo de contratação. Ademais, não há levantamento de dados

que permitam aferir se a quantidade de postos é adequada, excessiva ou insuficiente, devendo, desta maneira, haver estudos neste sentido e, sobretudo, documentar estes estudos.

O Mapa de Riscos informa, também, a redução de postos no Campus Marco Zero em virtude da expectativa de videomonitoramento das áreas. Na SA 2024003/003, perguntou-se sobre a existência destes postos de monitoramento. Em resposta (Memorando Eletrônico nº 40-DSG), informou-se que: existe o serviço de videomonitoramento na Unifap; a unidade responsável acompanhamento, monitoramento e administração das imagens e a seção de vigilância SEVIG vinculada hierarquicamente à Divisão de Serviços Gerais – DSG; como melhorias identificadas com o uso do videomonitoramento, o DSG detectou e acompanhou sinistros (ocorrências) no campus com maior facilidade devido o monitoramento na universidade; como tecnologias para auxiliar o serviço de vigilância, utiliza-se o videomonitoramento e o serviço de vigilância dispomos do serviço de comunicação via rádio entre SEVIG/DSG/EMPRESA DE VIGILÂNCIA.

Diante das informações apresentadas e a ausência de documentos complementares, estudos aprofundados sobre o tema e a sistematização de procedimentos e, especialmente, sobre a qualidade do serviço prestado, reforça-se a necessidade de estabelecimento de comitê institucional de segurança e desenvolvimento de política institucional de segurança na Unifap, com vistas a observar estas questões estratégicas sobre as atividades, dadas a essas fragilidades.

Normatização Interna de Segurança Institucional:

De acordo com o Memorando Eletrônico nº 35/2024, encaminhado pela SEVIG em resposta a SA 2024003/001, é possível identificar que a unidade auditada possui Regimento de Vigilância (2016) e Manual de Vigilância (2017), relativos à segurança institucional da Unifap, nos quais descrevem a estrutura, funcionamento, procedimentos e orientações adotados pela unidade para atuação do serviço de vigilância. Assim como a composição de servidores do quadro permanente e funcionários terceirizados firmados com empresas através de contratos.

Em face da leitura destes documentos, se observou que a Seção de Vigilância (SEVIG), é unidade que exerce a função de gestora da área de segurança da UNIFAP e tem como finalidade o planejamento, a execução e a avaliação de projetos e atividades relacionadas à Segurança Institucional. Ela desenvolve cooperação recíproca com todas as Pró-Reitorias nas ações de Segurança, visando promover a segurança dos alunos, docentes, servidores técnico-administrativos e de todas as pessoas que circulam no campus diariamente.

No mesmo sentido, percebe-se a desatualização quanto ao quantitativo de postos. No Campus Marco Zero, objeto deste trabalho, o Regimento descreve que possui 51 postos de vigilância, sendo:

- 27 Postos – 12 horas noturno – Segunda à domingos e feriados = 54 vigilantes.
- 24 Postos – 12 horas diurno – Segunda à domingos e feriados = 48 vigilantes.

O contrato nº 30/2020 enumera 17 postos diurnos e 19 postos noturno.

Em 2019, a Audint realizou a Ação de Auditoria nº 2019004 e analisou o manual de normas e procedimentos de segurança enviado pela Seção de Vigilância. Foi verificado que este foi formalizado em 02 de Fevereiro de 2017 e a partir do contrato nº 08/2018, analisado naquele relatório, e se identificou que houve alterações no número de postos de vigilância, bem como a implementação de vigilância eletrônica, motivo pelo qual era necessária a atualização dos referidos normativos.

Atualmente, com uma nova auditoria em curso observa-se que os instrumentos em comento continuam sem alterações. Prova disso, atualmente no Campus Marco Zero, de acordo com o contrato nº 30/2020, os postos de vigilância estão em razão de 12 postos diurnos e 14 postos noturnos. Nota-se que houve um decréscimo do quantitativo de postos no Campus Marco Zero (CMZ), conforme consta nos normativos de vigilância da SEVIG. Portanto, entende-se que a desatualização dos mesmos permanecem desde as constatações detectadas no Relatório de Auditoria nº 2019004.

