



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará
Unidade de Auditoria Interna

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA Nº 02/2016-09 – VERSÃO FINAL

Senhor Pró-Reitor de Administração e Planejamento do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE,

Com a finalidade de atender aos trabalhos da Unidade de Auditoria Interna – AUDIN, referente à Ação 09 – Auditoria na Pró-Reitoria de Administração e Planejamento – PAINT de 2016, e no anseio de dar suporte a essa gestão, evidenciaram-se os mais relevantes achados e, consequentemente, apresentaram-se recomendações à luz dos diplomas legais, a fim de que as irregularidades e/ou impropriedades encontradas sejam sanadas e que as boas práticas sejam reconhecidas e tomadas como referências para a Gestão e Governança do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.

I) ESCOPO DOS EXAMES

O trabalho oferece ao IFCE, aos gestores da área administrativa, um panorama sobre a governança e a gestão da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (PROAP) no exercício de 2015 - 2016, os desafios e avanços quanto à melhoria de indicadores de desempenho organizacionais, com ênfase nas metas assumidas no Plano Anual de Ação (PAA) e no Regimento Geral do IFCE, especificamente, a parte do Regimento que trata das atribuições e finalidades da PROAP, além de destacar problemas de governança encontrados por esta equipe de auditoria nas atividades fiscalizadas.

Dada a importância e complexidade das atividades desenvolvidas pela PROAP para proporcionar um ensino de qualidade, os órgãos de controle do governo, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, pedem cada vez mais aos auditores que ampliem a variedade das auditorias operacionais e incluam trabalhos que tenham focos prospectivos ou ofereçam orientações, informações sobre boas práticas ou, ainda, informações sobre temas que afetemos macroprocessos da instituição.

Este trabalho, também, pode incluir uma avaliação de políticas alternativas, identificação de riscos e de esforços para reduzir tais riscos, e uma variedade de trabalhos analíticos que ajudem os gestores das subáreas a observar sua responsabilidade de bem gerir os recursos públicos.

O escopo desta ação consiste em verificar os aspectos administrativos da Gestão da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento do IFCE, bem como as políticas, padrões,

procedimentos, planejamentos e controles internos, englobando, principalmente aspectos gerenciais dos macroprocessos do IFCE.

Portanto, o presente trabalho verifica a relação entre possíveis achados de auditoria relativos ao planejamento, execução e controle dos seguintes setores vinculados a Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (PROAP): Diretoria de Desenvolvimento Institucional; Diretoria de Estatística Institucional; Diretoria de Administração; Diretoria de Gestão Orçamentária; Departamento de Infraestrutura; Coordenadoria de Controle e Normas; bem como da própria gestão da PROAP.

Conforme as subdivisões encontradas na estrutura organizacional do IFCE, buscou-se verificar o controle interno administrativo na gestão organizacional, alinhando-se à atuação da Unidade de Auditoria Interna (AUDIN) na indução da melhoria da governança no IFCE.

Os exames da auditoria incidiram sobre as ações desempenhadas pela Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (PROAP) no período de janeiro a dezembro de 2015, juntamente com algumas ações do primeiro semestre de 2016, com a finalidade de verificar o planejamento e o controle interno administrativo pelos gestores em questão.

A auditoria vai, portanto, além do perfil eminentemente descritivo, constituindo-se em fonte de conhecimento retrospectivo e prospectivo nas áreas de Gestão e Governança, fundamental para a formulação e a implementação da estratégia de controle interno pela Unidade Auditoria Interna, com vistas à melhoria dos indicadores de desempenho organizacionais e da Governança do IFCE.

O objeto desta ação de auditoria são os controles estabelecidos pela PROAP e os setores hierarquicamente abaixo, conforme a legislação vigente, bem como verificar as ações da PROAP no IFCE quanto à Governança e Gestão.

II) VERIFICAÇÃO

As análises ocorreram da seguinte forma:

- Avaliação da existência de deficiências nas práticas de governança e gestão, utilizando a legislação aplicável e as boas práticas como parâmetro;
- Avaliação da existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade nos setores da PROAP;
- Verificação dos aspectos administrativos tais como a política, padrões, procedimentos, planejamento e controles internos administrativos, englobando, principalmente aspectos gerenciais dos macroprocessos da PROAP.

III) LIMITAÇÕES

Para o presente trabalho, a equipe de auditoria interna vislumbrou, como limitação, o prazo para a sua conclusão. A extensão das atividades e o grande número de setores que compõe a Pró-Reitoria de Administração fez com que a equipe demandasse tempo acima do previsto inicialmente para levantar as informações, analisá-las de modo a sustentar as considerações para a elaboração do diagnóstico da situação do controle interno administrativo de todos os setores da PROAP.

Outro fator limitante do trabalho consistiu na capacitação, cursos/treinamentos, dos auditores que compõe a equipe de auditoria, já que a equipe não possui capacitação na área de gestão de riscos, indicadores de gestão, macroprocessos, gestão por competências, orçamento,

gestão patrimonial e demais áreas afins pertencentes às atribuições da PROAP. Desse modo, seria necessário cursos/treinamentos nas áreas indicadas.

Acerca do cumprimento dos prazos estabelecidos, cumpre assinalar que, em algumas Solicitações de Auditoria Internas (SAI) foram descumpridos os prazos para atendimento. Nesses casos, fez-se necessário a reiteração por meio de novas SAI conforme quadro abaixo. Tais procedimentos consumiram tempo da equipe de auditoria interna, comprometendo o prazo inicialmente previsto para a conclusão do trabalho.

Solicitação de Auditoria Interna (SAI)	Reiteração da SAI	Data da Resposta	Setor Responsável
56/2016-09	41/2016-09	16/03/2016	Gabinete do Reitor
63/2016-09	54/2016-09	Não houve resposta do Campus Iguatu.	Diretores Gerais dos Campi
65/2016-09	60/2016-09	30/03/2016	Assessor Especial de Engenharia
108/2016-09	85/2016-09	Não houve resposta dos Campi: Acaraú, Crato, Iguatu, Itapipoca e Tabuleiro do Norte.	Diretores Gerais dos Campi

Quadro 1: Solicitações Reiteradas

Além das solicitações reiteradas, houve outras SAI em que o auditado solicitou a prorrogação do prazo para o envio da resposta, como foi o caso das seguintes:

Solicitação de Auditoria Interna (SAI)	Prazo Inicial	Prazo Prorrogado	Setor Responsável
45/2016-09	21/03/2016	08/04/2016	PROAP
46/2016-09	21/03/2016	08/04/2016	Diretoria de Estatística
47/2016-09	21/03/2016	08/04/2016	Diretoria de Desenvolvimento Institucional
48/2016-09	21/03/2016	08/04/2016	Coordenadoria de Controle e Normas
49/2016-09	21/03/2016	08/04/2016	Diretoria de Gestão Orçamentária
50/2016-09	21/03/2016	08/04/2016	Departamento de Infraestrutura
51/2016-09	21/03/2016	08/04/2016	Diretoria de Administração
77/2016-09	22/04/2016	29/04/2016	Diretoria de Desenvolvimento Institucional
131/2016-09	29/06/2016	13/07/2016	Diretoria de Desenvolvimento Institucional

Quadro 2: Solicitações Prorrogadas

Os atrasos impostos à execução da presente auditoria, associados ao período de tempo inicialmente previsto para auditoria na Pró-Reitoria de Administração e Planejamento, impossibilitaram o aprofundamento de algumas questões, as quais necessitariam de ações específicas, no PAINT, não comportadas pelo tempo para sua realização na atual ação.

IV) CONSTATAÇÕES

Para um melhor entendimento das constatações relatadas, segregaram-se tais constatações em 7 (sete) assuntos, conforme os setores elencados no escopo de análise dos auditores internos. Desse modo, os assuntos são: 1) Gestão da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento; 2) Diretoria de Desenvolvimento Institucional; 3) Diretoria de Estatística Institucional; 4) Diretoria de Administração; 5) Diretoria de Gestão Orçamentária; 6) Departamento de Infraestrutura; 7) Coordenadoria de Controle e Normas.

Adiante, segue relato das constatações identificadas pela equipe de auditoria.

1. ÁREA: CONTROLES DA GESTÃO

1.1. SUBÁREA: CONTROLES INTERNOS

1.1.1 ASSUNTO: GESTÃO DA PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO: Ausência de planejamento adequado para as ações da PROAP no PAA e no PDI

Verificou-se que os Planos Anuais de Ações (PAA) de 2015 e de 2016 não contemplam o planejamento das ações com base no *Balanced Scorecard* (BSC), conforme estabelece o Manual de Planejamento Estratégico do IFCE. Observou-se ainda que no PAA de 2016 não há definição dos indicadores para a mensuração dos resultados das ações estratégicas da PROAP, como não há a definição adequada das metas, conforme o método SMART, que orienta que a meta deve ser: específica, mensurável, atingível, relevante e temporal.

Observou-se ainda que os quadros do PAA 2016, referentes à PROAP, não estão de acordo com o Manual de Planejamento Estratégico do IFCE, ou seja, não contemplam integralmente a metodologia 5W2H, uma vez que não apresentam a quantidade e o orçamento (*How many* e *How much*).

Segundo o Manual de Planejamento Estratégico do IFCE,

A partir do delineamento dos indicadores, serão traçadas as metas, as quais tratam do nível esperado ou a taxa de melhoria necessária para cada indicador de resultado, ou seja, as metas são uma quantificação do que se espera alcançar do indicador.

Isso demonstra a importância da definição adequada de indicadores e metas, tendo em vista o objetivo maior do planejamento que é o alcance dos objetivos e metas estabelecidos no PDI. Fato esse que corrobora a necessidade de informar, também, no PAA os indicadores que medirão as ações definidas, pois estas ações correspondem aos objetivos estratégicos do PDI.

Em análise do PDI 2014-2018, observou-se que os indicadores relacionados à PROAP não demonstram a medição de desempenho, conforme o modelo dos 6Es do desempenho, que se constitui nas dimensões de esforços que serão despendidos considerando os resultados desdobrados em outras dimensões do desempenho. As dimensões de esforço são economicidade, execução e excelência; e as dimensões de resultado são eficiência, eficácia e efetividade.

Esse ideal também é compartilhado pelo Tribunal de Contas da União, que no Acórdão nº 1956/2016-1ª Câmara recomenda que:

1.7.2. desenvolva indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, o grau de eficácia, a efetividade e a economicidade das ações sob sua responsabilidade, de modo a permitir à sociedade melhor percepção de seu desempenho.

A importância de se ter indicadores com a observância das dimensões mencionadas é que proporcionarão informações relevantes para a gestão estratégica da instituição. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União emitiu o Acórdão nº 3.072/2016-1ª Câmara que recomenda ao [...]:

1.7.1.1 rever seus indicadores de desempenho, com vistas a construir sistema de indicadores que sejam úteis para a gestão estratégica da unidade.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

001:

“Os indicadores relativos aos resultados da Proap já existem e são os seguintes:

- Licitações compartilhadas (eficiência, economicidade e efetividade)*
- Matriz IFCE de distribuição orçamentária (eficiência e efetividade)*
- Unidades Gestoras (eficácia e efetividade)*
- Nível de aprovação dos instrumentos elaborados (eficácia e efetividade)*
- Nível de execução do PDI (eficácia e efetividade)*
- Construção de novos campi (eficácia e efetividade)*

Não há a identificação explícita do tipo de indicador, mas é possível perceber pela finalidade dos indicadores qual a sua classificação em relação a eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

Os indicadores são avaliados trimestralmente por meio da realização das ações previstas no PAA de cada ano.”

002:

“Os indicadores são utilizados para mensurar os resultados dos objetivos estratégicos e não das ações estratégicas, o que significa dizer que os indicadores não fazem parte do PAA, mas sim do PDI que é o documento onde estão definidos os indicadores de resultados dos objetivos estratégicos da instituição.

As ações são estabelecidas com vistas a atender a meta do indicador. A mensuração do cumprimento das ações é realizada pela observância do resultado esperado da ação, que por sua vez pode ser visualizado no quadro detalhado de cada ação do PAA.

Portanto, não há razão para a definição de indicadores para uma ação estratégica.”

003:

“A metas foram definidas com base no método SMART, observe o exemplo:

Meta: 257 licitações compartilhadas até 2018

Specific (específica) – não é qualquer licitação, mas sim as de caráter compartilhado.

Measurable (mensurável) – 257 licitações.

Attainable (atingível) – perfeitamente alcançável.

Relevant (relevante) – relevante por gerar economicidade.

Time based (temporal) – até 2018.

Ressalta-se ainda que o Manual de Planejamento não estabelece que o método SMART para definição de metas seja uma regra, mas sim uma orientação.

Desta forma, entendemos que a Recomendação da vem sendo atendida.”

004:

“O método 5W2H é uma metodologia para a definição de ações que corresponde a: What (o que será feito), Why (porquê será feito), Who (quem fará a ação), When (quando será feito), Where (onde será feito), How many (quanto será feito) e How much (quanto custará para fazer).

Cada ação do PAA está definida da seguinte maneira:

Objetivo			
Ação Estratégica	Corresponde ao “What”		
Justificativa	Corresponde ao “Why”		
Responsável	Corresponde ao “Who”		
Resultado esperado	Corresponde ao “How many”		
Vínculo TAM			
Atividade			
Como será feito			
Mês de Início		Mês de Término	Corresponde ao “When”

Ressalta-se que no PAA 2014, primeiro ano de implementação do modelo, os servidores que participaram do planejamento sentiram muitas dificuldades para estabelecer o quantitativo das ações, pois na grande maioria dos casos o resultados são qualitativos. Por esse motivo, o “how many” passou a ser o resultado esperado, que por sua vez, pode ser a definição de um quantitativo ou não.

Em relação ao “how much”, quando uma atividade para ser realizada exige a compra de um bem ou a contratação de um serviço, o valor correspondente a essa aquisição estará registrado no anexo do PAA. O título do anexo é “Mapa de Aquisições”.

Desta forma, entendemos que a Recomendação da vem sendo atendida.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Indicadores de desempenho devem ser uma informação quantitativa ou qualitativa que expressa o desempenho de um processo, em termos de eficiência, eficácia ou nível de satisfação e que permite acompanhar sua evolução ao longo do tempo.

Desse modo, os indicadores não podem ser confundidos com informações ou dados, pois são estes trabalhados matematicamente, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1: Definições de dados, informações e indicadores

Dados	Informações	Indicadores
Disponíveis para manipulação no banco de dados	Organizadas e já manipuladas em primeiro nível	Manipulados matematicamente por meio de fórmulas (divisão)
Abundantes e armazenados em sua totalidade	Selecionadas em formatos de telas e/ou relatórios	Parametrizados em formatos de gráficos lineares
Viabilizados por meio de coleta de dados	Viabilizadas por meio de <i>softwares</i> gerenciais	Viabilizados por meio de contagem
Não têm foco na gestão	Com foco abrangente e dispersivo	Com foco no que é relevante

Fonte: Fundação Nacional da Qualidade

Observa-se no PDI 2014-2018, que os indicadores apresentados representam meros dados, a exemplo do indicador Processos Licitatórios (Licitações Compartilhadas) - item PI_13, pois se trata de dados primários que não são evidenciados por uma razão matemática, pois correspondem a números absolutos, logo não podem ser considerados indicadores.

A característica principal de um indicador é a existência de fórmulas mais complexas para seu cálculo que preconizam, no mínimo, uma razão entre duas informações. Se não houver uma divisão entre duas informações, então ainda não existe um indicador genuíno, apenas uma informação (ou um “número puro”). O indicador é aquele que mais auxilia na tomada de decisão e com maior qualidade do que as informações ou os dados.

Em relação à recomendação 002, altera-se a recomendação para que sejam inseridos no PDI 2014-2018 os elementos necessários para a caracterização dos indicadores: descrição, forma de cálculo, periodicidade, interpretação, limitações e os parâmetros.

Referente à recomendação 003, verifica-se que a descrição relatada na manifestação do auditado não é suficiente para a definição de uma boa meta. Ressalta-se que o exemplo exposto na manifestação do auditado sobre o método SMART não está adequado. A meta tem que ter especificidade no que se quer atingir por meio de números e dados, ou seja, deve-se detalhar ao máximo o que se deseja com a meta, por exemplo, reduzir o custo com as licitações em 20% no ano. Em relação a ser mensurável, significa que a meta deve possuir um indicador para avaliar a sua evolução, periodicamente, avaliando o quanto precisa para alcançar o que se pretende. Para a meta ser atingível, ela deve estar fundamentada em uma avaliação do histórico, ou seja, deve ser feito um planejamento para a elaboração de metas atingíveis.

Desse modo, é importante que o PDI 2014-2018 apresente essa descrição do método SMART para cada meta, visando à transparência nas ações gerenciais da instituição.

Ressalta-se, ainda, que o manual pode ser um conjunto de procedimentos, atividades, instruções e orientações que devem ser obedecidos e cumpridos pelos profissionais que atuam em uma determinada organização/unidade. Portanto, o Manual de Planejamento Estratégico do IFCE deve ser cumprido quando da realização do planejamento institucional, sendo, dessa forma, seguido por todas as Unidades Estratégicas e Campi do IFCE.

Para a recomendação 004, observou-se que no Mapa de Aquisições não há o descritivo das aquisições necessárias para o cumprimento das ações estratégicas definidas pela PROAP no PAA 2016. Além disso, é fundamental, para a transparência e melhor comunicação das informações sobre os gastos públicos, que os orçamentos de cada ação estratégica sejam inseridos também no quadro informativo do PAA.

Portanto, mantêm-se as recomendações 001, 002 (alterada), 003 (alterada) e 004.

RECOMENDAÇÃO 001:

Recomenda-se que a PROAP envie esforços para criar indicadores que permitam a avaliação da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade dos objetivos estabelecidos no PDI, bem como das ações definidas no PAA.

RECOMENDAÇÃO 002:

Recomenda-se que a PROAP crie um indicador para cada objetivo definido no PDI, demonstrando, pelo menos: descrição, forma de cálculo, periodicidade, interpretação, limitações e os parâmetros.

RECOMENDAÇÃO 003:

Recomenda-se que a PROAP defina as metas de cada indicador dos objetivos estratégicos do PDI, de acordo com o método SMART, conforme trata o Manual de Planejamento Estratégico.

RECOMENDAÇÃO 004:

Recomenda-se que a PROAP elabore as atividades de cada ação estratégica com base no instrumento dos 5W2H, conforme trata o Manual de Planejamento Estratégico.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO: Morosidade na elaboração do PAA 2016

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna S.A. 78/2016-09, foi informado pela PROAP que o PAA de 2016 encontrava-se em processo de finalização, em 22/04/2016. Desta forma, apenas em 18/05/2016 o PAA foi aprovado *ad referendum* pelo Reitor da instituição.

Esse fato prejudica o desenvolvimento das ações estratégicas em tempo hábil para a execução do planejamento. Consequentemente, o PAA, que deveria ter revisões trimestrais, será revisado apenas no segundo semestre do ano.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“O processo de elaboração do Plano Anual de Ação é sempre iniciado por meio da elaboração de proposta (fluxo de processo e cronograma de realização), o qual é submetido ao Colégio de Dirigentes (COLDIR) para apreciação e aprovação. Com a proposta aprovada, a DDI/PROAP envia memorando aos responsáveis pelos campi e Unidades Estratégicas.

O conteúdo do memorando informa os procedimentos adotados e o prazo limite para finalização do processo que, geralmente, se inicia logo após a sistematização da revisão do PDI.

A elaboração do PAA 2016 sofreu atraso devido as consequências da greve dos servidores que inviabilizou a realização da revisão do PDI planejada para agosto. A revisão do PDI é uma etapa que antecede a elaboração do PAA para o exercício seguinte.

Em relação as consequências que possam ser imputadas aos campi que retardarem o processo, a PROAP não tem competências regimentais para propor ou executar esse procedimento.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação, bem como a recomendação 005, tendo em vista o estabelecido no Regimento Geral art. 30, incisos VII e VIII.

RECOMENDAÇÃO 005:

Recomenda-se que a PROAP elabore normativo que estabeleça prazo para a elaboração e aprovação do PAA, preferencialmente para o primeiro trimestre do ano, estabelecendo ainda consequências aos campi e unidades estratégicas que retardarem o processo.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO: Desconformidade do organograma institucional com a realidade da PROAP

Observou-se que o organograma institucional presente no sítio do IFCE encontra-se desatualizado, sendo que foi aprovado um novo Regimento Geral em 04/03/2016, conforme Resolução nº 007/2016.