Nos documentos de Estudos Preliminares da DSG e no Mapa de Riscos elaborados para subsidiar o contrato nº 30/2020, verifica-se que a justificativa do decréscimo dos postos de vigilância teve como objetivo o custo do serviço para a UNIFAP, dimensionando assim o efetivo de postos para a contratação. No entanto, há de se ponderar que o Campus Marco Zero, nos últimos 7 anos, sofreu expansão, tanto de área construída como na circulação de pessoas.

Acerca da vigilância eletrônica, o item 7.8 do “Manual de Normas e Procedimentos e Segurança da UNIFAP” está descrito que seria feito um estudo sobre o investimentos em vigilância eletrônica na UNIFAP, que a SEVIG estaria realizando esse estudos para a implantação do serviço no Campus Marco Zero e que englobava a operacionalização de uma Central de Monitoramento e alarmes, por meio do Circuito Fechado de TV IP – CFTV IP, com câmeras de monitoramento distribuídas estrategicamente em todo o campus e um moderno sistema de alarmes contra pânico e

incêndio nos setores, haveria um sistema de controle de entrada e saída de pessoas e veículos, por meio de identificação biométrica de alunos e servidores e controle de carros através de adesivos.

Quanto ao monitoramento, em resposta a SA 2024003/003, o setor respondeu que existe uma unidade responsável pelo acompanhamento, monitoramento e administração das imagens é a seção de vigilância SEVIG vinculada hierarquicamente à DSG. A divisão informou que já detectou e acompanhou sinistros (ocorrências) no campus com maior facilidade devido o monitoramento na universidade. Como foi constatado, a existência das câmaras trouxe benefícios para a segurança institucional da Unifap, necessitando, porém, de maior controle para a eficiência e efetividade desse mecanismo.

Gerenciamento interno das ocorrências:

Por meio da SA nº 2024003/001-AUDINT, foi perguntado ao DSG “quais os procedimentos para as ocorrências que venham acontecer no Campus? Existe registro de ocorrências? Quais os mecanismos para gerenciar e controlar as ocorrências?”. Em resposta, o DSG informou que “existem o livro ata ou livro de ocorrências. A vigilância terceirizada, ao averiguar a ocorrência e a depender do caso, imediatamente aciona as forças de segurança, SAMU e ou Corpo de Bombeiros. Acionem a Seção de vigilância SEVIG, e realizem os registros em livro”.

O Manual de Normas e Procedimentos de Segurança da Unifap traz em seu bojo os procedimentos descritos pelo setor acima, todavia, não apresenta o fluxograma de registro das ocorrências e de tratamento das mesmas internamente, apenas descrevendo os procedimentos a serem adotados pelos vigilantes diante da ocorrência, como o acionamento de outros órgãos de segurança externo (Polícia Militar).

Além disso, no Manual referido, observou-se que as ocorrências seriam gerenciadas por meio de um sistema informatizado de segurança, denominado SIGOS, conforme veremos a seguir:

7.7. SISTEMA DE GESTÃO DE OCORRÊNCIAS DE SEGURANÇA

A UNIFAP implantará o Sistema de Gestão de Ocorrências de Segurança – SIGOS a fim de automatizar o registro de ocorrências nos campi universitários. Este sistema concentrará todas as ocorrências geradas dentro do campus, sendo um mecanismo de gestão e controle, gerando relatórios estatísticos que permitam o monitoramento da incidência. O principal objetivo do SIGOS é registrar, investigar e chegar à autoria ou não do fato ocorrido.

Nesse contexto, destaca-se os casos de furtos relatados e registrados pela Ouvidoria (resposta à SA nº 2024003/002-AUDINT), que poderiam ter sido gerenciados pelo sistema SIGOS,

mas seguiram o fluxo interno das denúncias pela Ouvidoria, descrito da seguinte forma: “informamos que segue o rito de todas as denúncias de possível crime, realiza-se a análise preliminar de materialidade e autoria dos fatos, e presente estes indícios mínimos, procedemos com o encaminhamento para a Pró-Reitoria competente (PROAD) e orientamos o denunciante a realizar o registro da ocorrência nas esferas policiais competentes também”.

Vislumbra-se que os casos acima foram tratados do mesmo modo das denúncias/manifestações/reclamações em geral ou, ainda, terem sido tratados paralelamente a um processo administrativo conduzido por outro setor diverso da Gestão da Segurança da Unifap.

Desse modo, verifica-se que um sistema informatizado de gerenciamento de ocorrências pela Gestão de Segurança da Unifap possibilitaria o equacionamento das situações ocasionadas pela ausência de fluxograma quanto aos procedimentos internos de tratamento de ocorrência, como também, facilitaria o registro e respostas aos casos internos que não tenham sido acionados e tratados por outros órgãos de segurança externos (Polícia Militar).

Capacitação e treinamento dos agentes de segurança:

A questão da SA nº 2024003/001-AUDINT questiona se “existem procedimentos e rotinas relacionadas às ações voltadas para a capacitação/treinamento dos servidores e colaboradores terceirizados que fazem a segurança da Instituição”. Obteve-se a seguinte resposta da DSG: “a vigilância terceirizada passa por um controle rigoroso e acompanhado pela Polícia Federal em que é emitida a CNV (carteira nacional de vigilância) que deve ser imediatamente renovada no prazo de 02 anos”.

Inferre-se da resposta acima, a inexistência interna de treinamento e capacitação dos agentes responsáveis pela Segurança Institucional. Contudo, é importante observar que a gestão da segurança perpassa por todos os níveis (estratégico, tático, operacional).

Essa visão sistemática encontra-se no Manual de Normas e Procedimentos de Segurança da Unifap, um vez que, ao disciplinar a competência do Conselho da SEVIG, prevê-se o planejamento e acompanhamento de ações que envolvam capacitação dos membros da Divisão de Vigilância, além da competência do chefe da SEVIG de dimensionar recursos humanos necessários ao seu setor propondo treinamento dos servidores da Seção (item 3.4.1 e 3.2, respectivamente). Ainda, o mesmo documento disciplina no item 6.1.1 que uma das atribuições do vigilante terceirizado será de

comparecimento às instruções de atualização e aperfeiçoamento, objetivando melhorias aos conhecimentos profissionais.

Assim, denota-se que a capacitação e treinamento não se restringem às questões operacionais executados pelos vigilantes terceirizados e existência ou renovação da CNV, mas, também, pela necessidade de atualização de procedimentos de gestão de segurança diante das mudanças de rotinas, cenários e contextos de segurança pública, inclusive, dos demais servidores que competem questões estratégicas e táticas.

Da cooperação por outras instituições de segurança pública:

Na SA 2024003/001, questionou-se sobre a existência de Planos de Segurança para a UNIFAP em conjunto com outros órgãos de segurança externos à instituição. O DSG informou que “já foram realizadas reuniões com a Polícia Militar, Federal e Corpo de Bombeiros juntamente com a Reitoria do Campus Marco Zero, com o intuito de garantir maior celeridade nos atendimentos de ocorrências futuras”.