Além disso, após a alteração regimental, em 06/04/2016, foi publicada a Portaria nº 279/GR/2016 que altera a estrutura da PROAP, criando novas coordenadorias, a exemplo da

Coordenadoria de Arquivo e Protocolo. Como também, desmembrando coordenadorias já existentes, a exemplo das Coordenadorias de Almoxarifado e de Patrimônio.

Diante do exposto, foi solicitado o novo organograma da estrutura atual da PROAP, após a Portaria nº 279/GR/2016, conforme Solicitação de Auditoria Interna nº 124/2016-09. Foi verificado, no organograma enviado, que o Departamento de Infraestrutura e a Coordenadoria de Controle e Normas foram inseridos na Diretoria de Desenvolvimento Institucional; a Coordenadoria de Convênios saiu da Diretoria de Administração e agora se reporta diretamente ao Pró-Reitor; e, por fim, a Diretoria de Estatística Institucional saiu da estrutura da PROAP.

Desse modo, faz-se necessária a atualização dessa estrutura no organograma institucional, como também no Regimento Geral do IFCE, e a sua divulgação no sítio do IFCE.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“De acordo.

No início do exercício de 2016, foram criados alguns órgãos na estrutura organizacional da Reitoria, assim como outros órgãos já existentes passaram por reestruturação das suas atribuições.

Desta forma, o Regimento Geral está em fase de revisão, para posterior aprovação junto ao Conselho Superior.

Após aprovação da revisão do Regimento Geral/Organograma, será disponibilizado, em tempo hábil, na página no sítio do IFCE.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e as recomendações 006 e 007.

RECOMENDAÇÃO 006:

Recomenda-se que a PROAP envie esforços para atualizar o organograma com todas as subáreas que compõem sua estrutura, e o disponibilize em tempo hábil em sua página no sítio do IFCE.

RECOMENDAÇÃO 007:

Recomenda-se que a PROAP substitua o organograma institucional, que consta no sítio do IFCE desatualizado, pelo novo organograma da instituição, conforme o Regimento Geral atualizado e alterações posteriores.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO: Conflito de competências regimentais

Em análise das competências atribuídas ao Chefe do Departamento de Infraestrutura, previstas no Regimento Geral do IFCE, bem como das atribuições dos Assessores de Engenharia e de Infraestrutura, obtidas em resposta às Solicitações de Auditoria Interna nº 59/2016-09 e 60/2019-09, observou-se que há atribuições que competem simultaneamente aos gestores.

Consta nas atribuições do Assessor Especial de Infraestrutura: “Coordenar os servidores efetivos lotados na área de atuação do Departamento de Infraestrutura”. No entanto, essa atribuição é intrínseca ao Chefe do Departamento de Infraestrutura, pois este é quem deve possuir a competência de coordenar as atividades dos servidores lotados em seu departamento.

Diante o exposto, está expresso no art. 37, F, I, do Regimento Geral do IFCE:

Art.34 FAtribuições do chefe do Departamento de Infraestrutura:

- I. planejar, organizar, supervisionar e controlar as ações do Departamento;
- II. coordenar as equipes de fiscalização técnicas dos contratos das obras de implantação da infraestrutura física dos *campi* e da Reitoria; [...]

Outra atribuição do Assessor Especial de Infraestrutura que coincide com a do Chefe do Departamento de Infraestrutura é a seguinte: “Coordenar as equipes de fiscalização técnicas dos contratos das obras de implantação da infraestrutura física dos Campi e da Reitoria”. Essa competência está expressa no art. 34, F, II, do Regimento Geral do IFCE como atribuição do Chefe do Departamento de Infraestrutura.

Além das equipes de fiscalização técnica, composta por servidores do Departamento de Infraestrutura, há uma assessoria responsável exclusivamente por atividades de fiscalização técnica, denominada de Assessoria Especial de Engenharia.

Ainda nessa constatação, verificou-se que há uma competência regimental atribuída simultaneamente à Diretoria de Desenvolvimento Institucional e à Coordenadoria de Controle e Normas: “Manter sob sua guarda e disseminar o acervo normativo da Pró-Reitoria”.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

008 E 009:

“Diante da recomendação, da AUDIN, que solicita a reavaliação das atribuições da Chefia de Departamento de Infraestrutura e das Assessorias Especiais de engenharia e Infraestrutura, fazemos a seguinte manifestação.

As assessorias especiais de engenharia e infraestrutura foram instituídas para, conforme o próprio nome destaca, atender uma demanda grande (especial) de obras e serviços de engenharia a serem executados pelo IFCE. O acompanhamento de tais empreendimentos exige um suporte técnico na execução dos contratos de acordo com os projetos e as exigências contratuais.

Tais obras representam as ações de expansão da rede federal, com a construção de 06 campi (Boa Viagem, Paracurú, Maranguape, Horizonte, Itapipoca, Acopiara), e de reestruturação, sendo esta composta pela construção de 10 blocos didáticos e anexo do campus Aracati, além de outras obras que ampliaram a estrutura física dos campi.

Percebe-se que o volume de obras, e consequentemente contratos, durante esta etapa de expansão e reestruturação do IFCE foi grandioso. A título de informação, de 2013 a 2016, 32(trinta e duas) obras foram concluídas, e até o momento temos 13(treze) obras em andamento. Assim é cristalino notar que por mais que exista um Departamento de Infraestrutura, com competências regimentais bem definidas, a situação especial que passa o crescimento físico do IFCE legitimou a instituição das assessorias de engenharia e infraestrutura, ambas voltadas para as ações de expansão e reestruturação do IFEC.

Cabe frisar que a assessoria de engenharia cuida das questões técnicas da área de construção civil quando da execução das obras, ficando responsável pela titularidade nas comissões de fiscalização dos contratos. Já assessoria de infraestrutura trata da organização e coordenação das questões voltadas ao viés administrativo do planejamento e execução das obras, cuidando do trato com os entes estaduais e municipais, além de órgãos públicos para execução das obras. Também trata da Assessoria Especial do Reitor, com vinculação processual com a PROAP, quanto aos processos relativos à execução dos contratos,

consubstanciados nos pareceres técnicos de engenharia que motivam alterações ou revisões contratuais, além do encaminhamento dos processos de aplicações de sanções de iniciativa da fiscalização.

Não menos importante é evidenciar o trabalho do Departamento de Infraestrutura sem considerar a execução das obras de expansão e reestruturação. O departamento de infraestrutura é responsável pelo planejamento da manutenção do IFCE além de propor e supervisionar ações de adequação e crescimento da estrutura física. Além das soluções técnicas fornecidas pelo departamento, através de pareceres e notas técnicas, o órgão também atende as demandas de projetos de arquitetura e engenharia destinados aos campi e Reitoria. Para exemplificar o volume de trabalho do Departamento de Infraestrutura, em 2016 foram desenvolvidos mais de 20(vinte) projetos pela equipe do IFCE, evitando a contratação indireta de tais serviços no mercado. Também cabe grifo o trabalho de avaliação dos imóveis do IFCE além das avaliações dos ambientes quanto á segurança do trabalho.”

010:

“Realmente constam essas atribuições tanto na Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DDI quanto na Coordenadoria de Controle e Normas - CCN, conforme se observa no texto extraído do Regimento Geral:

"Art. 34 B Atribuições do diretor de Desenvolvimento Institucional:

IV. manter sob sua guarda e disseminar o acervo normativo da Pró- reitoria;"

"Art. 34 J Atribuições da Coordenadoria de Controle e Normas:

VIII. manter sob sua guarda e disseminar o acervo normativo da Pró- reitoria;"

Considerando que alguns órgãos já existentes na estrutura organizacional da Reitoria estão processo de revisão, e uma das alterações é que a Coordenadoria de Controle e Normas, atualmente vinculada à PROAP, está sendo deslocada para compor a estrutura da Diretoria de Desenvolvimento Institucional - DDI. Além desse deslocamento no organograma, suas atribuições regimentares também estão passando por mudanças.

Desta forma, o Regimento Geral está em fase de revisão, para posterior aprovação junto ao Conselho Superior.

Após aprovação da revisão do Regimento Geral/Organograma, será disponibilizado, em tempo hábil, na página no sítio do IFCE.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantêm-se as recomendações 008 e 010, uma vez que os conflitos de competência mencionados na constatação permanecem.

RECOMENDAÇÃO 008:

Recomenda-se que a PROAP em conjunto com o Departamento de Infraestrutura reavalie as atribuições do Chefe de Departamento, bem como dos Assessores de Engenharia e de Infraestrutura, a fim de evitar conflitos de competência.

RECOMENDAÇÃO 010:

Recomenda-se que a PROAP avalie em conjunto com a Diretoria de Desenvolvimento Institucional e a Coordenadoria de Controle e Normas quem será o responsável pela

competência regimental “Manter sob sua guarda e disseminar o acervo normativo da Pró-Reitoria”, mantendo a atribuição no Regimento Geral em apenas um dos setores.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO: Ausência de delimitação dos macroprocessos da PROAP

Em resposta às Solicitações de Auditoria Interna nº 45/2016-09, 46/2016-09, 47/2016-09, 48/2016-09, 49/2016-09, 50/2016-09 e 51/2016-09 foi informado que não há macroprocessos definidos em documento formal para as unidades administrativas da Reitoria. No entanto, foi apresentado por suas subáreas alguns macroprocessos com sua descrição e resultados esperados. Foi verificado que os macroprocessos informados se tratam de competências definidas no Regimento Geral do IFCE, não representando, efetivamente, macroprocessos, uma vez que os macroprocessos apresentados não demonstram os processos, tarefas, atividades, produtos, clientes e necessidades envolvidas.

O macroprocesso é o meio pelo qual a organização reúne os grandes conjuntos de atividades para gerar valor e cumprir a sua missão institucional, ou seja, é um conjunto de processos executados de forma ordenada, em uma ou mais unidades, para realização de objetivos e metas da instituição. Dentro do macroprocesso estão as funções de organização, e é essencial que elas estejam sempre alinhadas aos objetivos institucionais da organização. Dessa forma, do mapeamento dos processos obtêm-se o mapa de interação dos processos, o qual delimita o fluxo dos processos organizacionais e a inter-relação entre os demais processos, e também podem ser desenvolvidos os fluxogramas de cada processo isoladamente ou não.

Dentre os benefícios de se mapear os processos administrativos estão: definir padrões de procedimentos de gestão e operacionais a serem seguidos pela organização; estabelecer *checklists*; definir e/ou revisar descrições de funções, responsabilidades e autoridades; definir quais atividades necessitam de registros, criando-se assim os formulários padrões necessários; eliminar ações desnecessárias e repetitivas, e incluir ações efetivamente úteis e necessárias, otimizando assim o tempo disposto; identificar a necessidade de reciclagem de pessoal, de treinamentos; definir e ou revisar objetivos e metas organizacionais.

Portanto, pode-se afirmar que, o mapeamento dos processos com o estudo e delimitação dos macroprocessos é fundamental para o controle e monitoramento dos gargalos existentes na operacionalização das atividades, e torna-se uma forte ferramenta de gestão dos riscos. Do mesmo modo que a ausência de delimitação dos macroprocessos pode causar fragilidade na identificação dos riscos e vulnerabilidades estratégicas, bem como impossibilidade de identificação dos pontos críticos de suas atividades.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

011:

“Na resposta da SA nº 45/2016, oriunda da Auditoria Interna do IFCE, a PROAP informou a descrição dos Macroprocessos da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (PROAP). Em atendimento a recomendação nº 011, do Relatório de Auditoria Interna Preliminar nº 02/2016, a PROAP elaborará documento final abordando todos os pontos elencados na referida recomendação.”

012:

“Fundamentado no documento final elaborado, conforme recomendação 011, a PROAP emitirá Nota Técnica com definições e orientações necessárias para a elaboração de Macroprocessos, assim como dissimulará em seus canais de divulgação (Sitio eletrônico, memorando circular e Fórum de Administração e Planejamento).”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação, bem como as recomendações 011 e 012.

RECOMENDAÇÃO 011:

Recomenda-se que a PROAP defina os macroprocessos de suas diretorias, departamentos e coordenadorias, demonstrando todos os processos, os setores envolvidos (diretoria, departamento, coordenadoria), os produtos (resultados), os clientes e as necessidades.

RECOMENDAÇÃO 012:

Recomenda-se que a PROAP envie esforços para disseminar às demais unidades estratégicas, bem como para os *campi*, o conhecimento e as informações necessárias com vistas à definição dos macroprocessos por estas unidades.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO: Ausência de fluxogramas das atividades da PROAP

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 45/2016-09, foi informado que não há fluxogramas para as atividades específicas da PROAP, ou seja, às atividades ligadas ao gabinete do Pró-Reitor. Sendo informado ainda que, os fluxogramas da PROAP correspondem aos de suas Diretorias, conforme apresentado nas respostas às Solicitações de Auditoria Interna nº 46/2016-09, 47/2016-09, 49/2016-09 e 51/2016-09.

Entretanto, os fluxogramas apresentados são genéricos, não detalham os processos pertencentes aos macroprocessos. É importante identificar um fluxo para cada processo, demonstrando todas as atividades e os setores envolvidos. Ademais, foram verificados os seguintes problemas: 1) DDI - SAI 47/2016-09: Foi informado que não há fluxograma para o macroprocesso de elaboração de normativos internos, contudo há a necessidade de realização dos fluxos, tendo em vista que os procedimentos para atualização do regimento devem ocorrer periodicamente; 2) DIRAD - SAI 51/2016-09: Foi informado que só há fluxos para os macroprocessos de realização de licitações sistêmicas e compartilhadas, porém há inúmeros processos e atividades dentro da DIRAD.

É importante salientar que, o fluxograma é uma representação de um processo que utiliza símbolos gráficos para descrever passo a passo a natureza e o fluxo deste processo, cujo objetivo é mostrar de forma descomplicada o fluxo das informações e elementos, a sequência operacional que caracteriza o trabalho que está sendo executado, além de evidenciar as pessoas ou grupo de pessoas envolvidas em cada etapa.

Dentre os benefícios que os fluxogramas proporcionam, têm-se, por exemplo: identificação das falhas processuais; verificação e aprimoramento do processo decisório; identificação de possíveis problemas de comunicação e definição de responsabilidades; detecção de retrabalhos, redundâncias ou etapas desnecessárias no processo; detecção da utilização incorreta de recursos; inserção de metodologias de medição de resultados de cada atividade; implantação de metodologia para melhoria contínua nos processos.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

013:

“Nas respostas das SAs nº 45/2016, oriundas da Auditoria Interna do IFCE, a PROAP apresentou diversos fluxogramas de suas diretorias, departamentos e coordenadorias. É fato que algumas coordenadorias não foram apresentadas considerando serem recém criadas,

assim como algumas atividades foram reestruturadas em maio/2016, cujo Regimento Geral/Organograma está em fase de revisão, para posterior aprovação junto ao Conselho Superior. Em atendimento a recomendação nº 013, do Relatório de Auditoria Interna Preliminar nº 02/2016, a PROAP elaborará documento final abordando todos os fluxogramas de suas unidades, após aprovação da revisão do organograma/Regimento Interno.”

014:

“Fundamentado no documento final elaborado, conforme recomendação 013, a PROAP emitirá Nota Técnica com definições e orientações necessárias para a elaboração de Fluxogramas de Processos Administrativos, assim como dissimulará em seus canais de divulgação (Sitio eletrônico, memorando circular e Fórum de Administração e Planejamento).”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação, bem como as recomendações 013 e 014.

RECOMENDAÇÃO 013:

Recomenda-se que a PROAP elabore fluxograma de todos os processos de suas diretorias, departamentos e coordenadorias, demonstrando todas as atividades, as tarefas, os setores envolvidos (diretoria, departamento, coordenadoria), a fim de que sejam observadas as boas práticas de gestão, bem como a padronização das atividades.

RECOMENDAÇÃO 014:

Recomenda-se que a PROAP envie esforços para disseminar às demais unidades estratégicas, bem como para os *campi*, o conhecimento e as informações necessárias com vistas à importância da elaboração dos fluxogramas por estas unidades.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO: Ausência de manuais administrativos

Em análise do portal da PROAP no sítio do IFCE verificou-se que há apenas três manuais de procedimentos: gestão de materiais, frotas e planejamento estratégico. Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 124/2016-09, foi informado que os manuais de aquisições, contratos, convênios, protocolo, aplicação de processo administrativo punitivo no âmbito do IFCE e orçamento estão em fase de elaboração.

Nota-se que a elaboração dos referidos manuais consta como ações no PAA de 2015, contudo observa-se que tais ações não foram concluídas no devido exercício, conforme planejado, sendo, portanto, incluídas no PAA de 2016.

Além dos manuais supramencionados, é necessário que a Gestão Contábil e a Gestão Financeira do IFCE também sejam objeto de regulamentação e padronização de rotinas para todos os *campi* e a Reitoria. Dessa forma, pontos sobre apropriação de despesas, conformidade de registro, obrigações legais, conferência contábil, pagamento de despesas, recebimentos por arrecadação própria, recebimentos por repasse, e emissão de empenhos, por exemplo, são importantes para padronização das rotinas na instituição.

A constatação não atende as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público - INTOSAI:

Documentação - A documentação suporte do controle interno é a evidência material e escrita dos componentes do processo de controle interno, incluindo a identificação das políticas e da estrutura de uma organização, suas categorias operacionais, seus procedimentos de controle e respectivos objetivos. Esses devem estar evidenciados em documentos, tais como diretrizes gerenciais, políticas administrativas, manuais de procedimento e manuais de contabilidade.

A ausência de manuais de procedimentos viabiliza a despadronização das atividades administrativas dos *Campi* do IFCE, bem como o não atendimento aos princípios da eficácia, eficiência, economicidade e efetividade, podendo ocasionar prejuízos à instituição.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

015 E 016:

“Quanto à RECOMENDAÇÃO 015, a Nota Técnica sobre processos administrativos punitivos e os manuais de Aquisições, Contratações, Protocolo e de Gestão de Arquivos estão em fase de revisão das contribuições dadas pelos campi. Após a revisão, os documentos serão encaminhados à apreciação jurídica da Procuradoria Federal e em seguida serão divulgados à rede IFCE por meio de Portaria emitida pela Pró-reitoria de Administração e Planejamento – PROAP (no caso da nota técnica) e por meio de Portaria emitida pelo Magnífico Reitor (no caso dos manuais), conforme preceitua o art. 87 do Regimento Geral do IFCE, abaixo transcrito:

Art.87 Os atos administrativos do IFCE obedecem à forma de:

- I. Resolução;*
- II. Deliberação;*
- III. Recomendação;*
- IV. Portaria;*
- V. Nota Técnica;*
- VI. Manual;*
- VII. Regulamento;*
- [...]*

§ 5º A Nota Técnica é instrumento pelo qual as pró-reitorias e diretorias sistêmicas, em consequência de suas atribuições específicas, utilizam para esclarecer um assunto específico e estabelecer ações técnicas e operacionais a serem seguidas por todas as unidades da rede. Recomenda-se que o conjunto de notas técnicas sobre o mesmo assunto deve ser reunido em um Manual.

§ 6º Manual é o documento que, normalmente, dispõe sobre procedimentos gerais de um determinado setor ou área, tendo como principal objetivo a padronização dos atos administrativos no âmbito do IFCE. O Manual é um instrumento normativo aplicado por meio de portaria do reitor, conforme Inciso IV do Art. 13 deste Regimento, com âmbito de atuação em todo o IFCE. (grifo nosso)

O Manual de orçamento é um documento, cuja elaboração se iniciou em 2015, e hoje encontra-se concluído, estando na fase de publicação no sítio do IFCE. Trata-se de um documento extenso (cerca de 250 páginas) que aborda, detalhadamente, a memória de cálculo da Proposta Orçamentária do IFCE, assim como a descrição de todos os fatores que influenciam sua formação e o fluxo de sua elaboração. Transformar centenas de páginas, com informações e termos técnicos em uma linguagem didática e coloquial demandou muito tempo, até por se tratar da primeira edição. Para atingir o objetivo de tornar transparente a elaboração, os limites, os valores e os critérios de distribuição do Orçamento de Capital e Custeio (OCC) do IFCE, a confecção do manual exigiu esforços héculeos de uma equipe reduzida.