Destaca-se que este questionamento se deu em razão das frequentes queixas apresentadas pelos alunos nas redes sociais e reportagens veiculadas na página da Unifap e portais de notícias do estado do Amapá, tais como:

- [Unifap e Polícia Federal alinham medidas de segurança \(2023\)](#): “A Polícia Federal realizou nesta quinta-feira, 20, visita no campus Marco Zero do Equador, em Macapá (AP), e reunião com a Reitoria da Universidade Federal do Amapá (Unifap) e a Divisão de Serviços Gerais (DSG). Na ocasião, foram discutidos pontos pertinentes à segurança da comunidade acadêmica diante das ameaças apresentadas em redes sociais, bem como os atentados realizados nas últimas semanas pelo país. A Prefeitura do Campus informou que foram reforçados os monitoramentos, rondas ostensivas e vigilância, e que **a presença da Polícia Federal no campus é de suma importância para garantir a segurança de todos**. Os agentes da Polícia firmaram compromisso em realizar mais rondas e já estão tomando conhecimento também das áreas de mata fechada”. (Grifo nosso).
- [Unifap e Polícia Militar celebram acordo de cooperação técnica \(2019\)](#): (...) “A ideia da cooperação partiu do comandante da PM/AP, que busca junto a Unifap a oferta de cursos de pós-graduação na área de segurança pública para oficiais da corporação e o apoio técnico para a construção do planejamento estratégico da instituição. , além de contribuir nos projetos sociais e atividades culturais e esportivas realizados na universidade” (...) (Grifo nosso).
- [Moradores da Casa do Estudante da Unifap cobram auxílios anunciados e reforço na segurança \(2023\)](#): (...) O estudante conta ainda que a maior preocupação dos moradores é a segurança. O espaço é protegido por um

vigia da vigilância patrimonial, no entanto, a localização do imóvel e a falta de iluminação no trajeto até a Unifap deixam os estudantes vulneráveis”.

- [“E agora, quem poderá nos defender?”: estudantes padecem com a falta de segurança na Unifap \(2023\).](#)
- [“É uma zona de perigo”, diz aluna da Unifap sobre assaltos nas paradas \(2024\).](#)

Ao consultar boas práticas adotadas pelas IFES, encontrou-se o Convênio celebrado entre a USP e a Secretaria de Segurança de São Paulo para reforço na atenção das vias da universidade ([USP assina convênio com Secretaria de Segurança Pública e Polícia Militar; Policiais militares farão segurança da USP a partir de segunda-feira](#)). No caso em tela, esta movimentação se deu em virtude de um assassinato no Campus, o que demandou alerta sobre a segurança na IFES.

Apesar das matérias mencionadas acima, ao consultar a Ouvidoria da Unifap por meio da Solicitação de Auditoria 2024003/002, foi informado que, nos anos de, oficialmente registrados na Ouvidoria, somente 01 ocorrência em 2022 (furto de data-show) e 01 ocorrência em 2023 (furto de objetos pessoais de servidor em seu local de trabalho).

Neste sentido, cabe destacar trecho das considerações finais do documento “Mapa de Riscos” (23125.003838/2020-12 - Ordem 9):

Apesar de na maioria dos casos de sinistros relatados pela imprensa tem **tom exagerado**, em pesquisa superficial a UNIFAP é vista como lugar com grande incidência de roubos e estupros (**não havendo comprovação fática ou registro policial que consolide esta ideia**). **Não existem estudos acerca da criminalidade ou índice de furtos nos Campi da universidade federal**, que está localizado num bairro de periferia, que concentra altas taxas de criminalidade.

A sensação de segurança experimentada pela comunidade acadêmica NÃO É SATISFATÓRIA com o efetivo já reduzido de 16 postos 24h, não havendo possibilidade de melhorar com uma redução de postos vulneráveis ou em grau crítico. Como já foi dito os postos classificados com GRAU CRÍTICO são aqueles que a ocorrência de sinistro é quase certa, **restando apenas a administração se preparar para o prejuízo quando ocorrer.**

Assim, embasado pela manifestação dos responsáveis técnicos pela elaboração do documento e a minuciosa análise dos postos de segurança, infere-se: 1) Apesar dos relatos de insegurança, não há comprovação fática ou registro policial que comprove o grau de perigo na Universidade; 2) Não existem estudos específicos sobre este tema para gerar dados efetivos sobre a segurança na universidade; 3) A sensação de segurança pela comunidade acadêmica não é satisfatória; 4) Presença de riscos “quase certos”, restando à Administração se preparar para o prejuízo, quando ocorrer.

Sendo assim, nota-se a necessidade de aprofundamento nas análises técnicas e estudos sobre o tema, para gerir os riscos de forma adequada e, sobretudo, adoção de ações estratégicas preventivas e para aumento da sensação de segurança da comunidade acadêmica. Cumpre ressaltar

que não há obrigatoriedade legal para que se firme convênios desta natureza, contudo, havendo necessidade diante da sensação de insegurança, os assaltos nas paradas de ônibus mencionados nas matérias acima citadas e a oferta de cursos noturnos, recomenda-se o estudo sobre a viabilidade de firmar convênios para aumentar a segurança dos campi.

Da qualidade do serviço prestado e do Instrumento de Medição de Resultado – IMR:

O Anexo IV do Termo de Referência (23125.003838/2020-12 - Ordem 87) traz o Instrumento de Medição de Resultado – IMR e o conceitua como o “mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação dos serviços e respectivas adequações de pagamento”.

Os indicadores previstos no IMR são:

Tabela 01: Indicadores previstos no Instrumento de Medição de Resultado (IMR).

Indicador	Detalhamento
Indicador 01	Fornecimento e uso de EPI's e uniformes;
Indicador 02	Cumprimento das atividades e rotinas dos vigilantes no Posto de Serviço;
Indicador 03	Equipamentos e materiais adequados e necessários para a execução dos serviços;
Indicador 05	Cumprimento dos prazos referentes as solicitações e notificações da Contratante;
Indicador 05	Cumprimento do prazo para substituição de vigilante em caso de eventual ausência ;
Indicador 06	Atraso no pagamento de salários, 13º salário, férias ou benefícios.

Fonte: Processo 23125.003838/2020-12, Termo de Referência, Anexo IV (Ordem 87).

Observa-se que o IMR acima descrito está estritamente voltado para questões contratuais, não se debruçando sobre aspectos de percepção dos usuários. Destaca-se, neste sentido, o item 16.6 do termo de referência, no qual se tem que: “a utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços”.

A IN nº 05/2017-MPOG/SEGES dispõe que:

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI - a satisfação do público usuário. (Grifo nosso).

Por meio da SA 2024003/003, se perguntou se há meios de verificação sobre a qualidade da segurança da universidade, como, por exemplo: percepção da comunidade acadêmica, monitoramento quanto ao aumento/redução de número de ocorrências ou outro método. Em resposta, a unidade auditada informou que, para mensuração de aspectos de qualidade, possui o registro do livro de ocorrência onde é possível verificar ocorrências e objetivos perdidos pela comunidade acadêmica.

A pergunta disposta na SA se deu no seguinte sentido de se averiguar se, após a implantação das estratégias adotadas pelo setor na definição de postos de segurança, implantação de videomonitoramento, conversas com as outras instituições de segurança pública, já mencionada, se houve diminuição de ocorrências e, sobretudo, uma análise qualitativa destas ocorrências para ação em modo preventivo, etc. Contudo, pela resposta da unidade, estes dados não estão sendo tratados para averiguação da qualidade do serviço, estando este estritamente atrelado à medição e fiscalização contratual por meio do IMR, mas não se ampliando para a satisfação dos usuários, quais sejam, servidores, alunos e demais membros da comunidade acadêmica.

Assim, conforme mencionado anteriormente, a segurança institucional perpassa, além dos aspectos contratuais, que, sem dúvida, são relevantes para a execução do serviço, para aspectos de qualidade, sobretudo no que diz respeito à percepção do usuário, qual seja, a comunidade acadêmica. Sendo assim, considerando não haver instrumentos desta natureza, recomenda-se levantamento de estudos para averiguar a percepção de segurança e satisfação dos usuários.