Sobre a regulamentação e padronização de rotinas para todos os campi e a Reitoria, a respeito da Gestão Contábil e a Gestão Financeira do IFCE, destacamos que estes temas se encontram extensamente regulamentados, principalmente pelo Manual SIAFI. A DGO, nas oportunidades em que se reúne com os setores de orçamento e contabilidade dos campi (no Fórum de Administração e Planejamento-FAP ou em reuniões específicas) também orienta e define rotinas e procedimentos. Considerando que as rotinas contábeis são dinâmicas, passíveis de frequentes alterações. O que tornaria as regulamentações contidas em eventuais manuais, defasadas e requerendo constante atualização.

Além disso, a DGO vem divulgando o material disponibilizado pelo Repositório de arquivos do MEC-RAMEC (<http://ramec.mec.gov.br/spo>), que trata da padronização de rotinas contábeis e financeiras, tais como: Orientações Técnicas da Setorial Contábil do MEC; Orientações Técnicas da Setorial Financeira do MEC; Orientações Técnicas do Órgão Central (STN); Orientações Técnicas da Setorial Orçamentaria do MEC, Plano de Contas Aplicado ao Setor Público-PCASP; Prestação de Contas Anual; Legislação; dentre outras.

Ressalte-se que nos cursos in company, organizados pela PROAP, além do treinamento em si, é distribuído material didático a respeito da matéria.”

017:

“Quanto a versão, este quesito já resta atendido, visto que os Normativos emitidos pela PROAP tem, em sua capa, o Ano de publicação assim como, nos Manuais, tem a ficha catalográfica que evidencia a versão mais recente.

Quanto ao prazo de vigência e período e revisões, não há como estabelecermos rigidamente um cronograma, pois os normativos são fundamentados na vigências das legislações federais, ou seja, uma vez que as mesmas sofrem alterações, os normativos, por consequência, tem que revistos de imediato.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Acata-se, parcialmente, a manifestação do auditado. Entretanto, a Auditoria Interna entende que a Gestão Contábil e Financeira ultrapassa as rotinas legais quanto aos registros dos eventos contábeis, amplamente regulamentado, conforme mencionado na manifestação.

Desse modo, frisa-se que a contribuição do Manual de Gestão Contábil e Financeira recai sobre as rotinas internas que geram dúvidas quanto aos procedimentos a serem adotados, como por exemplo: definição dos responsáveis por empenho, liquidação e pagamento, atentando para o Princípio da Segregação de Funções, problema esse que ainda é bastante encontrado nos trabalhos da Auditoria Interna.

Além da segregação de funções, há outros assuntos que merecem destaque em um manual, a exemplo dos procedimentos de verificação da Conformidade Contábil e Conferência de Balancetes, e também os recebimentos por Arrecadação Própria. Portanto, são temas que necessitam de uma orientação interna, pois refletem problemas existentes na instituição.

Quanto à manifestação referente à recomendação 017, verificou-se que dos três manuais disponíveis no sítio eletrônico da PROAP, apenas o de Planejamento Estratégico possui a ficha catalográfica. Ressalta-se que é importante que todos os manuais possuam a ficha catalográfica, como também apresentem ao final uma ficha com o controle das alterações. Desse modo, altera-se a recomendação 017.

Mantem-se a constatação, bem como as recomendações 015, 016 e 017 (alterada).

RECOMENDAÇÃO 015:

Recomenda-se que a PROAP envie esforços para concluir os manuais de aquisições, contratos, convênios, orçamento, protocolo e aplicação de processo administrativo punitivo ainda em 2016, e que dê ampla divulgação aos campi e demais unidades estratégicas.

RECOMENDAÇÃO 016:

Recomenda-se que a PROAP elabore manuais de procedimentos a fim de que sejam observadas as boas práticas de gestão e a padronização das atividades na área contábil e financeira do IFCE.

RECOMENDAÇÃO 017:

Recomenda-se que a PROAP evidencie nos manuais de procedimentos a ficha catalográfica e a ficha de controle das alterações que deverá ser preenchida quando houver necessidade de alteração dos manuais.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO: Ausência de relatório periódico de desempenho das atividades da PROAP para análise e mensuração dos resultados de suas subáreas

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 45/2016-09, foi informado que o acompanhamento do desempenho das atividades da PROAP, com análise e mensuração dos resultados das metas físicas do PDI, é realizado trimestralmente quando da elaboração do Relatório dos Resultados Parciais dos Indicadores e Metas.

No entanto, foi verificado que os relatórios trimestrais de 2015, no que se refere à PROAP, só acompanham a meta das licitações compartilhadas, meta de responsabilidade da Diretoria de Administração, não contemplando as demais metas previstas no PDI 2014-2018.

Além disso, foi verificado que, a meta de licitações compartilhadas, em todos os relatórios trimestrais de 2015, está divergente da meta estipulada no PDI. Sendo que no PDI a meta para 2015 é de 15 licitações compartilhadas, já no relatório do 1º trimestre a meta é de 55 licitações, e nos relatórios do 2º e 3º trimestres a meta é de 50 licitações. Verificou-se ainda que no PAA de 2015 não há definição quantitativa da meta de licitações compartilhadas, problema esse que não se encontra no PAA de 2016, uma vez que foi definida a meta de 22 licitações.

Com relação ao controle de desempenho dos setores da PROAP, em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 47/2016-09, foi informado que são realizadas reuniões periódicas para acompanhamento das ações planejadas no PAA referentes à PROAP. Tais reuniões não ocorrem em datas pré-estabelecidas, pois dependem da disponibilidade da agenda do Pró-Reitor, no entanto são imprescindíveis para o alinhamento das estratégias.

De acordo com o Regimento Geral, compete ao Pró-Reitor de Administração e Planejamento, art. 30, XIII, “Supervisionar as atividades desenvolvidas pelas Diretorias de Administração, de Desenvolvimento Institucional e Gestão Orçamentária”. Portanto, é necessário que os setores da PROAP realizem relatórios com o acompanhamento dos seus resultados, metas e indicadores, para a apreciação do Pró-Reitor. Tais relatórios serão subsídio para a realização dos relatórios trimestrais, e importantes para que o Pró-Reitor cumpra com sua competência regimental, pois quando as reuniões não forem possíveis de se acontecerem, o Pró-Reitor terá os relatórios para analisar.

Além do mais, cita-se como exemplo o fato constatado por meio da Solicitação de Auditoria Interna nº 49/2016-09 onde foram solicitados à Diretoria de Gestão Orçamentária os relatórios da execução orçamentária e financeira do exercício de 2015 e que fosse informada a periodicidade de sua elaboração.

Em resposta enviada por meio do memorando nº 74/2016 – PROAP foi informado que a Diretoria de Gestão Orçamentária acompanha a execução orçamentária e financeira por meio da emissão de extratos do SIAFI.

Observa-se que a Diretoria de Gestão Orçamentária, especificamente, quanto às atribuições da diretoria, tem responsabilidade sobre a gestão do orçamento do IFCE, o que o acompanhamento e a avaliação da execução orçamentária, conforme Regimento Geral do IFCE inclui:

Art. 34 Atribuições do Diretor de Gestão Orçamentária:

[...]

V. Acompanhar e avaliar, em conjunto com a Diretoria de Administração a execução orçamentária (Grifo nosso);

Contudo, percebe-se que a Diretoria de Gestão Orçamentária só realiza o acompanhamento, não realizando a avaliação do processo de execução orçamentária, o que seria viabilizado mediante a realização de relatórios analíticos. Portanto, o relatório da execução orçamentária e financeira se faz necessário para subsidiar os Gestores do IFCE no acompanhamento dos resultados, metas e indicadores. Assim, tal constatação prejudica o desenvolvimento das ações estratégicas em tempo hábil para a tomada de decisão.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

018:

“O desempenho das atividades das diretorias departamentos e coordenadorias, vinculadas à PROAP, são acompanhados e avaliados, por meio de reuniões mensais com todas as diretorias e departamentos, a avaliação trimestral de realização de ações constantes do PAA – Plano Anual de Ações, assim como em reuniões específicas com cada diretoria, quando necessária. Nestes momentos, são apresentadas as dificuldades e entraves para a realização das ações de cada diretoria, assim como é avaliado e estabelecido estratégias de superação das obstáculos e definição de novos prazos.

Diante do exposto, entende-se que a elaboração do Relatório de acompanhamento já é atendido pelo modelo adotado pela PROAP. Destaca-se que o procedimento de elaboração de relatório, gera impactos nas atividades funcionais, reduzindo o tempo disponível para o atendimento das demandas de cada diretoria.”

019:

“De acordo.”

020:

“De acordo.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação, bem como as recomendações 019 e 020. Entretanto, acata-se a manifestação do auditado e exclui-se a recomendação 018, tendo em vista que o Pró-Reitor afirmar que as reuniões trimestrais são suficientes para o acompanhamento das atividades das áreas subordinadas.

RECOMENDAÇÃO 019:

Recomenda-se que a PROAP inclua nos Relatórios Trimestrais a situação de todas as metas físicas definidas no PDI, tão logo referente o acompanhamento das ações estratégicas estabelecidas no PAA, a fim de análise e mensuração dos resultados.

RECOMENDAÇÃO 020:

Recomenda-se que a PROAP alinhe as metas nos Relatórios Trimestrais de 2016 às metas definidas no PAA do exercício corrente, e que estas estejam devidamente alinhadas às metas do PDI vigente.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO: Ausência de diagnóstico e análise dos riscos

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 45/2016-09, foi informado que em 2014 foi iniciado um projeto piloto para o mapeamento dos riscos de algumas atividades vinculadas às Diretorias de Administração e de Desenvolvimento Institucional. Contudo, foi enviado a esta Unidade de Auditoria Interna duas matrizes de riscos, uma referente à DIRAD e outra à DDI, entretanto as matrizes não estão completas e os riscos não estão devidamente evidenciados.

Segundo o TCU (AC 3448-51/12-Plenário),

42. A **Matriz de Controles e Riscos** é uma ferramenta que permite visualizar as principais atividades de um processo de trabalho, listadas em sequência na sua dimensão horizontal, e, na sua dimensão vertical, os objetivos, riscos e controles das principais atividades, de modo a ensejar avaliação da adequabilidade e suficiência dos controles existentes.

Nesse sentido, há inúmeras recomendações do TCU no intuito de que a Administração deve realizar o gerenciamento dos riscos, por exemplo:

Acórdão nº 808/2016-1ª Câmara: recomendação à CODOMAR para que **realize avaliações de risco periodicamente** ou à medida em que ocorrerem mudanças nos processos, bem como desenvolva indicadores e estudos com o fim de implementar uma política de recursos humanos que contemple a adequabilidade da força de trabalho disponível, a rotatividade de pessoal, o absenteísmo, e avalie a necessidade de implementação de rotinas a fim de aprimorar seus controles internos e melhorar a gestão de recursos humanos.

Acórdão nº 4.399/2016-2ª Câmara: recomendação à [...] que adote, no gerenciamento de seus riscos e na definição de seus controles, os fundamentos dos modelos de gestão de riscos COSO I e COSO II, definidos no documento "Controles Internos - Modelo Integrado", publicado pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras (COSO) [...].

Acórdão nº 3.457/2016-1ª Câmara: o TCU deu ciência à [...] sobre as seguintes deficiências e fragilidades em componentes do controle interno da instituição, para conhecimento e providências cabíveis, quais sejam: [...] b) **ausência de avaliação de risco** no setor de compras e contratações: não há diagnóstico de riscos que permita detectar a probabilidade de ocorrência de fragilidades e a consequente adoção de medidas para mitigá-las; [...]

Acórdão nº 5.420/2016-2ª Câmara: recomendação ao [...] para que implemente, em todos os processos estratégicos, ações destinadas ao **diagnóstico e à avaliação de riscos**, com vistas a possibilitar melhorias quanto à tomada de decisões e à mitigação de eventuais riscos, com fundamento na análise interna dos pontos fracos da unidade jurisdicionada[...].

Acórdão nº 3.619/2016-1ª Câmara: recomendação à [...] no sentido de que promova o aprimoramento da **gestão integrada de riscos**, possibilitando à unidade efetuar, de forma sistemática e contínua, a identificação de eventos capazes de comprometer seus objetivos, bem como a adoção de medidas para mitigá-los, especialmente no que concerne aos seguintes aspectos: a) diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los; b) definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão; c) avaliação de riscos de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da unidade jurisdicionada, ocasionadas por transformações nos ambientes interno e

externo; d) mensuração e classificação dos riscos identificados, de modo que possam ser tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão; e) elaboração de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade.

Acórdão nº 6.188/2016-2ª Câmara: recomendação ao [...] para que: a) empreenda esforços de modo a dotar-se de ferramentas de gestão e planejamento e de **gestão de riscos** que permitam maior alcance dos objetivos estratégicos da instituição, bem como a continuidade das ações planejadas em gestões anteriores; b) insira, em seus objetivos e estratégias de ação, o fortalecimento do **treinamento de pessoal** no aprimoramento de temas como governança (que engloba, entre outros, a questão do sistema de controle interno e o monitoramento), gestão por competência e gestão de riscos, a fim de preencher lacuna de conhecimento e buscar maior envolvimento da alta administração com tais temáticas.

O modelo de gestão de riscos do COSO, explica o que significa a avaliação de riscos e a resposta aos riscos:

IV.2.4. AVALIAÇÃO DE RISCOS: Os eventos identificados (componente anterior) devem ser avaliados sob a perspectiva de probabilidade e impacto de sua ocorrência. O objetivo da avaliação é formar uma base para o desenvolvimento de estratégias (resposta a risco) de como os riscos serão administrados, de modo a diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou a magnitude do impacto. A avaliação de riscos é feita por meio de análises qualitativas e quantitativas, ou da combinação de ambas. Os riscos devem ser avaliados quanto a sua condição de inerentes¹ e residuais², e seus impactos devem ser avaliados em uma unidade de medida similar àquela utilizada para mensurar os objetivos de negócio aos quais esses riscos estão relacionados. Os gestores são responsáveis pela avaliação dos riscos no âmbito das unidades de negócio, de processos e atividades que lhes são afetos. A alta administração deve avaliar os riscos no âmbito da organização, desenvolvendo uma visão de riscos de forma consolidada (portfólio).

IV.2.5. RESPOSTA A RISCOS: É o processo de desenvolver e determinar estratégias para gerenciar os riscos identificados. O modelo identifica quatro categorias de estratégias: evitar, transferir, aceitar e tratar, cuja escolha dependerá do nível de exposição a riscos previamente estabelecido pela organização em confronto com a avaliação que se fez do risco. Isto quer dizer que compete à administração obter uma visão dos riscos em toda organização e desenvolver um conjunto de ações concretas, dentro dessas quatro categorias, para manter o nível de riscos residuais alinhado aos níveis de tolerância e apetite a riscos da organização.

Diante do contexto, o Acórdão nº 821/2014 – Plenário destaca que ao se falar de uma organização que utiliza a gestão de riscos para gerenciar o alcance dos seus objetivos está se falando, implicitamente, em uma organização que tem uma prática consolidada de planejamento estratégico que lhe permita estabelecer objetivos de longo, médio e curto prazo, alinhados à sua missão, bem como selecionar as estratégias para atingi-los com razoável segurança.

Desse modo, nota-se a importância do gerenciamento dos riscos, uma vez que a sua ausência impossibilita a avaliação da adequabilidade e suficiência dos controles existentes nas unidades subordinadas da PROAP, sendo importante auxílio no processo de tomada de decisões tanto gerenciais como operacionais.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“Considerando a importância do tema, na revisão do PDI, em 2016, a PROAP irá propor a inclusão de indicadores, metas e ações estratégicas para realização de gestão de

risco nas atividades de suas diretorias. Desta forma, esta recomendação será planejada e atendida por meio de cursos in company após a aprovação, pelo CONSUP, da inclusão de indicadores, metas e ações estratégicas para realização de gestão de risco.

Desta forma, com a capacitação dos servidores, neste tema, será implantada a Matriz de Controles e Riscos atualizada para todas as suas unidades subordinadas.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação, bem como as recomendações 021 e 022.

RECOMENDAÇÃO 021:

Recomenda-se que a PROAP mantenha a Matriz de Controles e Riscos atualizada para todas as suas unidades subordinadas, realizando análise dos riscos periodicamente.

RECOMENDAÇÃO 022:

Recomenda-se que a PROAP capacite seus gestores e servidores com treinamentos voltados para a gestão de riscos.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO: Ausência de divulgação de informações gerais

Em análise do portal da PROAP no sítio do IFCE, verificou-se que o portal não contempla informações sobre todas as suas subáreas, como também: não apresenta os serviços que executa; não há divulgação de legislação, dos atos administrativos, bem como dos memorandos circulares. Observou-se também que não consta no portal as Notas Técnicas de 2016.

Diante o exposto, é cabível mencionar que a Lei de Acesso a Informação nº 12.527/2011 determina:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...] V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; [...]

Não obstante, sabe-se que o Boletim de Serviços do IFCE é o instrumento utilizado para dar ao público conhecimento dos atos editados no âmbito da instituição, e dentre eles estão os atos da PROAP, atendendo, assim, ao princípio da publicidade. Entretanto, o formato apresentado pelo Boletim de Serviço não é de fácil acesso ao público externo, e não possibilita o acesso rápido às informações, uma vez que os atos são apresentados em arquivo único para cada mês.

Nesse sentido, a Lei nº 12.527/2011 afirma que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Portanto, publicidade não é apenas tornar público, mas principalmente tornar claro e compreensível à população. É fazer com que a publicidade cumpra papel essencial de informar com nitidez e clareza ao público os atos praticados pela Administração Pública. Assim, é primordial que a informação esteja disponível de forma fácil, rápida e clara, para conferir eficácia aos atos da Administração, bem como possibilitar o controle do ato pela população e por outros órgãos.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

023:

“No sítio eletrônico da PROAP (<http://ifce.edu.br/proap>), já são publicados os atos como: Normativos (Notas Técnicas e Manuais, e seus anexos, como Checklists e seus Formulários), publicações produzidas pela PROAP (PDI, Anuário Estatístico, PAA, dentre outros).

A publicação de Portarias, emitidas pela PROAP, é realizada no Boletim de Serviços (<http://ifce.edu.br/instituto/documentos-institucionais#section-8>), instrumento oficial, sob controle do gabinete do Reitor, para divulgação dos atos dos gestores do IFCE.

O ato referente às Resoluções não é competência de emissão pela PROAP.

Quanto à legislação, as mesmas já são citadas nos Normativos publicados no sítio da PROAP.

Quanto as publicações dos Memorandos Circulares, consideramos pertinente a recomendação e será solicitado ao Departamento de Comunicação Social, a criação de um link, dentro do sítio da PROAP, para divulgação.”

024:

“No sítio eletrônico da PROAP (<http://ifce.edu.br/proap>), já constam os serviços executados por todas as suas diretorias, departamentos e coordenadorias, inclusive, os contatos dos servidores lotados em cada um desses setores.

É fato que algumas coordenadorias não foram apresentadas considerando serem recém criadas, assim como algumas atividades foram reestruturadas em maio/2016, cujo Organograma ainda encontra-se em fase de aprovação junto ao Conselho Superior, acarretando, por conseguinte, informações, ainda ausentes, de toda a estrutura organizacional da PROAP.

Após aprovação da revisão do organograma/Regimento Interno, a PROAP providenciará, junto ao Departamento de Comunicação Social, a atualização de sua estrutura organizacional, inclusive, os contatos dos servidores lotados em todos os setores.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Acata-se parcialmente a manifestação do auditado. No entanto, mantem-se a constatação, bem como as recomendações 023 (alterada) e 024.

RECOMENDAÇÃO 023:

Recomenda-se que a PROAP, além de todos os seus atos normativos e administrativos já divulgados, realize a divulgação também, no seu portal no sítio do IFCE, dos memorandos circulares e das portarias emitidos por esta Pró-Reitoria.