Das ações educativas e participação social:

Quanto ao quesito das ações educativas para a conscientização da comunidade acadêmica sobre a segurança institucional, o DSG informou que existem divulgações quanto à conscientização e colaboração com a segurança institucional bem como campanhas de encaminhamento de objetos perdidos no campus para a SEVIG, qual seja, a campanha de objetos perdidos. Ademais, encaminhou o *link* de acesso institucional (<https://www.unifap.br/divisao-de-servicos-gerais-oferta-servico-de-achados-perdidos/>), por meio dos Memorandos Eletrônicos nº 35 e 40-DSG. Contudo, as variedades e especificações de assuntos que envolvem a segurança perpassam por vários aspectos que devem obter maior espaço nas discussões estratégicas e, sobretudo, participação social, seja de guarda patrimonial ou a sensação de segurança dentro da IFES, como, por exemplo, conhecer os setores a quem procurar em cada

ocorrência, os canais de atendimento e comunicação, entre outros, devendo, portanto, haver desenvolvimento de estudos neste sentido ao se observar a elaboração da política de segurança institucional.

Política de Segurança Institucional:

Depreende-se da leitura das respostas da SA nº 2024003/001-AUDINT, que os documentos internos que tratam sobre a segurança universitária são: o Manual de Normas e Procedimentos da Vigilância e o Regimento da Vigilância da Unifap; não existindo informações acerca da existência de uma Política de Segurança Institucional.

Previamente, ressalta-se que o Manual e o Regimento diferem de uma Política de Segurança, posto que essa última se constitui de diretrizes gerais que orientam a tomada de decisões e, sobretudo, de planejamento estratégico institucional, enquanto aqueles estabelecem competências, atribuições, orientações e padronizações das atividades da Segurança Pública.

Ao analisar o Regimento da Vigilância da Unifap, identificou-se em seu artigo 2º que a Diretoria de Segurança tem como função não só o planejamento de ações relativas à vigilância e segurança patrimonial e comunitária da instituição, mas também de coordenação, avaliação e execução dessas ações. Além disso, esta diretoria é a responsável pela coordenação dos planos operacionais, pela política de segurança e vigilância. Ou seja, há a previsibilidade no documento em tela de ações de planejamento, coordenação e avaliação das ações de Política de Segurança, entretanto, os normativos internos institucionais restringem-se aos planos operacionais.

Diante da ausência de Política de Segurança Institucional, a Audint, por meio da SA nº 2024003/003, perguntou à Unidade Auditada informações acerca da existência de comitê específico voltado para ações estratégicas de segurança institucional e foi respondido pelo DSG que não existe este Comitê. Isso reforça a necessidade de se criação de mecanismo para cuidar da estruturação e deliberação das ações inerentes à temática.

Por conseguinte, enfatiza-se a importância de participação social no processo de institucionalização da Política de Segurança da Unifap, tendo em vista a temática vivenciada por toda a comunidade em geral, possibilitando ser um instrumento de aprimoramento de políticas públicas. Outrossim, conforme apontamentos feitos no tópico acima, qual seja, “da cooperação com outras instituições de segurança”, observa-se a necessidade de oitiva da comunidade acadêmica pela vivência de diversas situações de insegurança.

Reforça-se que o campus Marco Zero, especificamente, conta com uma extensão territorial considerável, além de possuir uma área de mata e, conforme já sinalizado, além da comunidade universitária, o campus é acessível ao público em geral. Diante disso, é necessário uma avaliação holística da segurança, de identificação dos riscos e de tratamento de mitigação dos mesmos, principalmente, para impossibilitar que os investimentos realizados na segurança humana e patrimonial da Universidade sejam ineficazes por não assegurar a minimização da insegurança, assim como pelas ações tomadas não estarem aderentes à realidade vivenciada pelo público.

A Política de Segurança Institucional deve orientar a elaboração de normas e procedimentos que possam auxiliar na tomada de decisões e respostas aos riscos de segurança, como crises, eventos e incidentes que ameacem a integridade física e patrimonial. Ademais, possibilita o aprimoramento e alinhamento com outros instrumentos de segurança, como o Manual de Normas e Procedimentos de Segurança, Regimento de Vigilância Patrimonial e a Gestão de risco.