RECOMENDAÇÃO 024:

Recomenda-se que a PROAP evidencie, no seu portal no sítio do IFCE, os serviços executados por todas as suas diretorias, departamentos e coordenadorias, informando os contatos dos servidores lotados em cada um desses setores.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO: Ausência de canal de comunicação formalmente instituída para esclarecimentos de dúvidas dos campi

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 45/2016-09, a PROAP informou que os meios de comunicação para esclarecimentos de dúvidas dos campi atualmente compreendem: o e-mail institucional da PROAP; os memorandos circulares; o portal da PROAP; o telefone; as reuniões do COLDIR; e o Fórum de Administração e Planejamento.

Entretanto, em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 54/2016-09, os diretores gerais dos campi informaram que não há um canal de informação entre a PROAP e os *campi* com o intuito de esclarecimento de dúvidas. Nota-se que os *campi* têm, frequentemente, a necessidade de resolução de dúvidas ou de esclarecimento de rotinas seja em relação à legislação vigente ou em relação aos procedimentos administrativos.

Dentre as atribuições regimentais do Pró-Reitor de Administração e Planejamento está a de “Disseminar as melhores práticas de gestão dos *campi*” (art. 30, XII – Regimento Geral do IFCE). Desse modo, pode-se afirmar que está intrínseca a esta atribuição, a função de orientar os *campi* no esclarecimento de dúvidas sobre os assuntos de domínio dessa Pró-Reitoria.

Portanto, essa constatação apresenta uma fragilidade da PROAP no apoio às atividades desenvolvidas pelos *campi*, uma vez que a ausência do canal para esclarecimento de dúvidas pode dificultar e retardar o desenvolvimento das atividades administrativas dos *campi*. Assim, é importante que os *campi* tenham um meio exclusivo para solicitar o esclarecimento de dúvidas em tempo hábil à execução de suas atividades, além de ser fundamental que os *campi* sejam informados da existência do canal e incentivados a usá-lo.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

025:

“Na resposta da SA nº 45/2016, oriunda da Auditoria Interna do IFCE, a PROAP apresentou os canais de comunicação que utiliza para atendimento de dúvidas e esclarecimentos de todas as unidades do IFCE. Portanto, os canais já existem e não cabem a criação de um canal exclusivo e específico, conforme recomendado. Ressalta-se que todas as unidades se sentem plenamente atendidas, e não há nenhum registro na PROAP e nem nos canais formais de reclamações, destinado ao público, do IFCE (Serviço de Informação ao Cidadão – SIC; e Ouvidoria).”

026:

“Conforme respondido na Recomendação 025, os canais já existentes são operados por servidores capacitados para atendimento.”

027:

“Solicitaremos ao Departamento de Comunicação Social a elaboração de uma campanha de divulgação dos canais de informação existentes na PROAP.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Da análise da manifestação do auditado, a Auditoria Interna entende que os canais mencionados na resposta da Solicitação de Auditoria Interna nº 45/2016-09 não são suficientes para o fim de esclarecimentos de dúvidas junto aos *campi*, tendo em vista que os *campi* comunicaram a esta Unidade de Auditoria Interna, mediante resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 54/2016-09, que tal canal não existe.

Portanto, nota-se que há uma fragilidade referente a esse assunto quanto à comunicação entre a PROAP e os *campi*, desse modo não se pode afirmar que todas as unidades se sentem plenamente atendidas.

Desse modo, mantém-se a constatação, bem como as recomendações 025, 026 e 027.

RECOMENDAÇÃO 025:

Recomenda-se que a PROAP envie esforços para criar e manter canal de comunicação para atendimento exclusivo de dúvidas e esclarecimentos dos *campi* quanto às atividades de domínio da PROAP.

RECOMENDAÇÃO 026:

Recomenda-se que a PROAP designe um servidor para receber as solicitações no canal e enviar ao setor responsável pela resposta, estabelecendo formalmente um prazo para atendimento.

RECOMENDAÇÃO 027:

Recomenda-se que a PROAP divulgue amplamente o canal para os *campi*.

1.1.1.12 CONSTATAÇÃO: Ausência de planejamento e controle para aferir a força de trabalho da PROAP

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº45/2016-09, foi enviado um quadro com quantitativo de pessoal previsto e ocupado para o ano de 2012, o qual foi elaborado de acordo com modelo do CONIF/SETEC/MEC. Entretanto, isso demonstra uma ausência de planejamento de força de trabalho, tendo em vista o lastro temporal entre a data do documento proposto e o ano corrente.

É importante que o planejamento de pessoal esteja apoiado em análises de desempenho das atividades dos setores da PROAP, para que seja possível fundamentar a perspectiva de pessoal nessa Pró-Reitoria. A não realização de estudos que visem mensurar o desempenho dos servidores, bem como o quantitativo de pessoal necessário, pode ocasionar a realização de atividades sem acompanhamento dos coordenadores e o comprometimento da força de trabalho.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

028:

“A resposta apresentada na S.A. 45/2016, Item 9, oriunda da unidade de auditoria Interna do IFCE, referente ao planejamento da força de trabalho da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento elaborada em 2012, representa as necessidades atuais para o bom funcionamento de todos os Órgãos da PROAP.

Ressalta-se, entretanto, que do quadro apresentado do planejamento da força de trabalho, resta ainda, atendimento de alguns caso, os quais ainda aguardamos a nomeação.”

029:

“Desde 2013, já é realizado o planejamento e execução da capacitação dos servidores vinculados a área administrativa (Reitoria e Campi), inclusive convite extensivo aos servidores da AUDIN. Ressalta-se que as capacitações são realizadas prioritariamente por meio de cursos in company com ciência da PROGEP. No período de 2013 a 2015 já foram planejados e realizados:

- 1. 13 Cursos in company (2013 a 2015);*
- 2. 630 Servidores capacitados”*

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Diante da análise da manifestação do auditado, a Auditoria Interna entende que o planejamento realizado em 2012 da área de pessoal na PROAP não pode refletir na necessidade atual dessa Pró-Reitoria, tendo em vista que no período de quatro anos a instituição cresceu vertiginosamente em números e extensão. Portanto, o planejamento de pessoal deve ser realizado para acompanhar o crescimento da instituição, visando sempre à boa prestação dos serviços à comunidade do IFCE.

Desse modo, mantem-se a constatação e a recomendação 028.

RECOMENDAÇÃO 028:

Recomenda-se que a PROAP realize periodicamente avaliação quantitativa e qualitativa da estrutura de recursos humanos das suas subáreas, de forma a delimitar as necessidades de pessoal para que esses setores realizem a adequada gestão das atividades administrativas do IFCE.

1.1.1.13 CONSTATAÇÃO: Designação de servidor para função de diretor sem que se observassem os requisitos de qualificação profissional e técnica para o exercício do cargo

Do exame da força de trabalho que compõe a estrutura PROAP e em resposta a Solicitação de Auditoria Interna nº 36/2016-09, constatou-se que a diretora da Diretoria de Gestão Orçamentária é ocupante do cargo de Técnica em Edificações, o qual exige como escolaridade o nível médio completo com curso técnico na área, ou nível médio profissionalizante, conforme a Lei nº 11.091 de 2005. Além disso, a servidora não possui formação superior na área Administrativa ou em áreas afins à Gestão Orçamentária.

Essa situação pode acarretar no desempenho insatisfatório das atividades diretivas e de assessoramento de alto grau de complexidade e abrangência. Tal situação ainda pode ser agravada pelo desconforto e desmotivação dos servidores lotados na diretoria, uma vez que estes possuem qualificação profissional e técnica para ocupar o cargo de direção.

Desse modo, a designação da servidora para exercício do Cargo de Direção ocorreu sem que fosse observada a correlação entre as atribuições do cargo em comissão e aquele efetivamente exercido pela servidora designada.

Assim, a constatação fere ao disposto no Relatório 175173/2006 da CGU:

Para o exercício, mesmo que em substituição ao titular, de cargo comissionado, faz-se necessária razoável correspondência com a posição do servidor na carreira, sendo requisito, em qualquer caso, que os ocupantes dos cargos comissionados sejam detentores de qualificação gerencial e técnica para o exercício dos mesmos.

Tal constatação pode, ainda, acarretar decisões em desconformidade com as prioridades e necessidades da gestão, além de confrontar o acórdão do TCU quando do estabelecimento de critérios para escolha de ocupantes de cargos estratégicos:

Acórdão nº 3.457/2016-1ª Câmara: o TCU deu ciência à [...] sobre as seguintes deficiências e fragilidades em componentes do controle interno da instituição, para conhecimento e providências cabíveis, quais sejam: a) **ausência de critérios formalmente constituídos para a seleção dos cargos estratégicos** da [...] (ambiente de controle); [...]c) **a ausência de critérios de escolha dos ocupantes de funções estratégicas**, o que impossibilita a avaliação objetiva e o direcionamento e monitoramento do desempenho desses profissionais (avaliação de risco); [...]

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“Considerando o já disposto no Relatório 175173/2006 da CGU, com destaque a afirmação de :

“...que os ocupantes dos cargos comissionados sejam detentores de qualificação gerencial e técnica para o exercício dos mesmos”

Considerando a resposta encaminhada à S.A. 124/2016, Item 3, destacando-se:

“...esta gestão indica servidores para ocupar os cargos de direção e funções gratificadas fundamentado na meritocracia, observando-se, de forma prioritária:

Experiência na área de atuação do cargo;

Perfil funcional e profissional em consonância com as atribuições e competências do cargo definidas no Regimento Geral;

Destaca-se que os cargos de direção são de escolha exclusiva do Reitor, considerando o caráter de confiança e, portanto, alinhado ao plano de gestão e aos objetivos institucionais.”

Considerando o inciso IV do art. 3º da Lei 11.091/2005, o qual observa como princípio e diretrizes o reconhecimento de saberes não instituído, valendo inclusive para a prática do ensino, pesquisa e extensão.

Considerando que apenas os cargos de Reitor e de Diretor-Geral requerem que sejam diplomados, com nível superior, para o exercício dos cargos comissionados, os art. 1º §1º e art. 13 §1º da Lei 11.892/2008.

Considerando que os cargos de Direção, Código CD, são de competências exclusiva do Reitor para nomeação de servidores para ocupar os respectivos cargos, conforme inciso IX do art. 13 do Regimento Geral do IFCE.

Desta forma, entende-se que a servidora, que atualmente ocupa o cargo de Diretora na Diretoria da Gestão Orçamentária, atende plenamente aos pré-requisitos referidos nas considerações anteriores, ressaltando-se ainda, que a mesma desenvolve atividades de gestão na área de administração, planejamento e orçamento desde a década de 1990, acumulando vasta experiência e conhecimento gerencial na área, não se registrando nenhum deslize ou impropriedades na sua atuação como gestora.

Destaca-se que a atual ocupante do cargo de Diretoria da Gestão Orçamentária apresenta qualificação profissional compatível para o exercício do cargo, conforme breve currículo a seguir:

- 1. Formação superior - Engenharia Civil;*
- 2. Pós-graduação - Curso de Especialização em Gestão Universitária;*
- 3. Curso de Gerenciamento pelas Diretrizes;*
- 4. Formação de Multiplicador e operador no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC);*
- 5. Formação de Pesquisador Institucional (PI);*
- 6. Formação em Auditoria de PI (Auditoria das matrículas da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica);*
- 7. Curso em Execução Orçamentária e Financeira;*
- 8. Participação em 12 Fórum de Pró-reitores de Administração e Planejamento - FORPLAN, no período de 2009 a 2014;*
- 9. Capacitação no Sistema Tesouro Gerencial;*
- 10. Ministrou palestras nas áreas de Gestão Orçamentária, Financeiro e Contábil na realização dos cinco Fórum de Administração e Planejamento do IFCE;*
- 11. Ministrou curso e oficinas para elaboração da proposta orçamentária do IFCE (2014-2016);*
- 12. Participou da Elaboração e Desenvolvimento do Sistema de Captação da Proposta Orçamentária (SCPO);*
- 13. Coordenação da elaboração do Manual de Orçamento do IFCE;*
- 14. Cadastrador Regional dos Sistemas SIAFI e SIASG da Rede IFCE;*
- 15. Realização de capacitação dos Gestores Financeiros da Rede IFCE em procedimentos operacionais no SIAFI;*

16. *Experiência na Gestão Pública, na área administrativa do IFCE, deste de 1990 até atualidade.*

Por fim, sugerimos que as recomendações 030 e 031 sejam encaminhadas ao Reitor, considerando que é de sua competência exclusiva a nomeação de servidores para Cargos de cargos de Direção.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

A Auditoria Interna entende que é corresponsabilidade do Pró-Reitor a escolha dos dirigentes de sua Pró-Reitoria. Informa-se, ainda, que todos os Relatórios da Auditoria Interna são enviados para a apreciação do Reitor do IFCE.

Frisa-se a importância da Administração em escolher seus gestores orientados pela meritocracia, dando oportunidade aos servidores da carreira administrativa de nível superior em alcançar cargos de direção de acordo com sua competência técnica e gerencial. Tal constatação se mantém devido à distorção entre o cargo efetivo de carreira e o cargo de direção ocupados pela servidora.

Portanto, mantém-se a constatação e as recomendações 030 e 031.

RECOMENDAÇÃO 030:

Recomenda-se que o diretor da Diretoria de Gestão Orçamentária seja ocupante de cargo efetivo de Contador ou de áreas afins à Gestão Orçamentária.

RECOMENDAÇÃO 031:

Recomenda-se que a PROAP passe a adotar critérios que avaliem a correlação e a afinidade de atribuições, a natureza do trabalho dos dois cargos e os respectivos níveis de conhecimento exigidos, apenas designando, desse modo, para funções de comissão, servidores cujos cargos sejam compatíveis com as atribuições das referidas funções, inclusive para fins de substituição. Abstendo-se, assim, de designar servidor para exercer cargos em comissão sem que se observem os requisitos de qualificação profissional e técnica para o exercício do cargo.

1.1.2 ASSUNTO: DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO: Atualização intempestiva do PDI 2014-2018

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 131/2016-09, foi informado que as diretrizes de planejamento do IFCE estabelecem que o PDI seja atualizado uma vez a cada ano de sua vigência. No entanto, o PDI 2014-2018, instituído em 31.01.2014 pela Resolução nº 04/2016 do CONSUP, só teve sua primeira atualização em dezembro de 2015, sendo que o novo documento foi concluído em fevereiro de 2016.

Foi informado, também, que o motivo do atraso na revisão do PDI foi a greve dos servidores no período de julho a outubro de 2015, assim, a nova versão do documento só foi finalizada em fevereiro de 2016. Porém, até a presente data, essa nova versão não foi submetida à apreciação do CONSUP, pois, como houve eleições para escolha de novos conselheiros, a PROAP informou que achou melhor que o PDI fosse apreciado pela nova composição do colegiado.

Entretanto, após a homologação do resultado das eleições, em 06/05/2016, na 38ª reunião do próprio colegiado, já houve mais duas reuniões do CONSUP, sendo a 39ª no dia 13/06/2016 e a outra, uma reunião extraordinária, ocorreu no dia 04/07/2016. Nota-se, portanto, que houve oportunidade do PDI já ter sido apreciado pelo CONSUP, a exemplo do Plano de Ação Anual que foi aprovado *ad referendum* pela 39ª reunião.

Verifica-se, ainda, a inversão na ordem cronológica de aprovação dos instrumentos de planejamento da instituição, uma vez que o PDI deveria ter sido aprovado anteriormente à aprovação do PAA, pois este último deve ser elaborado de acordo com o primeiro, conforme estabelecido no Manual de Planejamento Estratégico.

Antes dessa atualização, em agosto de 2014, foi realizada uma correção nos conceitos dos indicadores e de algumas metas físicas do PDI. Porém, o documento não foi submetido à apreciação do CONSUP, tendo em vista que a Pró-Reitoria de Administração e Planejamento julgou não ser necessário, pois as alterações não impactaram nos objetivos estratégicos, como também não foi substituído no sítio do IFCE.

A não atualização tempestiva do PDI pode ocasionar a execução de ações em desacordo com os objetivos institucionais, como também a inobservância de novos fatores existentes que podem impactar e modificar os objetivos estratégicos da organização.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“De acordo.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e a recomendação 032.

RECOMENDAÇÃO 032:

Recomenda-se que a Diretoria de Desenvolvimento Institucional envide esforços para atualizar tempestivamente o PDI a cada ano de sua vigência, e que dê publicidade ao novo documento aprovado pelo CONSUP no sítio do IFCE.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO: Morosidade na elaboração dos Regimentos Internos dos *campi*

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 47/2016-09, foi informado que os *campi* não participam efetivamente da elaboração do Regimento Geral do IFCE, pois este não os contempla profundamente, tendo em vista que o Regimento Geral trata das competências e atribuições das unidades administrativas da Reitoria, sendo que as contribuições dos *campi* são realizadas nas reuniões do Colégio de Dirigentes (COLDIR).

Desse modo, o funcionamento dos *campi* deve ser estabelecido em Regimento Próprio dos *campi*, conforme reza o art. 85 do Regimento Geral do IFCE:

Art.85 Os *campi* do IFCE serão administrados por diretores-gerais nomeados de acordo com o que determina o art. 13 da Lei nº 11.892/2008, tendo seu funcionamento estabelecido em Regimento, aprovado pelo Conselho Superior.

Nota-se que foi constituída uma comissão, mediante a Portaria nº 1305/GR de 30/12/2013, para elaborar os regimentos internos dos *campi* de acordo com o tamanho de sua estrutura. Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 122/2016-09, o Gabinete do Reitor informou que não há, até o momento, documentos que registrem a finalização dos trabalhos da comissão, sendo que as orientações que balizarão os trabalhos dessa comissão serão objeto de uma reunião específica do COLDIR a ser agendada.

Portanto, verifica-se que há uma morosidade no cumprimento da obrigação regimental expressa no art. 85 do Regimento Geral, tendo em vista que a comissão para elaboração dos regimentos foi constituída em 2013 e até a presente data não apresentou os referidos regimentos para apreciação do Conselho Superior.

No entanto, compete regimentalmente à Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DDI), conforme art. 34 B do Regimento Geral do IFCE: “XVI. acompanhar e controlar a implantação e alteração da estrutura organizacional dos *campi* e das unidades estratégicas.” Assim, a referida diretoria deveria participar ativamente dos trabalhos da comissão.

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 77/2016-09, foram encaminhadas quatro minutas de regimento para os *campi* de acordo com o tamanho de sua estrutura, entretanto, observa-se que os tais documentos ainda estão em uma fase inicial de elaboração.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“De acordo.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e as recomendações 033 e 034.

RECOMENDAÇÃO 033:

Recomenda-se que a Diretoria de Desenvolvimento Institucional atue em conjunto com a comissão de elaboração dos regimentos dos *campi* na elaboração dos regimentos, conforme competência expressa no Regimento Geral do IFCE.

RECOMENDAÇÃO 034:

Recomenda-se que a Diretoria de Desenvolvimento Institucional e a comissão de elaboração dos regimentos dos *campi* envidem esforços para que os regimentos dos *campi* sejam finalizados e apresentados ao Conselho Superior ainda no ano de 2016.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO: Fragilidade no auxílio estratégico para a execução dos planejamentos dos *campi*

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 47/2016-09, foi informado que o documento que orienta os *campi* na condução do processo de planejamento é o Manual de Planejamento Estratégico. Adicionalmente, foi informado que a Diretoria de Desenvolvimento Institucional promove ações no sentido de fortalecer a cultura do planejamento na instituição, como, por exemplo, cursos de capacitação para os servidores.

No entanto, faz-se necessária a expedição de notas técnicas e instruções no intuito de garantir o cumprimento do referido manual, que é um instrumento orientador da elaboração do planejamento. Além disso, é importante criar mecanismos para auxiliar os *campi* a executar o planejamento realizado.

A constatação demonstra o não cumprimento do estabelecido no Regimento Geral do IFCE, que afirma ser atribuição do chefe do Departamento de Planejamento e Políticas Institucionais: Art. 34, IV: “propor, coordenar e orientar medidas de caráter estratégico para a execução do planejamento dos *campi*.”

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

035:

“As etapas do processo de planejamento são: elaboração, execução, controle e avaliação, sendo que a etapa de execução é de responsabilidade exclusiva dos campi e unidades estratégicas.