Nesse sentido, apresentamos algumas boas práticas que podem corroborar com a construção e implementação da Política de Segurança da Unifap:

- Política de Segurança Institucional da Universidade Federal de Pernambuco [\(link\)](#);
- Política de Segurança Institucional da Universidade de Goiás [\(link\)](#).

CAUSA: Ausência de uma Política de Segurança Institucional (sistemática e estratégica).

CONSEQUÊNCIA: Controles internos deficientes, como a desatualização de normativos internos de Segurança; ausência de gerenciamento interno de ocorrências; ausência de capacitação e treinamento dos agentes de segurança da Unifap.

RECOMENDAÇÕES:

Recomendação 1.1: A PROAD/PREFEITURA/DSG/SEVIG deve revisar e atualizar o Manual de Normas e Procedimentos de Segurança e o Regimento da Vigilância da Unifap considerando as questões apontadas neste relatório;

Recomendação 1.2: A PROAD/PREFEITURA/DSG/SEVIG deve regulamentar os procedimentos internos para tratamento das ocorrências, inclusive, estudo de viabilidade da implantação de um sistema informatizado, Sistema de Gestão de Ocorrências de Segurança (SIGOS), conforme sugerido no Manual de Normas e Procedimentos de Segurança ;

Recomendação 1.3: A PROAD/PREFEITURA/DSG/SEVIG deve realizar o planejamento e acompanhamento de ações que envolvam capacitação dos membros dos diversos setores

competentes da Segurança Institucional. Em relação aos agentes operacionais, vigilantes, prever a capacitação e treinamento específicos e periódicos;

Recomendação 1.4: A PROAD/PREFEITURA/DSG/SEVIG deve instituir um Comitê ou Comissão permanente específico voltado para ações estratégicas de segurança, com representantes de diferentes categorias acadêmicas, inclusive, para viabilidade da instituição da Política de Segurança Institucional;

Recomendação 1.5: A PROAD/PREFEITURA/DSG/SEVIG institua, por meio de Comitê específico citado na recomendação acima, a Política de Segurança da Unifap, com participação social/acadêmica no processo de institucionalização, bem como previsão de ações educativas de conscientização e colaboração com a segurança institucional e de instrumentos de percepção/mensuração de segurança e satisfação do público em geral.

Recomendação 1.6: A PROAD/PREFEITURA/DSG/SEVIG institua estudos para averiguar a percepção de segurança e satisfação dos usuários.

Recomendação 1.7: Recomenda-se que a PROAD/PREFEITURA/DSG/SEVIG elaborem estudos sobre a viabilidade de firmar convênios para aumentar a segurança dos campi.

PRAZO: 30/09/2025

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação de auditoria buscou observar a Gestão da Segurança Institucional, com o objetivo de avaliar a gestão da segurança institucional no que tange a gestão de risco e controles internos existentes do Campus Marco Zero. Após as análises, percebe-se a necessidade de instituição da Política de Segurança da Unifap e da gestão de riscos desse objeto, especialmente, pela limitação atual dos normativos internos aos aspectos operacionais da segurança e vigilância.

Nesse sentido, é importante destacar que a institucionalização da política de segurança institucional deve conter vários aspectos, inclusive, alguns presentes neste relatório, uma vez que o mesmo deve auxiliar no desenvolvimento de ações estratégicas que visem a segurança institucional, não representando apenas o cumprimento de formalidade.

Ainda, os controles internos administrativos pontuados neste relatório merecem atenção e aprimoramentos, pois visam assegurar a melhoria da gestão da segurança institucional e fornecer subsídios para tomada de decisões.



Macapá/AP, 20 de dezembro de 2024

Auditores:

Davi Sampaio
(Auditor-chefe)

Thaise Lamara A. Carvalho
(Auditora)

Área de Apoio:

Albertina Silva Pereira
(Administradora)

Izaura Silva
(Administradora)