*Dessa forma, a Diretoria de Desenvolvimento Institucional, via Departamento de Planejamento e Políticas Institucionais, é a responsável pela coordenação da **elaboração e controle** do planejamento da instituição, cabendo aos campi e Unidades Estratégicas a execução e avaliação dos planos elaborados (PDI e PAA).*

*O artigo 34D, IV do regimento Geral “propor, coordenar e orientar medidas de caráter estratégico para a **execução** do planejamento dos campi”, prevê, equivocadamente, a execução do planejamento, no entanto foi solicitado a alteração do texto para: “propor, coordenar e orientar medidas de caráter estratégico para a **elaboração** do planejamento dos campi.””*

036:

“O Manual de Planejamento Estratégico trata, essencialmente, da elaboração e controle do Plano de Desenvolvimento Institucional e dos Planos Anuais de Ação, sendo que o primeiro já foi realizado na sua plenitude, conforme as diretrizes do manual. Em relação aos planos de ação, não temos identificado nenhum desvio de procedimento durante a vigência do manual.

Portanto, no entendimento do Departamento de Planejamento e Políticas Institucionais não há razões que justifiquem a elaboração de meios para o cumprimento do manual.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação até que a referida competência seja alterada no Regimento Geral do IFCE, assim, mantêm-se também as recomendações 035 e 036.

RECOMENDAÇÃO 035:

Recomenda-se que a Diretoria de Desenvolvimento Institucional elabore notas técnicas e instruções como mecanismos para auxiliar os *campi* do IFCE a executar os planos institucionais, conforme determinação do Regimento Geral.

RECOMENDAÇÃO 036:

Recomenda-se que a Diretoria de Desenvolvimento Institucional crie meios de aferir o cumprimento do Manual de Planejamento Estratégico pelos *campi*.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO: Ausência de análise das metas e dos indicadores das unidades estratégicas

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 47/2016-09, foi informado que a Diretoria de Desenvolvimento Institucional não realiza o monitoramento das ações do PAA das unidades estratégicas, ficando esse monitoramento a cargo dessas próprias unidades. A DDI, no entanto, realiza o monitoramento apenas das metas desdobráveis das unidades estratégicas, pois são metas institucionais planejadas para cada unidade.

Contudo, cabe à DDI avaliar se os indicadores e metas das unidades estratégicas estão definidos adequadamente, se realmente medem o que se propõem, e se estão de acordo com os objetivos institucionais. Essa ação é uma forma de controlar se as unidades estratégicas estão atuando conforme os objetivos institucionais, bem como se estão cumprindo com as orientações do Manual de Planejamento Estratégico.

Segundo o art. 34 C do Regimento Geral do IFCE,

O Departamento de Planejamento e Políticas Institucionais tem por finalidade disseminar medidas orientadas para o aperfeiçoamento da elaboração e controle do

planejamento institucional, assim como propor políticas voltadas ao atendimento das diretrizes governamentais e suas exigências legais.

Além disso, são atribuições regimentais da DDI, entre outras estabelecidas no regimento Geral:

Art. 34 B Atribuições do diretor de Desenvolvimento Institucional:
[...]

XI. acompanhar o desenvolvimento do planejamento institucional nos *campi* e nas unidades estratégicas; [...]

XV. assessorar os diversos órgãos do IFCE no estabelecimento das políticas estratégicas institucionais; [...]

Portanto, nota-se que a DDI é quem possui a competência técnica para avaliar e controlar se as unidades estratégicas estão criando metas e indicadores que melhor atendem os seus objetivos e necessidades, papel esse de assessoramento tão importante para evitar excessos e informações desnecessárias, buscando manter o foco nos objetivos estabelecidos.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“De acordo.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e a recomendação 037.

RECOMENDAÇÃO 037:

Recomenda-se que a Diretoria de Desenvolvimento Institucional realize avaliações dos indicadores e metas propostas nos PAA das unidades estratégicas, no intuito de verificar a sua conformidade aos objetivos estabelecidos, bem como ao Manual de Planejamento Estratégico.

1.1.2.5 CONSTATAÇÃO: Ausência de controle das políticas e projetos estratégicos desenvolvidos no IFCE

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 47/2016-09, foi informado que não é responsabilidade da Diretoria de Desenvolvimento Institucional o controle das políticas e projetos estratégicos das áreas de ensino, pesquisa e extensão, e das demais unidades estratégicas.

Entretanto, essa constatação fere ao disposto no art. 34 A do Regimento Geral do IFCE:

A Diretoria de Desenvolvimento Institucional tem por finalidade promover as políticas e o planejamento, estruturar os marcos legais, a base organizacional, assim como o desenvolvimento institucional.

Além disso, são atribuições regimentais da DDI, entre outras estabelecidas no regimento Geral:

Art. 34 B Atribuições do diretor de Desenvolvimento Institucional:
[...]

II. coordenar o acompanhamento da execução das políticas e o planejamento institucional, visando ao desenvolvimento institucional ; [...]

Frisa-se que as políticas institucionais são instrumentos que estabelecem a ordem de funcionamento dos processos gerenciais de uma instituição, para isso especificam diretrizes, regras, conceitos e responsabilidades, que expressam os parâmetros para as ações da instituição.

Assim, pode-se afirmar, que as políticas estabelecidas pelas áreas de ensino, pesquisa e extensão, e pelas demais unidades estratégicas são políticas institucionais, e, portanto, deveriam passar pela análise da Diretoria de Desenvolvimento Institucional, para verificar se tais políticas comportam ou não ferem os objetivos e planos institucionais.

Por isso, é fundamental o envolvimento da Diretoria de Desenvolvimento Institucional na elaboração de qualquer política institucional, mesmo que não seja na área de domínio da PROAP, uma vez que os assuntos tratados nas políticas têm carácter institucional.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“De acordo.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e a recomendação 038.

RECOMENDAÇÃO 038:

Recomenda-se que a Diretoria de Desenvolvimento Institucional participe da elaboração de todas as políticas institucionais, avaliando a conformidade das políticas aos planos e objetivos institucionais.

1.1.3. ASSUNTO: DIRETORIA DE ESTATÍSTICA INSTITUCIONAL

1.1.3.1 CONSTATAÇÃO: Ausência de análise periódica dos dados estatísticos

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 46/2016-09, foi informado que a atualização dos dados estatísticos do IFCE ocorre apenas para a realização do Relatório de Gestão, a qual será base para elaboração do Anuário Estatístico. Porém, isso só ocorre uma vez ao ano, não havendo análise dos dados em períodos menores.

Nota-se que o uso de estatísticas é necessário à obtenção dos resultados visados pela instituição, e não somente para medir os avanços rumo a esses resultados. Os dados estatísticos são importantes para o desenvolvimento e a manutenção da instituição, pois não somente monitoram o progresso como também contribuem para a sua obtenção.

Desse modo, ressalta-se que a análise periódica dos dados estatísticos e o controle permanente dos indicadores de desempenho acadêmico, administrativo e socioeconômico são imprescindíveis para o acompanhamento e sucesso na execução das ações do PAA, e consequentemente do alcance dos objetivos institucionais. Assim, é importante que a instituição mantenha as análises estatísticas em períodos menores que um ano, ou seja, é fundamental que esses dados e indicadores sejam analisados pelo menos a cada semestre, para o monitoramento do comportamento desses indicadores.

Frisa-se que a ausência de informações estatísticas dos *campi* e da instituição como um todo, pode impossibilitar a tempestividade do processo de tomada de decisões da alta gestão, uma vez que não haverá subsídios para embasar ou corroborar com as decisões, ao mesmo tempo em que pode ocasionar decisões incertas.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“Em resposta à Recomendação 039, que trata da semestralidade na análise e acompanhamento de indicadores, envidaremos os seguintes esforços para realizar esta recomendação:

- 1. Enviaremos esta Recomendação, da AUDIN, por meio de memorando, às unidades estratégicas, visando subsidiar o atendimento do repasse dos dados tempestivamente;*
- 2. Desta forma, solicitaremos, semestralmente, às unidades estratégicas, os dados acadêmicos, a aplicação obrigatória do questionário socioeconômico no período de matrícula, os dados administrativos e os dados de pessoal;”*

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e a recomendação 039.

RECOMENDAÇÃO 039:

Recomenda-se que a Diretoria de Estatística Institucional, juntamente com a Diretoria de Desenvolvimento Institucional, enviem esforços para a realização das análises e acompanhamento de indicadores acadêmico, administrativo e socioeconômico, pelo menos, semestralmente.

1.1.3.2 CONSTATAÇÃO: Ausência de sistema informatizado para análise dos dados estatísticos coletados

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 46/2016-09, foi informado que o tratamento dos dados estatísticos coletados se dá apenas mediante planilha Excel, não havendo um sistema informatizado que consolide as informações dos sistemas federais, juntamente com o sistema Acadêmico, possibilitando a alimentação e o tratamento desses dados estatísticos com maior rapidez e consistência.

A ausência de sistema informatizado para análise dos dados estatísticos institucionais pode incorrer no risco de erro humano no tratamento da informação, ocasionando a divulgação de informações inconsistentes, o que pode levar a tomada de decisões erradas. Além disso, pode dificultar na identificação de incoerências entre os sistemas federais e o Acadêmico, podendo ocasionar redução nos repasses de orçamento.

Um sistema informatizado também é útil para o arquivamento e salvaguarda dos instrumentos de coletas de dados estatísticos, já que segundo a resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 46/2016-09 foi informado que esse arquivamento é realizado na pasta documentos do servidor na rede.

De acordo com a Intosai:

A salvaguarda de certos recursos e arquivos tem se tornado cada vez mais importante desde a chegada dos sistemas informatizados. Informações relevantes armazenadas em meios magnéticos podem ser destruídas ou copiadas, distribuídas ou mal utilizadas, caso não se tenha o cuidado necessário com a sua proteção.

Dessa forma, um sistema informatizado para o tratamento dos dados estatísticos do IFCE viabilizaria um maior controle das informações estatísticas, bem como do acompanhamento dos indicadores de desempenho acadêmico, administrativo e socioeconômico. Pois, segundo a Intosai:

Os controles eficazes da tecnologia da informação podem oferecer segurança razoável, à gerência, de que a informação processada pelo sistema cumpre com os objetivos de controle desejados, tais como assegurar que a informação seja completa, oportuna, válida e que a sua integridade esteja preservada.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“Em resposta à Recomendação 040, que trata da possibilidade de elaborar em conjunto com a DGTI um sistema informatizado, encaminharemos à DGTI a solicitação de estudo para elaboração desse sistema.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e a recomendação 040.

RECOMENDAÇÃO 040:

Recomenda-se que a Diretoria de Estatística Institucional procure softwares estatísticos, preferencialmente livres, com o objetivo de proporcionar maior confiabilidade das informações geradas pela análise dos dados, ou, ainda, estude a possibilidade de elaborar, em conjunto com a DGTI, um sistema informatizado para análise de dados estatísticos.

1.1.4. ASSUNTO: DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO

1.1.4.1 CONSTATAÇÃO: Ausência de monitoramento sistemático das atividades administrativas desenvolvidas nos campi

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 51/2016-09, foi informado que a Diretoria de Administração não possui controle sistêmico das atividades administrativas desenvolvidas pelos *campi*, tendo em vista que estes são unidades gestoras autônomas, e que os processos administrativos realizados pelos *campi* são individuais e sem a necessidade de um monitoramento sistemático por parte da Diretoria de Administração.

Entretanto, o Regimento Geral do IFCE afirma que é competência da PROAP coordenar e acompanhar as atividades administrativas e de planejamento dos *campi*:

Art. 28 A Pró-reitoria de Administração e Planejamento é o órgão responsável pelas políticas administrativas e de planejamento do IFCE, bem como pela **coordenação e acompanhamento**, nos diversos campi, das atividades de planejamento, orçamento, modernização administrativa, manutenção predial e de equipamentos, gestão de material e serviços, arquivo, contabilidade e finanças. **(grifo nosso)**

Na referida resposta, foi informado, também, que a Diretoria de Administração não realiza controle e monitoramento dos contratos de prestação de serviços realizados pelos *campi*. Contudo, o Regimento Geral do IFCE estabelece como atribuição do Chefe do Departamento de Materiais e Serviços Gerais, departamento pertencente à Diretoria de Administração:

Art. 34H, IV: fiscalizar e acompanhar os contratos de prestação de serviços terceirizados relativos às categorias que possuem amparo legal para contratação, como motorista, vigilância, recepção, copeiragem, limpeza e conservação etc.

Desse modo, pode-se afirmar que a Diretoria de Administração tem a prerrogativa de controlar as atividades administrativas desenvolvidas pelos *campi*, inclusive as contratações realizadas por estes. Esse controle é fundamental para o acompanhamento dos objetivos estratégicos institucionais e adequação aos instrumentos de planejamento, o PDI e o PAA, como também a regularidade dos processos administrativos aos instrumentos legais e normativos internos.

Cabe à Diretoria de Administração o papel de suporte aos *campi*, bem como o de monitorar o cumprimento das normas internas e externas por estes. Isso porque essa diretoria faz parte da alta gestão, área estratégica do órgão, responsável pelas políticas, planejamento, execução e controle das ações institucionais, principalmente dos *campi*, pois é onde as ações são operacionalizadas. Nesse aspecto, vale ressaltar que o Regimento Geral do IFCE traz a seguinte competência à diretoria em questão:

Art. 32, II: coordenar as atividades de execução orçamentária e de administração do IFCE.

Portanto, verifica-se como função essencial ao cumprimento da regulamentação vigente, o monitoramento e apoio às atividades administrativas dos *campi* pela Diretoria de Administração, isso é, pois, uma forma de fortalecer os controles internos da instituição. Sobre esse tema, a Intosai afirma ainda que:

A administração deve se manter bem informada sobre o desempenho, o desenvolvimento, os riscos e o funcionamento do controle interno, além de outros temas e eventos relevantes. Do mesmo modo, a administração deve manter seu corpo técnico bem informado, fornecer *feedback* orientações, quando necessárias. A administração deve também fornecer toda comunicação específica e objetiva, relacionada às expectativas de conduta.

Baseando-se nos insumos provenientes das comunicações internas e externas, a administração deve adotar as medidas necessárias e implementar ações de monitoramento.

Desse modo, a posição estratégica da Diretoria de Administração, na Pró-Reitoria de Administração e Planejamento, impõe a atribuição de orientar, subsidiar e controlar as ações administrativas dos *campi*, para que haja padronização e cumprimento das normas vigentes.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“Acerca da RECOMENDAÇÃO 041, cumpre esclarecer que o IFCE é organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e a reitoria, em conformidade com o art. 9º da Lei nº 11.982, de 29 de dezembro de 2008.

Os campi do IFCE são administrados pelos diretores-gerais que dentre outras, possuem as seguintes atribuições, ditadas no Regimento Geral do IFCE (in verbis):

Art.86 Compete ao diretor geral de campus:

I. Acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos do campus, propondo, com base na avaliação de resultados, quando couber, a adoção de providências relativas à reformulação destes;

II. Apresentar à Reitoria, anualmente, proposta orçamentária com a discriminação da receita e da despesa prevista para o campus;

[...]

IV. Apresentar até o dia 15 (quinze) do mês subsequente, a contar do encerramento de cada trimestre, o relatório dos resultados obtidos nos indicadores propostos no PDI e com metas prevista para o exercício, à PROAP;

[...]

IX. fazer cumprir a legislação e normas, referentes aos recursos humanos, serviços gerais, material e patrimônio e contabilidade do campus;

X. planejar, coordenar, supervisionar e fazer executar as políticas de ensino, pesquisa, extensão e administração do campus, em articulação com as pró-reitorias e diretorias sistêmicas;

[...]

XIV. articular, na esfera de competência do diretor-geral do campus, a celebração de acordos, convênios, contratos e outros instrumentos jurídicos com entidades públicas e privadas, locais e regionais;

XV. submeter ao reitor proposta de convênios, contratos, acordos e ajustes, cuja abrangência envolva o IFCE;

[...]

Além, podemos citar a Portaria nº 675/GR, de 29 de outubro de 2015, que trata da delegação de competências dadas aos diretores-gerais pelo Magnífico Reitor. As atribuições diretamente ligadas às funções administrativas e de planejamento estão apontadas a seguir:

I – instruir os processos administrativos, relativos à celebração de acordos e contratos entre o IFCE e outras entidades locais e regionais, assinando-os e encaminhando-os à Procuradoria Federal, desta Instituição, em consonância com a Ordem de Serviço PF/IFCE nº 01/2014, de 13 de janeiro de 2014, para análise e parecer, ressalvados os contratos oriundos de licitação, que poderão abranger entidades nacionais. [...]

VI – aplicar aos contratados, pela eventual inexecução, total ou parcial, do contrato, as penalidades de advertência e multa, previstas no art. 87, incisos I e II, da Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

[...]

X – autorizar:

a) Licitações para aquisição de materiais e execução de obras e serviços, nas modalidades previstas nas modalidades previstas nas Leis nºs 8.666, de 21/06/1993, e 10.520, de 10/07/2002, dos Decretos nºs 3.555, de 08/08/2000 e 5.450, de 31/05/2005, e homologar as licitações autorizadas;

b) procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, e homologá-los;

c) alienação de bens móveis, considerados ociosos, antieconômicos e inservíveis, observada a legislação pertinente;

d) condução de veículos oficiais por servidores para atender à demanda da Instituição;

[...]

Pelo já exposto, visualiza-se mais claramente que os diretores-gerais tem o condão de exercerem as funções de ordenadores de despesas. Denota-se, portanto, que os campi têm a competência de realizar atividades administrativas e de planejamento, visto que é de competência das unidades gestoras a gerência dos bens e recursos a eles destinados.

Deste modo, o acompanhamento competente à PROAP tange as atividades de supervisão da evolução das ações descritas no PAA, das licitações compartilhadas, do fornecimento de indicadores estatísticos para auxílio às decisões dos gestores dos campi, da distribuição orçamentária e de outras ações de caráter exclusivamente sistêmico.

No que concerne à necessidade, apontada pela Auditoria Interna por meio da Recomendação 042, a qual diz que é da Diretoria de Administração por meio do

Departamento de Materiais e Serviços Gerais exercer o papel de agente controlador e de monitoramento dos contratos de prestação de serviços realizados pelos campi, é pertinente esclarecer que a atribuição mencionada no relatório preliminar (Art. 34H, IV do Regimento Geral do IFCE) versa sobre os contratos realizados no âmbito da Reitoria, para prestação de serviços necessários à manutenção da Reitoria.

Note que no mesmo rol de atribuições da chefia do citado Departamento, há os incisos III e VI do Regimento Geral, que detalham com maior clareza a função sistêmica do Departamento de Materiais e Serviços Gerais. Nesta seara, verifica-se que a função gerencial multicampi do referido setor não é o da fiscalização e acompanhamento dos contratos terceirizados da rede IFCE, mas o de assessoria e de proposição de normas e/ou manuais:

III - assessorar a Pró-reitoria de Administração e Planejamento na elaboração de políticas institucionais relativas à área de patrimônio, almoxarifado e serviços terceirizados;

[...]

VI - elaborar e propor normas e/ou manuais relativos aos procedimentos da sua área de atuação;

[...]

Contudo, é notável acrescentar que a Diretoria de Administração exerce a observação dos contratos terceirizados por meio do envio quadrimestral das planilhas contendo as informações do corpo terceirizado da rede IFCE. Há também o acompanhamento sistemático das licitações compartilhadas e sistêmicas, onde a Diretoria verifica o progresso dos certames, bem como realiza o mapeamento dos obstáculos enfrentados pelos campi a fim de aprimorar os procedimentos de aquisição e contratação. Por fim, citamos o Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP, como ferramenta de auxílio na visualização das ações administrativas dos campi, a exemplo dos módulos de gestão de frota, almoxarifado e patrimônio (este último, em fase de análise para possíveis melhoramentos).”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

A Auditoria Interna entende que o papel da PROAP, representado aqui pela Diretoria de Administração, é sistêmico, conforme dito na manifestação. No entanto, no momento da realização da presente auditoria, foi informado que os processos administrativos realizados pelos *campi* são individuais e sem a necessidade de um monitoramento sistemático por parte da Diretoria de Administração, conforme dito na constatação.

Do mesmo modo que a Auditoria Interna entende que o acompanhamento das contratações dos serviços terceirizados nos *campi* é importante que seja realizado pela Diretoria de Administração, também de forma sistêmica, para controle dos objetivos estratégicos institucionais.

Desse modo, a manifestação não é suficiente para a exclusão da constatação, portanto, mantem-se a constatação e as recomendações 041 e 042 (alterada).

RECOMENDAÇÃO 041:

Recomenda-se que a Diretoria de Administração estabeleça uma forma de monitoramento sistemático das atividades administrativas desenvolvidas pelos *campi*.

RECOMENDAÇÃO 042:

Recomenda-se que a Diretoria de Administração realize o acompanhamento dos contratos de serviços terceirizados dos *campi*, não se confundindo com o fiscal do contrato, conforme estabelecido no Regimento Geral do IFCE.

1.1.4.2 CONSTATAÇÃO: Fragilidade nas políticas administrativas

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 51/2016-09, foi informado que as políticas institucionais administrativas correspondem aos manuais e às notas técnicas emitidas pela Diretoria de Administração, bem como ao Regimento Geral do IFCE.

No entanto, é importante destacar que as políticas institucionais não se confundem com os manuais de procedimentos. As políticas são conjuntos de regras e diretrizes de uma organização que têm a finalidade de assegurar a coerência e a conformidade com os objetivos institucionais. Nota-se que as políticas têm papel estratégico, e precisam expressar a importância que a instituição dá às informações trazidas por elas, comunicando aos servidores o comprometimento da instituição em implementar essas políticas à cultura organizacional.

Já os manuais de procedimentos definem as instruções específicas necessárias para executar uma tarefa ou um processo. Assim, o papel dos manuais é tático, ou seja, tem a finalidade de detalhar o que é executado, quem executa, quais medidas são necessárias para a execução, quando e como as etapas são executadas.

Portanto, pode-se afirmar que as políticas e os manuais de procedimentos correspondem a instrumentos distintos, ambos importantes para o fortalecimento dos controles internos e para a padronização das atividades administrativas em toda rede do IFCE. Assim, políticas bem definidas e amplamente disseminadas proporcionam maior êxito e efetividade aos objetivos institucionais. Pode-se citar como exemplos de políticas administrativas: Política de Gestão de Materiais, Política Patrimonial, Política de Logística e Suprimentos, Política de Aquisições Sustentáveis, entre outras.

Desse modo, a definição de políticas é fundamental para o adequado alinhamento estratégico da instituição, conforme definiu o Tribunal de Contas da União (AC-107-2/15-P):

3.2. Alinhamento Estratégico

70. O alinhamento estratégico é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas de gestão [...] com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“Sobre a Recomendação 043, cumpre informar que o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é documento originário das políticas institucionais do IFCE. Deste modo e considerando que o PDI se trata de um regulamentário de gestão que aponta as diretrizes a serem seguidas rumo ao cumprimento da missão e ao alcance da visão do IFCE, fica notável, portanto, a não necessidade da criação de novos documentos para esta finalidade.

Considerando a importância do tema, na revisão do PDI, em 2016, a PROAP irá propor a inclusão de políticas em Gestão Arquivística. Desta forma, esta recomendação será planejada e atendida após a aprovação, pelo CONSUP, da revisão do PDI, com a inclusão de indicadores, metas e ações estratégicas para realização de Gestão Arquivística.

A nível tático e operacional, os manuais, notas técnicas e demais instrumentos de orientação dos atos administrativos são estabelecidos sob as perspectivas institucionais definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

A Auditoria Interna entende que as políticas institucionais partem do PDI, entretanto tais políticas não constam neste documento, devendo as políticas ser tratadas de forma

individualizadas, por exemplo, Política de Acesso à Informação. Portanto, mantem-se a constatação e a recomendação 043.

RECOMENDAÇÃO 043:

Recomenda-se que a Diretoria de Administração evidencie nos manuais administrativos as políticas institucionais a respeito dos assuntos pertinentes a sua área. Ou, se mais conveniente e oportuno, crie documentos próprios que definam essas políticas.

1.1.4.3 CONSTATAÇÃO: Ausência de políticas institucionais para a gestão arquivística

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 51/2016-09, foi informado que não há uma política institucional para a gestão arquivística do IFCE. Porém, a Diretoria de Administração tem a competência regimental para a elaboração da referida política, conforme determina o Regimento Geral do IFCE:

Art. 32 Atribuições do Diretor de Administração:

[...]

VII. implementar a política arquivística com vistas a garantir a gestão sistêmica dos arquivos institucionais com a finalidade de integrar, padronizar e coordenar a gestão da informação arquivística, inclusive do acervo acadêmico, no âmbito da Reitoria e demais *campi* do IFCE; [...]

Ademais, foi informado que a normatização no âmbito da rede IFCE será implantada por meio do Manual de Procedimentos para Autuação e Formação de Processos que atualmente está em fase de desenvolvimento.

Frisa-se que uma política arquivística tem o intuito de orientar os servidores na racionalização e na produção das tipologias documentais, criando condições para a recuperação da informação de forma rápida, segura e eficaz, evitando o acúmulo de documentos desnecessários e prejuízo às atividades administrativas. Pode-se afirmar que, com a vigência da lei de acesso à informação, cada vez mais os documentos administrativos são de grande importância para a administração pública e para a sociedade.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“No tocante às Recomendações 044 e 045, a política institucional acerca da gestão arquivística começou a ser implementada, ao nível experimental, com o advento da Coordenadoria de Arquivo, vinculada diretamente à Diretoria de Administração, durante o primeiro semestre de 2016, conforme conteúdo do Memorando nº 057/2016/PROAP/IFCE. A composição de tal coordenadoria só foi possível neste momento por conta da ausência, nos quadros funcionais, Arquivistas e Técnicos de Arquivo, que são os profissionais típicos para desenvolver, junto à Diretoria de Administração, as funções típicas da gestão arquivística e processual.

Ademais, cumpre frisar que todas as atividades relacionadas ao tratamento, gestão e manutenção do acervo arquivístico do IFCE, são rigorosamente norteadas pelos dispositivos legais abaixo relacionados em conjunto com as resoluções do CONARQ e da Sub-Comissão do MEC junto ao SIGA.

3. *Constituição Federal de 1988 – Dispõe que cabe à Administração Pública, na forma da lei, a gestão documental governamental;*
4. *Lei nº 8.159, de 08 de Janeiro de 1991 – Dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e dá outras providências;*

5. Decreto nº 3.505, de 13 de janeiro de 2000 – Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
6. Decreto nº 4.073, de 03 de Janeiro de 2002 – Regulamenta a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados.
7. Decreto nº 4.915, de 12 de Dezembro de 2003 – Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA e suas sub-comissões;
8. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação;
9. Decreto nº 7.724, de 16 de Maio de 2012 – Regulamenta a Lei de Acesso à Informação;
10. Portaria AN/MJ nº92/2011 - Códigos de Classificação e Tabelas de Temporalidade e destinação de documentos das IFES;
11. Portaria MEC 1.224/2013 – Institui normas sobre a manutenção e guarda do Acervo Acadêmico das IFES;
12. Portaria MEC 1.261/2013 – Dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização dos Códigos de Classificação e Tabelas de Temporalidade e destinação de documentos das IFES.

Por fim, frisa-se que a normatização no âmbito da rede IFCE será implantada por meio dos seguintes manuais: (1) MANUAL DE GESTÃO DE ARQUIVOS DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ e (2) MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE PROTOCOLO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ (que no caso se trata do Manual de Procedimentos para Autuação e Formação de Processos) que atualmente está em fase de revisão das colaborações dadas pelos campi.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e as recomendações 044 e 045.

RECOMENDAÇÃO 044:

Recomenda-se que a Diretoria de Administração estabeleça uma Política Arquivística contendo, dentre outras, diretrizes e orientações para produção, tramitação, uso, classificação, arquivamento, avaliação e destinação dos arquivos do IFCE.

RECOMENDAÇÃO 045:

Recomenda-se que a Diretoria de Administração conclua o Manual de Procedimentos para Autuação e Formação de Processos e submeta-o à apreciação do CONSUP, dando ampla divulgação aos campi e às unidades estratégicas.

1.1.4.4 CONSTATAÇÃO: Ausência de políticas institucionais para a gestão de serviços gerais

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 51/2016-09, foi informado que não há uma política institucional para a gestão de serviços no IFCE. Porém, a Diretoria de Administração tem a competência regimental para a elaboração da referida política, conforme determina o Regimento Geral do IFCE:

Art. 32 Atribuições do Diretor de Administração:

[...]

III. estruturar políticas de administração de gestão de materiais e serviços para o IFCE;

[...]

Art.34G O Departamento de Materiais e Serviços Gerais tem a finalidade de organizar e coordenar a elaboração de políticas institucionais relativas ao patrimônio, almoxarifado e serviços gerais, elaborando normas para sua execução.

Foi informado, também, que a Diretoria de Administração por meio do Departamento de Materiais e Serviços Gerais está trabalhando na elaboração de um manual para a Gestão de

Serviços Gerais. Ressalta-se que as políticas institucionais são diretrizes gerais que expressam os parâmetros dentro dos quais as ações da instituição e de seus integrantes devem se desenvolver, no cumprimento da missão para o alcance da visão.

Assim, uma política institucional para a gestão de serviços gerais tem o objetivo de garantir a qualidade na execução dos serviços contratados pela instituição, como também busca a preservação da saúde humana, a segurança no trabalho e a defesa do meio ambiente. Por isso a importância de existir uma política bem definida para orientar os servidores do IFCE quanto a esse assunto tão relevante na Administração Pública.

Desse modo, a ausência de política institucional para a gestão de serviços gerais pode inferir em condutas inapropriadas e em desacordo com os objetivos institucionais, além da possibilidade de danos ou prejuízos à Administração.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação à ausência de uma política institucional para gestão de serviços no IFCE e em especial, às Recomendações 046 e 047, citamos que no tocante ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de serviços (sejam os de natureza terceirizada contínua ou não), há a Nota Técnica nº 001/2012 – DIRAD – PROAD – IFCE, que trás em seu arcabouço, procedimentos relativos à supervisão, fiscalização e a gestão dos contratos, convênios e outros ajustes de natureza financeira celebrados pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE. Ainda em relação à Recomendação 046, o Manual de Contratos (atualmente em fase de análise das contribuições feitas pelos campi do IFCE) tem como objetivo auxiliar o servidor a instruir corretamente os contratos sob sua responsabilidade, desde a elaboração da minuta até os procedimentos pertinentes às alterações contratuais, sempre em consonância com os entendimentos do Tribunal de Contas da União – TCU. Há de se citar também o Memorando Circular 04/2015 – PROAP, de 3 de março de 2015, que orienta às unidades gestoras quanto ao uso do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços terceirizados.

Aliado aos instrumentos acima citados, a Diretoria de Administração por meio do Departamento de Materiais e Serviços Gerais está trabalhando na elaboração de manual voltado às boas práticas de gestão dos serviços terceirizados de caráter continuado, baseando-se na Instrução Normativa nº 002/2008/MPOG, de 30 de abril de 2008.

Por fim, há de se destacar que os manuais antes de serem aplicados por meio de portaria exarada pelo Reitor, são amplamente divulgados aos campi para que estes analisem o conteúdo e façam suas contribuições, de modo a consolidar a padronização dos processos, considerando todas as nuances regionais do Instituto.

Ressalta-se que todo normativo já emitido e os que estão em processo de elaboração se constituem na execução da política da gestão de serviços.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Diante do relatado na constatação, a Auditoria Interna entende que a manifestação não é suficiente para a exclusão da constatação, pois conforme explicado em constatações anteriores, as políticas e os manuais possuem finalidades distintas. Desse modo, mantem-se a constatação e as recomendações 046 e 047.

RECOMENDAÇÃO 046:

Recomenda-se que a Diretoria de Administração estabeleça uma Política de Gestão de Serviços contendo, dentre outras, diretrizes e orientações para tipos de serviços para contratação,

acompanhamento, fiscalização, relacionamento com os terceirizados e preposto, avaliação e *feedback* quanto a qualidade dos serviços executados no IFCE.

RECOMENDAÇÃO 047:

Recomenda-se que a Diretoria de Administração conclua o Manual de Gestão de Serviços Gerais e submeta-o à apreciação do CONSUP, dando ampla divulgação aos *campi* e às unidades estratégicas.

1.1.4.5 CONSTATAÇÃO: Ausência de controle e avaliação dos resultados dos trabalhos das áreas de atuação do Departamento de Materiais e Serviços Gerais - DEMAS

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 51/2016-09, foi informado que o Setor de Transportes realiza mensalmente o relatório gerencial da frota da Reitoria do IFCE. Contudo, foram enviados, para análise desta Unidade de Auditoria Interna, vários relatórios com dados em tabelas e gráficos com quilometragem, combustível, manutenção e seguro da frota da Reitoria.

Desse modo, observa-se que não há tratamento dos dados apresentados, não havendo análise analítica dos quantitativos existentes. Tais relatórios deveriam apresentar as análises das variações das despesas nos períodos, com informações sobre as razões que ocasionaram acréscimos ou decréscimos nessas despesas, por exemplo, para subsidiar o processo de tomada de decisões dos gestores. Assim, uma análise dos dados realizada de forma analítica procura verificar a regularidade, a normalidade ou a atipicidade de situações, comparando quantidades, valores, indicadores ou outros parâmetros.

Ademais, não foi apresentada nenhuma outra forma de controle e avaliação das atividades do departamento, sendo enviada apenas uma ficha de avaliação, em branco, sobre a qualidade dos serviços de terceirização, porém não há relatórios sobre o assunto. A Chefe do DEMAS informou que a ficha de avaliação foi uma proposta piloto de avaliação para ser realizada na Reitoria, mas que não foi aplicada.

Frisa-se que é competência regimental do DEMAS:

Art. 34H, V: controlar e avaliar os resultados dos trabalhos na sua área de atuação, promovendo os ajustes necessários;

Diante o exposto, verifica-se que o DEMAS não realiza avaliações dos resultados dos trabalhos na sua área de atuação, principalmente, no que se refere aos serviços gerais onde há contratação de prestação de serviços com cessão de mão-de-obra. Tais serviços deveriam ser avaliados periodicamente em relação, por exemplo, a qualidade na prestação dos serviços contratado, evitando, assim, que a Administração incorra em danos ou prejuízos.

Logo, é necessário que haja controles adequados de gestão da terceirização que possibilitem o monitoramento do desempenho das questões-chave relacionadas à prestação dos serviços e à correção tempestiva de possíveis desvios com relação ao esperado. Além disso, a avaliação permanente dos serviços contratados pode evidenciar a necessidade de substituição de um prestador que não esteja atendendo as expectativas da instituição, ou seja, que não esteja cumprindo com as cláusulas contratuais ou com os acordos de níveis de serviços.

Portanto, verifica-se o não cumprimento da competência regimental, o que demonstra uma fragilidade dos controles internos da instituição que pode implicar na não detecção de erros nas atividades desenvolvidas pelas subáreas do departamento.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“No que concerne à Recomendação 048, a avaliação dos resultados das atividades do Departamento de Materiais e Serviços Gerais - DEMAS continua sendo realizada através dos relatórios outrora enviados, e, muito embora não conste a análise crítica nos relatórios, e nem sejam escritas, formalmente, as decisões, o DEMAS em conjunto com a Diretoria de Administração - DIRAD e a Pró-reitoria de Administração e Planejamento - PROAP adota ações visando a otimização e economia dos recursos materiais, financeiros e de pessoal relativas à gestão de frotas nas atividades rotineiras.

Em relação à avaliação da qualidade dos serviços gerais prestados nas unidades da Reitoria, que também é realizada com apresentação de relatórios, numa periodicidade anual, e com a aplicação de questionário, conforme enviado anteriormente a essa AUDIN. Dessa forma, nessa oportunidade, encaminha-se, para fins de esclarecimento sobre o assunto, o último relatório de avaliação dos serviços resultante da aplicação do questionário.

Diante das considerações, é importante ressaltar que o DEMAS tem buscado, da forma relatada acima, cumprir o seu dever regimental de controle e avaliação dos resultados dos trabalhos através dos recursos que são disponibilizados.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Da análise do Relatório da Pesquisa de Satisfação com os Serviços de Limpeza, enviado juntamente com a manifestação do auditado, verificou-se que o referido relatório representa uma boa iniciativa para o controle da qualidade dos serviços gerais, porém o relatório não se encontra assinado pelo responsável por sua elaboração, como também não consta a ciência do Chefe do Departamento.

Desta forma, a Auditoria Interna entende que esta iniciativa deve ser aprimorada e estendida para as demais áreas de responsabilidade do DEMAS. Além disso, é importante que essa iniciativa seja repassada aos campi, podendo ser uma forma de cumprimento das recomendações da constatação 1.1.4.1 deste relatório.

Portanto, mantem-se a constatação e a recomendação 048.

RECOMENDAÇÃO 048:

Recomenda-se que o chefe do Departamento de Materiais e Serviços Gerais realize o controle e a avaliação periódica dos resultados das atividades desenvolvidas na sua área de atuação, conforme determina o Regimento Geral.

1.1.4.6 CONSTATAÇÃO: Não envio da relação dos terceirizados do IFCE ao MTFC

Em resposta à Solicitação de Auditoria Interna nº 51/2016-09, foi informado que a planilha das informações dos terceirizados do 1º trimestre de 2015 foi enviada normalmente ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), já a planilha do 2º trimestre foi enviada com crítica de erro e a 3º não foi enviada porque vários *campi* não enviaram as planilhas à Diretoria de Administração.

Essa constatação fere ao disposto no Ofício-Circular nº 268/2009/SE/CGU-PR, no Ofício-Circular nº 166/2010/SE/CGU-PR e no Ofício-Circular nº 133/2011/SE/CGU-PR. Desse modo, o não cumprimento das determinações dos Órgãos de Controle pode implicar em sanções aos gestores da instituição.

Portanto, é importante que a Diretoria de Administração busque mecanismos para obter dos *campi* maior comprometimento com o envio das informações sobre os terceirizados para o

atendimento tempestivo dessa obrigação junto ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC).

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“Os envios quadrimestrais obedecem ao seguinte rito: os campi encaminham à Coordenadoria de Contratos até o dia 31 dos meses de janeiro, maio e dia 30 para o mês de setembro, as planilhas com as informações solicitadas pelo Órgão de Controle. A Coordenadoria reúne as informações prestadas e encaminha à CGU por sistema próprio do órgão. É importante frisar que o sistema da CGU faz críticas quando as informações prestadas estão fora do padrão exigido, além de que a falta de informação por algum campus implica na recusa do recebimento de toda a informação colhida.

Em relação à Recomendação 049, a Coordenadoria de Contratos encaminhou a planilha dos terceirizados pertinentes ao período de Setembro/2015 (comprovante em anexo digital), entretanto, o sistema da Controladoria Geral da União apontou erros de preenchimento na tabela que serão averiguados pelo setor que entrará em contato com os campi para retificação dos dados ora informados.

No tocante à Recomendação 050, a Diretoria de Administração por meio da Coordenadoria de Contratos está “trabalhando” na elaboração de um memorando circular com todas as informações relativas ao envio das informações sobre os terceirizados ao Sistema Integrado de Informações da CGU na tentativa de conscientizar os campi da necessidade do envio dessas informações dentro do prazo estipulado.

Informamos ainda que as planilhas de Janeiro/2016 e Maio/2016 foram encaminhadas ao sistema e que, com relação à planilha de Setembro/2016, a Coordenadoria de Contratos já encaminhou correio eletrônico aos gestores de contratos e/ou chefes de gabinete (além de outros gestores que tinham seus e-mails divulgados no site do IFCE) de todos os campi solicitando o envio da planilha com cerca de 40 (quarenta) dias de antecedência.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e as recomendações 049 e 050.

RECOMENDAÇÃO 049:

Recomenda-se que a Diretoria de Administração envide esforços para regularizar a situação junto ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, em relação ao não envio das planilhas dos terceirizados do IFCE em 2015.

RECOMENDAÇÃO 050:

Recomenda-se que a Diretoria de Administração envide esforços para enviar as planilhas dos terceirizados dentro do prazo definidos no Ofício-Circular nº 268/2009/SE/CGU-PR, a fim de evitar irregularidade e impropriedades junto ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

1.1.5. ASSUNTO: DIRETORIA DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1.5.1 CONSTATAÇÃO: Ausência de políticas institucionais para as funções administrativas do orçamento do IFCE

Em resposta a Solicitação de Auditoria Interna nº 49/2016-09, Memorando nº 74/2016 – PROAP, foi informado pela Diretoria de Gestão Orçamentária que “O planejamento da Proposta Orçamentária Anual da Rede IFCE, inicia-se no segundo trimestre de cada exercício, com o cadastramento dos alunos do IFCE no Sistema Nacional de Informação da Educação Profissional (SISTEC), realizado pelo Pesquisador Institucional de cada *campus*. Posteriormente, são definidos os limites de cada unidade conforme metodologia e valores estabelecidos na Matriz CONIF para cada campus”.

No entanto, observa-se que a Diretoria de Gestão Orçamentária apenas descreveu as ações e instrumentos utilizados para elaboração do orçamento do IFCE. Não ficou evidenciada uma política institucional que vise orientar e normatizar o planejamento e elaboração do Orçamento.

A política institucional para as funções administrativas deve abordar as diretrizes amplas e gerais para se chegar aos objetivos institucionais. Portanto, tem sob sua responsabilidade a política de gestão do orçamento do IFCE, conforme Regimento Geral do IFCE:

Art. 34 Atribuições do Diretor de Gestão Orçamentária:

II. Assessorar o Pró-reitor de Administração na implantação das políticas de planejamento e gestão do orçamento do IFCE (Grifo nosso);

No entanto, as justificativas apresentadas pela Diretoria de Gestão Orçamentária não são suficientes para que seja considerado como Políticas e/ou Diretrizes para o departamento em questão. Portanto, constata-se que a Diretoria de Gestão Orçamentária não possui políticas/diretrizes formalmente estabelecidas para gestão do orçamento do IFCE.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

051:

“Ressalte-se que não compete à DGO implantar as políticas, mas sim assessorar sua implantação. A sua definição seria de competência de órgãos colegiados internos. Há uma política definida pelo COLDIR de que o planejamento do orçamento do IFCE seja participativo, em observância ao disposto no artigo 9º da Lei nº 11.892, que diz “ Cada Instituto Federal é organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores”.

Destaca-se que a elaboração do orçamento, de cada unidade do IFCE, segue os programas e ações orçamentárias estabelecidas pelo governo Federal, no âmbito do MEC. Desta forma, as unidades planejam e executam o orçamento fundamentado nas metas e indicadores estabelecidos no PDI e no PAA.

Deve-se pontuar que o planejamento e a execução do orçamento já possuem todo um arcabouço de leis e normas, aos quais a DGO tem como pilares norteadores de seus trabalhos. Além dessas diretrizes, amplas e gerais, presentes na legislação, a política orçamentária anual do governo federal, que se materializa na forma de decretos (como o de programação orçamentária e financeira, neste ano sob o número 8.670/2016), de Portarias (como a Portaria nº 67/2016, do MPOG, que limita a contratação de bens e serviços) e etc, mostra-se como o principal elemento para definição do planejamento e gestão do nosso orçamento anual.

Portanto, a política de planejamento e gestão do orçamento do IFCE é renovada a cada exercício, de acordo com normas emanadas pelos órgãos superiores, às quais, prontamente, é dada ampla divulgação. Neste sentido, ofícios são emitidos com orientações

acerca do cumprimento das normas. E assim se efetiva o planejamento e a gestão do nosso orçamento anual, sempre em consonância e subordinado às diretrizes superiores. Este é o entendimento que podemos extrair do artigo citado, quando se remete à implantação de políticas. Ademais, a ausência de políticas internas não se mostra como fator de risco substancial para o planejamento/gestão orçamentária. Pelo contrário, a experiência nos ensina que o estabelecimento de diretrizes internas, nesta matéria, tem grande potencial para “engessar” a execução. Para contornar este risco, as diretrizes internas teriam que ser tão gerais que equivaleriam à legislação já existente.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Da análise da manifestação do auditado, a Auditoria Interna entende que o planejamento orçamentário do IFCE extrapola as diretrizes amplas e gerais normatizadoras, pois devem, também, serem evidenciados os mecanismos e a vinculação com as ações estratégicas institucionais definidas no PDI e no PAA de modo promover ampla comunicação do orçamento com os planos institucionais.

Portanto, mantém-se a constatação, bem como a recomendação 051.

RECOMENDAÇÃO 051:

Recomenda-se que a Diretoria de Gestão Orçamentária, envide esforços para a elaboração da política/diretrizes do Orçamento do IFCE, bem como promova sua ampla divulgação e controle.

1.1.5.2 CONSTATAÇÃO: Ausência de normativos internos que regulamentem e orientem a execução do orçamento com eficiência

A fim de identificar se a Diretoria de Gestão Orçamentária elabora normativos internos que visem regulamentar a execução do orçamento e orientar as ações no intuito de mensurar a eficiência do orçamento e a qualidade do gasto, foi emitida a Solicitação de Auditoria Interna nº 49/2016-09 solicitando os normativos e a forma pela qual a diretoria mensura a eficiência da execução do orçamento. Da análise da documentação encaminhada a esta Unidade de Auditoria Interna (AUDIN) verificou-se que não são suficientes para que seja considerado um controle efetivo e eficiente por parte da Diretoria.

A Diretoria de Gestão Orçamentária informou por meio do Memorando nº 74/2016 – PROAP que “a Instituição é composta por uma estrutura *multicampi*, com proposta orçamentária anual identificada por *campus* e reitoria, caracterizando a autonomia orçamentária, financeira e patrimonial de cada unidade”. Informou, ainda, que “a Diretoria de Gestão Orçamentária é responsável por orientar as diversas unidades quanto à execução orçamentária, ficando a cargo do grupo gestor de cada *campus* e unidade estratégica a discricionariedade na execução do seu orçamento de forma mais eficiente e em conformidade com as necessidades e realidade de cada unidade”.

Diante o exposto, verifica-se fragilidade na execução do orçamento do IFCE. Ocorrendo, portanto, inobservância ao que está expresso no art. 34, inciso VIII, do Regimento Geral do IFCE:

Art. 34 Atribuições do Diretor de Gestão Orçamentária:

[...]

VIII. Propor à Pró-reitoria de Administração normas, regulamentos e critérios para a execução do orçamento com eficiência.

No entanto, com fins de avaliação do controle executado pela Diretoria de Gestão Orçamentária, foi constatada fragilidade na elaboração das normas internas e no controle para

fins de mensuração da eficiência orçamentária, bem como na institucionalização dessas normas. Assim, destaca-se que o controle orçamentário por meio de indicadores que mensure a eficiência do gasto público ajuda a mitigar parte do risco incorrido pela Diretoria de Gestão Orçamentária na execução de suas ações.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

052 E 053:

“Embora a DGO possua a atribuição de propor normas, entendemos que elas devem ser propostas quando se constata a sua necessidade. Neste sentido, têm sido emitidas notas técnicas na área, a exemplo da Nota Técnica nº 01/2013, que trata “dos procedimentos a serem adotados pelos campi visando o encerramento do exercício de 2013”. Naquela ocasião, constatou-se a necessidade da emissão da Nota Técnica, uma vez que muitos dos servidores da área, recém-ingressantes no serviço público, ainda não tinham vivenciado os procedimentos específicos do período de encerramento de exercício. As normas de execução do orçamento estão presentes no Manual SIAFI.

Quanto à “eficiência do gasto público”, deve-se ressaltar que, para a realização da despesa pública, a execução orçamentária e financeira corresponde à última etapa. A esta precede a licitação, que é precedida pelo planejamento das aquisições e contratação. Para a utilização eficiente dos recursos orçamentários disponíveis é fundamental a realização prévia de estudos que indiquem a opção de menor impacto no orçamento (como, por exemplo, na situação em que se verifica que é mais vantajoso economicamente realizar contrato de locação de veículos do que adquirí-los). Não vislumbramos como a DGO pode intervir para maximizar a eficiência do gasto público nesse sentido.

Por fim, diante das restrições orçamentárias e da frequente alternância dos limites de movimentação de créditos, dentre outros limites, impostos pelos órgãos superiores, vimo-nos impossibilitados de propor à PROAP normas, regulamentos e critérios para a execução do orçamento, por não vislumbrarmos ao menos 01(um) exemplo de indicador para este fim, que possa auxiliar nossas ações de maneira prática e mitigar riscos.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação, bem como as recomendações 052 e 053, uma vez que as justificativas do auditado não são suficientes, pois o que há disponível em termos de normas não sugere nada em relação à execução do orçamento com eficiência, mas a sua tecnicidade.

RECOMENDAÇÃO 052:

Recomenda-se que a Diretoria de Gestão Orçamentária, envie esforços para a elaboração de normativos internos que regule a execução do Orçamento do IFCE, bem como promova sua ampla divulgação e controle.

RECOMENDAÇÃO 053:

Recomenda-se que a Diretoria de Gestão Orçamentária, envie esforços para elaborar indicadores que mensure o desempenho da execução orçamentária, de forma a evidenciar a eficiência da execução orçamentária.

1.1.6. ASSUNTO: DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUTURA

1.1.6.1 CONSTATAÇÃO: Ausência de Política e Diretrizes para o Departamento de Infraestrutura

Em resposta a Solicitação de Auditoria Interna nº 50/2016-09, Memorando nº 74/2016 – PROAP foi informado que as políticas e diretrizes do Departamento de Infraestrutura estão consignadas no Regimento Geral do IFCE e que esse norteia as ações do referido departamento como órgão sistêmico do IFCE.

No entanto, observa-se que o Departamento de Infraestrutura tem sobre sua responsabilidade a política de gestão da infraestrutura dos bens imóveis do IFCE, conforme Regimento Geral do IFCE:

Art.34 E Compete ao Departamento de Infraestrutura propor e coordenar a política de gestão da infraestrutura dos bens imóveis da Reitoria, compartilhando sistematicamente com os campi, observando os aspectos de projeto e execução de obras de engenharia, manutenção predial e de gestão de riscos ocupacionais (Grifo nosso).

No entanto, as justificativas apresentadas pelo Departamento de Infraestrutura não são suficientes para que seja considerado como Políticas e/ou Diretrizes para o departamento em questão. Portanto, constata-se que o Departamento de Infraestrutura não possui políticas e diretrizes formalmente estabelecidas para gestão da infraestrutura do IFCE.

A política de infraestrutura precisa determinar as ações específicas da unidade em relação aos *campi* do IFCE, para que possa assumir função estratégica na Instituição e definir os parâmetros e as modalidades de interação entre o departamento e os *campi* que executam as atividades. Dessa forma, tal medida visa mitigar os riscos do Departamento de Infraestrutura no desempenho de suas funções.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

054:

“Trata-se da manifestação quanto à recomendação da AUDIN referente à elaboração da política e diretrizes da infraestrutura do IFCE.

Cabe inicialmente ressaltar que o departamento de infraestrutura atua nas seguintes áreas de forma sistêmica: Gestão dos bens imóveis, Projetos de arquitetura e engenharia; Fiscalização de obras e serviços de engenharia; Segurança do Trabalho. A política do departamento tem por objetivo garantir as instalações físicas do IFCE em bom estado de conservação além de possibilitar a adequação e crescimento da estrutura física da instituição. As diretrizes para para que a política seja efetiva vão ao encontro das ações de gestão dos bens imóveis (manutenção e avaliação); elaboração de projetos para adequação e expansão; fiscalização dos serviços contratados e ações relativas à segurança do trabalho.

Estas ações são instituídas através de portarias, memorandos circulares e notas técnicas amplamente divulgadas junto aos órgãos competentes dos campi. Ainda no quisito que trata da divulgação das informações, periodicamente o Departamento de Infraestrutura participa dos Fóruns de Administração e Planejamento, com intuito de uniformizar e padronizar as ações relativas à infraestrutura.

É importante trazer à baila o desolvimento do sistema SIGEBI (Sistema de Gestão de Bens Imóveis). A ferramenta, em desenvolvimento, vai consolidar as informações quanto à

manutenção, obras, fiscalização e outras ações relativas ao acervo patrimonial dos bens imóveis, reforçando o cumprimento da política do Departamento de Infraestrutura.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

A manifestação do auditado não é satisfatória para que seja considerado o ponto baixado, pois o que está faltando é a formalização das políticas que vem motivando a atuação do Departamento de Infraestrutura e as ações que vem perseguindo em busca da melhoria dos controles. Portanto, mantem-se a constatação, bem como a recomendação 054.

RECOMENDAÇÃO 054:

Recomenda-se que o Departamento de Infraestrutura, envie esforços para a elaboração da Política e Diretrizes da infraestrutura do IFCE, bem como promova sua ampla divulgação e controle.

1.1.6.2 CONSTATAÇÃO: Ausência de planejamento para as ações do Departamento de Infraestrutura

A fim de identificar se o Departamento de Infraestrutura elabora o planejamento das ações a serem desenvolvidas, foi emitida a Solicitação de Auditoria Interna nº 50/2016-09, item 5, solicitando o documento formal que mostre o planejamento das ações do referido departamento.

O Departamento de Infraestrutura informou por meio do Memorando nº 74/2016 – PROAP que “o planejamento do Departamento de Infraestrutura encontra-se consignado no PDI 2014-2018 e PAA 2015 no âmbito da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento quanto à ação de expansão e modernização da infraestrutura. Informamos que o PAA 2016 está em fase de sistematização”.

Em análise do Plano Anual de Ação 2016, verifica-se que o item 3.7 trata das ações estratégicas da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento. Entretanto, não se vislumbra subitem para o Departamento de Infraestrutura, mas sim o subitem 3.7.4 para a Assessoria de Infraestrutura. Observa-se que dentre as 10 ações estratégicas designadas para essa assessoria, constam, 3 ações do Departamento de Infraestrutura.

Esse fato pode ocasionar inconsistências nas ações de planejamento e coordenação das atividades do Departamento de Infraestrutura. O Departamento deve desenvolver suas atividades observando o cumprimento do Decreto Lei 200/67, em seu Art. 6º, quando especifica que as atividades da Administração Federal obedecerão aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (Grifo nosso).

Portanto, constata-se a ausência de planejamento para as ações do Departamento de Infraestrutura. Já que a elaboração do planejamento visa conter objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento que permita ao Departamento de Infraestrutura executar suas ações seguindo as boas práticas de gestão.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

“O PAA apresenta para as Diretorias e Assessoria vinculada a PROAP as ações planejadas para o período sem fazer separação das divisões administrativas dessas Diretorias ou Assessoria. Esse formato não traz prejuízos para a identificação dos responsáveis pela

ação, uma vez que, o detalhamento da própria ação possui um campo específico com essa finalidade.

Ademais, ressalta-se que nenhuma das ações, de responsabilidade de Departamento ou Coordenadoria, vinculados à Proap, não está disposta no PAA como subitem.

Portanto, na elaboração do PAA 2017, as ações oriundas do Departamento de Infraestrutura serão apresentadas na forma de subitem, conforme já ocorre com as Diretorias da PROAP.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação e a recomendação 055.

RECOMENDAÇÃO 055:

Recomenda-se que o Departamento de Infraestrutura envide esforços para a elaboração do Planejamento de suas ações e apresente no Plano Anual de Ação subitem próprio do Departamento.

1.1.6.3 CONSTATAÇÃO: Ausência de controle das obras dos campi por parte do Departamento de Infraestrutura

Por meio da Solicitação de Auditoria Interna nº 50/2016-09 foi solicitado ao Departamento de Infraestrutura documento de controle das obras realizadas pelos *campi* do IFCE.

Em resposta enviada por meio do memorando nº 74/2016 – PROAP foi informado que o Departamento de Infraestrutura acompanha e fiscaliza as obras e serviços nos *campi* que não possuem equipe técnica no quadro, além das obras que estão sob tutela da Reitoria como a construção dos novos *campi* da expansão III e outras relativas à própria estrutura da Reitoria e unidades dependentes.

Observa-se que o Departamento de Infraestrutura, especificamente, quanto as atribuições do referido departamento tem responsabilidade sobre o controle das obras e reformas do IFCE como se cita abaixo:

Art.34 F Atribuições do Chefe do Departamento de Infraestrutura:

[...]

III. Estabelecer um calendário de visitas e vistorias de obras e serviços técnicos;

[...]

IV. Elaborar relatório mensal das visitas às obras em andamento;

[...]

IX. Acompanhar e fiscalizar os projetos das ampliações e reformas nos *campi* existentes do IFCE (Grifo nosso);

Com finalidade de avaliação do controle efetivo executado pelo Departamento de Infraestrutura, foram constatadas fragilidades no controle das obras do IFCE por parte do referido departamento.

Assim, ressalta-se que o controle interno é aquele desenvolvido pela administração no momento e local de realização mais próximo da obra/reforma devendo estar atento a todos os atos praticados em face da possível responsabilidade a ser imputada no caso de irregularidades.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

056:

“O sistema SIGEBI (Sistema de Gestão de Bens Imóveis) é uma ferramenta, em desenvolvimento pela DGTI, que vai consolidar as informações relativas às obras (manutenção, construção e reforma), fiscalização de contratos de obras e outras ações relativas ao acervo patrimonial dos bens imóveis, reforçando o cumprimento da política do Departamento de Infraestrutura.”

057:

“Informamos que periodicamente o Departamento de Infraestrutura mantém contato com os campi para coleta das informações para alimentar o sistema SIMEC – Módulo Obras. Vislumbramos que através do funcionamento do sistema SIGEBI (Sistema de Gestão de Bens Imóveis), em desenvolvimento pela DGTI, as informações serão atualizadas de forma sistemática, além de fornecer informações de gestão para tomada de decisão quanto às obras em andamento.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

A presente manifestação corrobora com a constatação, tendo em vista que se encontra em fase de desenvolvimento o sistema SIGEBI que visa proporcionar tal controle. Portanto, mantém-se a constatação, bem como as recomendações 056 e 057.

RECOMENDAÇÃO 056:

Recomenda-se que o Departamento de Infraestrutura desenvolva ações para manter o controle das obras/reformas desenvolvidas pelos *campi* do IFCE, acompanhando os cronogramas de execução e o real estágio das obras.

RECOMENDAÇÃO 057:

Recomenda-se que os setores responsáveis pela área de infraestrutura nos *campi* enviem para o Departamento de Infraestrutura na PROAP o relatório com as informações das obras.

1.1.6.4 CONSTATAÇÃO: Ausência de normativos para mitigação e prevenção de acidentes de trabalho

Por meio da Solicitação de Auditoria Interna nº 50/2016-09 foram solicitados ao Departamento de Infraestrutura os normativos internos para mitigação e prevenção de acidentes de trabalho no IFCE.

Em resposta enviada por meio do memorando nº 74/2016 – PROAP, foi informado pelo Departamento de Infraestrutura que o Setor de Engenharia de Segurança do Trabalho, com equipe suficiente, foi formado no ano de 2015. Informou, ainda, que alguns normativos - Nota Técnica de Combate a Incêndio, Nota Técnica de Fiscalização de Obras e Nota Técnica de Concessão de Adicionais – encontram-se em fase de elaboração e que as ações do departamento tem caráter estruturante para implantação e manutenção de atividades contínuas e padronizadas na mitigação de acidentes de trabalhos, sinistros e riscos ocupacionais.

Observa-se que o Departamento de Infraestrutura, especificamente, quanto à elaboração de normativos apresenta fragilidades na execução dos mesmos. Não executando as atribuições do departamento, conforme Regimento Geral do IFCE:

Art.34 F Atribuições do Chefe do Departamento de Infraestrutura:

[...]

VIII. Normatizar e difundir os procedimentos de criação e funcionamento de comissões e organismos voltados a prevenção e mitigação de acidentes de trabalhos, sinistros e riscos ocupacionais;

Porém, nota-se que o departamento tem envidado esforços para implantação do setor visando à prevenção de acidentes de trabalho. Assim, constata-se ausência de normativos internos para a mitigação e prevenção de acidentes de trabalho no IFCE.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

058:

“Os normativos para o disciplinamento visando a mitigação e prevenção de acidentes de trabalho estão em fase de análise. Estima-se que os referidos normativos sejam publicados até o final do exercício de 2016.”

059:

“Os normativos para o disciplinamento visando o Combate a Incêndio, a Fiscalização de saúde e segurança do trabalho em canteiros de obras, e a Concessão de Adicionais (Insalubridade e Periculosidade) estão em fase de análise. Estima-se que os referidos normativos sejam publicados até o final do exercício de 2016.”

060:

“O organograma representa a estrutura organizacional formal da instituição, ou seja, representa as divisões administrativas (Diretorias, Departamentos, Coordenadorias, outras) que são criadas por meio de Portarias do Reitor e que demandam uma função gratificada ou cargo de direção para ser implantadas.

Portanto, o momento atual não permite a criação dessa estrutura, uma vez que não há disponibilidade de função gratificada ou cargo de direção para sua implantação.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação até que as referidas ações sejam implementadas, assim, mantêm-se as recomendações 058, 059 e 060.

RECOMENDAÇÃO 058:

Recomenda-se que o Departamento de Infraestrutura elabore normativos internos para a mitigação e prevenção de acidentes de trabalho.

RECOMENDAÇÃO 059:

Recomenda-se que o Departamento de Infraestrutura envide esforços para concluir a Nota Técnica de Combate a Incêndio, Nota Técnica de Fiscalização de Obras e Nota Técnica de Concessão de Adicionais ainda em 2016, e que dê ampla divulgação aos *campi* e demais Unidades Estratégicas.

RECOMENDAÇÃO 060:

Recomenda-se que o Departamento de Infraestrutura envide esforços para realizar a inclusão do Setor de Engenharia de Segurança do Trabalho como subárea no organograma e nos normativos internos do IFCE.

1.1.6.5 CONSTATAÇÃO: Ausência de sistema informatizado de gestão de bens imóveis

A fim de identificar se o Departamento de Infraestrutura tem realizado a atualização das informações das obras do IFCE no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC, no Módulo Sistema de Monitoramento de Obras, foi emitida a Solicitação de Auditoria Interna nº 50/2016-09, solicitando informações a respeito da atualização do banco de dados das obras dos *campi* dos bens imóveis do IFCE, bem como a periodicidade em que se realiza essa atualização.

Em resposta, o Departamento de Infraestrutura encaminhou o Memorando nº 74/2016 – PROAP informando que “a atualização das informações dos bens imóveis será realizada após a avaliação dos bens e a implementação do sistema SIGEBI – Sistema Gerencial de Bens Imóveis, ficando a periodicidade de 02 anos para avaliação e sistemática para cadastro, em caso de alteração, no sistema SIGEBI (em desenvolvimento pela DGTI)” (Grifo nosso).

O SIMEC visa manter a fiscalização das obras do Ministério da Educação desde a elaboração dos projetos até a execução das etapas de construção, por meio da inserção de dados de vistoria com fotos das obras, sendo, a alta gestão responsável pelo cumprimento dessa ação. No caso do IFCE, sobre a responsabilidade do Departamento de Infraestrutura.

Observou-se, que não há sistema informatizado de gestão patrimonial de bens imóveis, ou seja, não contemplam a redação do art. 34 F, V, como se cita abaixo:

Art.34 F Atribuições do Chefe do Departamento de Infraestrutura:

[...]

V. Implantar e gerenciar sistema de Gestão patrimonial de Bens Imóveis, observando-se aspectos de cadastro, documentação, arquivos técnicos, controle de contratos, avaliação patrimonial, dentre outros;

Na sequência, foi emitida a Solicitação de Auditoria Interna nº 114/2016-09 para a Diretoria de Gestão da Tecnologia da Informação – DGTI, questionando sobre o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento dos Bens Imóveis – SIGEBI.

Em análise da resposta encaminhada pela DGTI verificou-se o esforço empreendido em conjunto com o Departamento de Infraestrutura para o desenvolvimento do Sistema para gestão dos bens imóveis do IFCE. No entanto, constata-se ausência de sistema informatizado para gestão dos imóveis que visa concentrar todas as informações cadastrais e suas avaliações.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

061:

“Informamos que periodicamente o Departamento de Infraestrutura mantém contato com os campi para coleta das informações para alimentar o sistema SIMEC – Módulo Obras. Vislumbramos que através do funcionamento do sistema SIGEBI (Sistema de Gestão de Bens Imóveis) as informações serão atualizadas de forma sistemática, além de fornecer informações de gestão para tomada de decisão quanto às obras e serviços em andamento, além da disponibilização das informações dos imóveis (avaliação). O Departamento de Infraestrutura, através da PROAP, irá solicitar por meio de memorando circular o envio das informações para atualização do SIMEC e alimentação do SIGEBI para posterior funcionamento.”

062:

“De acordo.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação até que as referidas ações sejam implementadas, assim, mantêm-se as recomendações 061 e 062.

RECOMENDAÇÃO 061:

Recomenda-se que os setores responsáveis pela área de infraestrutura nos *campi* enviem para o Departamento de Infraestrutura as informações que se fizerem necessárias para serem atualizadas no SIMEC.

RECOMENDAÇÃO 062:

Recomenda-se que o Departamento de Infraestrutura, juntamente com a Diretoria de Gestão da Tecnologia da Informação, envide esforços para atender o cronograma de desenvolvimento e implantação do SIGEBI. Bem como promova a divulgação, o controle e a política de acesso ao sistema por meio de instrumentos normatizadores.

1.1.6.6 CONSTATAÇÃO: Ausência de avaliação periódica dos bens imóveis do IFCE

A avaliação dos bens imóveis visa manter atualizadas as informações de gerenciamento sobre os imóveis, utilizações e usuários por meio de relatórios gerenciais com integração ao SIAFI viabilizando a automatização dos lançamentos contábeis.

Por meio da Solicitação de Auditoria Interna nº 50/2016-09, foi solicitado ao Departamento de Infraestrutura “disponibilizar documento de avaliação dos bens imóveis do IFCE e informar a periodicidade da avaliação”, em atendimento, este apresentou suas manifestações por meio do Memorando nº 74/2016 – PROAP, a seguir transcritas: “A última atualização das avaliações dos imóveis foi realizada em 2012 de forma parcial”.

Complementa ressaltando que: “em 2014 a Administração tentou contratar empresa especializada na avaliação de imóveis, porém a licitação não prosperou em virtude de demanda judicial que até o momento mantém o certame suspenso” e que com o ingresso de novos servidores foi constituída a Comissão Especial para avaliação dos bens imóveis do IFCE. A comissão está realizando levantamento dos imóveis e especificações dos seus elementos construtivos, além da definição dos valores dos bens. As avaliações ocorrerão de forma bienal conforme normativo do Ministério do Planejamento.

Diante do exposto, verificam-se fragilidades na avaliação dos bens imóveis do IFCE. No entanto, verificou-se, o não cumprimento por parte Departamento de Infraestrutura do Art. 34, VI do Regimento Geral do IFCE:

Art.34 F Atribuições do Chefe do Departamento de Infraestrutura:

[...]

VI. Promover a avaliação dos bens imóveis, conforme normativo do SPIUNET;

Além disso, verifica-se que, já ocorreu apontamento dos fatos no Relatório de Auditoria nº 201407323 do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) que apontava deficiências na estrutura dos controles internos administrativos da gestão de patrimônio, conforme se cita:

[...] não há estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os bens imóveis da União, próprios ou locados de terceiros, que estejam sobre responsabilidade do IFCE, o que tem resultado na ausência de cadastramento e atualização dos bens imóveis no sistema SPIUnet (Grifo nosso).

Atuação deficiente por parte do Pró-Reitor de Administração e Planejamento quanto ao aperfeiçoamento dos controles internos administrativos na gestão dos bens imóveis da União sob responsabilidade do IFCE, tendo em vista ser responsável pelo controle patrimonial do IFCE, conforme dispõe o artigo 28 do Regimento Interno (Resolução nº 019, de 02/03/2012).

Nesse sentido, há recomendações no relatório supracitado do MTFC no intuito de que a Administração deve realizar o gerenciamento dos bens imóveis, por exemplo:

Recomendação 1: Adotar indicadores para identificar as fragilidades e *monitoramento dos processos relacionados à gestão dos bens imóveis* sob responsabilidade do IFCE.

Recomendação 2: Adotar *mecanismo para avaliação* e identificação de riscos no que concerne à *gestão dos bens imóveis próprios e locados de terceiros* sob responsabilidade da unidade.

Recomendação 3: Efetuar o *levantamento das benfeitorias necessárias e úteis em imóveis locados de terceiros, e providenciar a indenização pelos locadores* nos termos do artigo 35 da Lei 8.245/1991.

Recomendação 4: Formalizar rotinas e procedimentos de controles para monitoramento dos bens imóveis.

Recomendação 5: Aperfeiçoar a estrutura de pessoal e tecnológica do setor responsável pela gestão dos bens imóveis, observando-se a segregação de função.

Recomendação 6: Contabilizar as despesas com manutenção de forma segregada, observando-se os seguintes parâmetros: manutenção dos imóveis próprios e da União; manutenção dos imóveis locados de terceiros privados ou de outras esferas públicas; manutenção dos imóveis locados de outros órgãos e entidades da administração pública federal.

O MTFC observou, ainda, que “em que pese as informações do gestor que está tomando as providências necessárias para cadastrar servidores no sistema, para serem feitas as devidas atualizações, isto não elide a constatação uma vez que permanece o sistema SPIUnet desatualizado” e fez a seguinte recomendação:

Recomendação 1: Proceder ao registro e atualização das informações dos bens imóveis no sistema SPIUnet.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

063:

“A CEABI, Comissão Especial de Avaliação dos Bens Imóveis, encontra-se em procedimento de avaliação de todos os bens imóveis do IFCE, cujo prazo final estima-se concluir até 31/10/16.

A partir da inserção dessa avaliação, a periodicidade da nova avaliação será de 2 (dois) anos. O controle desta periodicidade será realizada pelo SIGEBI.”

064:

“O atendimento das recomendações constantes do Relatório 201407323, Item 2.1.1.2, Recomendações 01 e 02 serão atendidas por meio do desenvolvimento do SIGEBI (Sistema de Gestão de Bens Imóveis).”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação até que as referidas ações sejam implementadas, assim, mantêm-se as recomendações 063 e 064.

RECOMENDAÇÃO 063:

Recomenda-se que o Departamento de Infraestrutura realize avaliação dos bens imóveis do IFCE periodicamente conforme legislação vigente.

RECOMENDAÇÃO 064:

Recomenda-se que o Departamento de Infraestrutura envie esforços para cumprir as recomendações que constam no Relatório de Auditoria nº 201407323 do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

1.1.7. ASSUNTO: COORDENADORIA DE CONTROLE E NORMAS

1.1.7.1 CONSTATAÇÃO: Ausência de guia de elaboração de manuais administrativos

Por meio da Solicitação de Auditoria Interna nº 48/2016-09 foi solicitado à Coordenadoria de Controle e Normas (CCN) um guia formal e institucionalizado para a elaboração de manuais administrativos do IFCE.

Em resposta enviada por meio do memorando nº 74/2016 – PROAP, foi informado que a padronização e a institucionalização são realizadas de forma empírica e que, também, não é documentada.

Entretanto, um procedimento não terá nenhuma utilidade se for executado mecanicamente, sem um enfoque nítido e contínuo nas condições às quais a política se destina, ou seja, formal e institucionalizado pela alta gestão.

Observa-se que a Coordenadoria de Controle e Normas, especificamente, quanto às atribuições da referida Coordenadoria tem responsabilidade sobre a padronização dos procedimentos e normas do IFCE de acordo com o Regimento Geral do IFCE:

Art. 34J Atribuições da Coordenadoria de Controle e Normas:
[...]

IX. Institucionalizar procedimentos, facilitando a fixação de padrões;

A elaboração de um guia para elaboração de manuais administrativos se faz necessário para que se possa uniformizar a terminologia técnica e administrativa utilizada no IFCE. Bem como, servir de instrumento efetivo e contínuo para consulta e orientação aos profissionais que desenvolverão os manuais operacionais do IFCE.

Além disso, deve-se ter atenção com a divulgação e comunicação do mesmo, pois objetiva-se garantir a execução correta dos processos, independentemente das alterações políticas, gerenciais e administrativas.

O guia de elaboração de manuais administrativos possibilita maior confiança aos campi e unidades estratégicas para a elaboração de seus próprios manuais operacionais.

Cabe destacar, também, as responsabilidades assumidas pela Pró-Reitoria de Administração e Planejamento no Regimento Geral do IFCE aprovado no ano corrente pelo Conselho Superior do IFCE, conforme se observa a seguir:

Art. 28 A Pró-reitoria de Administração e Planejamento é o órgão responsável pelas políticas administrativas e de planejamento do IFCE, bem como pela coordenação e pelo acompanhamento, nos diversos *campi*, das atividades de planejamento, orçamento, modernização administrativa, manutenção predial e de equipamentos, controle patrimonial, arquivo, contabilidade e finanças (Grifo nosso).

Portanto, constata-se a ausência de um guia para elaboração de manuais administrativos. Já sua elaboração visa conter o “como fazer”, de modo a padronizar os manuais operacionais do IFCE e servir de instrumento para a execução do trabalho das unidades estratégicas e dos *campi* do IFCE.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

065:

“Com a reestruturação da Coordenadoria de Controle e Normas, ocorrida em abril de 2016, a CCN, juntamente com a DDI e PROAP, emvidou esforços no intuito de fomentar e padronizar a elaboração de Normativos, no âmbito da PROAP, o que se materializou no desenvolvido de um Fluxograma para a Elaboração de Normativos, o qual já vem sendo adotado por essa Coordenadoria.

Assim sendo, já consta a previsão no referido Fluxograma, que ficará disponível no site da PROAP uma Nota Técnica para orientar as unidades demandantes na elaboração de Normativos, a qual está sendo desenvolvida e tão logo esteja finalizada, seu uso será institucionalizado.”

066:

“Essa recomendação já vem sendo atendida, após a reestruturação da CCN. Quando da conclusão de um normativo, a PROAP, em conjunto com a CCN, informa aos campi e aos demais interessados, através de Memorando Circular, da existência do Normativo, disponibilizando o link para acesso no sítio do IFCE na página da PROAP, dando assim, ampla divulgação e comunicação.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Conforme apresentação dos fatos na constatação, a Auditoria Interna entende que a manifestação não é suficiente para a baixa da constatação. Desse modo, mantem-se a constatação e as recomendações 065 e 066.

RECOMENDAÇÃO 065:

Recomenda-se que a Coordenadoria de Controle e Normas, juntamente com a Diretoria de Desenvolvimento Institucional, envide esforços para desenvolver um Guia de Elaboração de Manuais Administrativos para o IFCE.

RECOMENDAÇÃO 066:

Recomenda-se que a Coordenadoria de Controle e Normas após a elaboração e institucionalização do Guia de Elaboração de Manuais Administrativos para o IFCE pelo Conselho Superior promova a ampla divulgação e comunicação a toda comunidade do IFCE.

1.1.7.2 CONSTATAÇÃO: Ausência de envolvimento, de controle e de divulgação das Normas Institucionais por parte da Coordenadoria de Controle e Normas.

A fim de identificar se a Coordenadoria de Controle e Normas possui o controle necessário das normas institucionais desenvolvidas nas Unidades Estratégicas e nos *campi* do IFCE foi emitida a Solicitação de Auditoria Interna nº 48/2016-09, item 4 e 5, solicitando o documento de controle que mostre o envolvimento da referida coordenadoria na elaboração dos normativos internos e a forma de divulgação destes.

No entanto, os documentos que visam mostrar a forma de participação e controle das atividades desempenhadas não são satisfatórios, pois a Coordenadoria de Controle e Normas (CCN) informou por meio do Memorando nº 74/2016 – PROAP que “o envolvimento da CCN na elaboração de normativos para a PROAP, compreende, conforme atribuições regimentais, a proposição de normas referente às recomendações oriundas de auditorias, interna e externa, conforme se pode constatar no Plano de Providências Permanente, referente às constatações vinculadas à PROAP”.

Os documentos apresentados pela Coordenadoria de Controle e Normas não são suficientes para que seja considerado um controle efetivo e eficiente por parte dessa Coordenadoria.

Observa-se que a Coordenadoria de Controle e Normas, especificamente, quanto às atribuições da referida coordenadoria tem responsabilidade sobre a padronização dos procedimentos e normas do IFCE, conforme o Regimento Geral do IFCE:

Art. 34J Atribuições da Coordenadoria de Controle e Normas:

[...]

IV. Propor normatização referente às recomendações oriundas de auditorias, interna e externa;

Cabe, ainda, à Coordenadoria de Controle e Normas:

Art. 34J Atribuições da Coordenadoria de Controle e Normas:

[...]

IX. Institucionalizar procedimentos, facilitando a fixação de padrões;

As atividades a serem desenvolvidas pela gestão estão disciplinadas no Decreto Lei 200/67, em seu Art. 6º, quando especifica que as atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I) Planejamento;

II) Coordenação;

III) Descentralização;

IV) Delegação de Competência;

V) Controle (Grifo nosso).

Complementando, o referido decreto detalha os agentes que deverá executar a atividade de controle no âmbito da Administração Federal:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado [...] (Grifo Nosso).

Na sequência, foi questionado por meio da Solicitação de Auditoria Interna nº 54/2016-09 para todos os *campi* do IFCE, a participação e a divulgação por parte da PROAP das informações gerais sobre as normas internas e externas necessárias para execução das atividades.

Observou-se que alguns diretores dos *campi* responderam que as informações divulgadas pela PROAP no sítio do IFCE não atendem as suas necessidades.

Para fins de avaliação do controle efetivo executado pela Coordenadoria de Controle e Normas, foi constatada a fragilidade na participação e no controle das normas internas, bem como na institucionalização dessas normas. Assim, destaca-se que a participação por meio do controle efetivo ajuda a mitigar parte do risco de desconhecimento dos normativos internos por parte da comunidade do IFCE.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

067:

“A Coordenadoria de Controle e Normas tem um papel fundamental na elaboração, divulgação e efetiva aplicação de Normativos internos, tendo como diretrizes para essa atribuição, fomentar e articular, a elaboração e institucionalização de Normativos, sejam eles demandados por Recomendações da Auditoria ou por Iniciativa da Unidade Executante, conforme apresentado nos Fluxogramas, abaixo disponibilizados, os quais norteiam as etapas e os procedimentos para a elaboração, bem como sua posterior publicação e divulgação.

Quanto a elaboração de cronograma, considerando a sazonalidade na realização dessa atribuição, ficaria inviável a projeção dos normativos que seriam elaborados dentro de um período específico.

O que vem sendo realizado é um acompanhamento, a partir do momento em que a elaboração do Normativo é demandada à Coordenadoria de Controle e Normas, por meio de uma Planilha em que é registrada a data de seu encaminhamento, se o Normativo será aberto para contribuições, se será encaminhado para consulta jurídica. Além disso, são registrados todos os prazos em que esses trâmites estão sendo realizados, inclusive quanto a sua publicação e divulgação.”

068:

*“De início, cumpre especificar os dois tipos de Normativos produzidos a nível da Pró-reitoria de Administração e Planejamento: Os **Manuais** e as **Notas Técnicas**.*

Atualmente as atividades da CCN, relativas à elaboração desses dois tipos de Normativos, já atendem a esta recomendação, visto que vem sendo realizadas em observância aos seguintes procedimentos:

Manuais:

*Em se tratando de um Manual, dentre as várias etapas, encontra-se a "**Emissão de portaria, instituindo e dando vigência ao manual**", atividade realizada no âmbito do Gabinete do Reitor.*

*Tão logo haja a emissão da Portaria, a PROAP se responsabilizará pela "**Disponibilização no site da PROAP**".*

*Após cumpridas as demais etapas, sob a responsabilidade da CCN, estará a atribuição de "**Se responsabilizar pela guarda e atualização do acervo**".*

Notas Técnicas:

Em se tratando das Notas Técnicas, no âmbito da PROAP, é realizado o procedimento "Emite a Nota Técnica, instituindo e dando vigência", ato administrativo suficiente para institucionalizar o Normativo em comento, além de se responsabilizar pela "Disponibilização no site da PROAP".

Após cumpridas as demais etapas, sob a responsabilidade da CCN, estará a atribuição de "Se responsabilizar pela guarda e atualização do acervo".

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Acata-se parcialmente a manifestação do auditado. No entanto, mantem-se a constatação, bem como as recomendações 067 (alterada) e 068.

RECOMENDAÇÃO 067:

Recomenda-se que a Coordenadoria de Controle e Normas envie esforços para desenvolver documento formal que oriente a execução dos normativos internos, bem como um cronograma de participação.

RECOMENDAÇÃO 068:

Recomenda-se que a Coordenadoria de Controle e Normas envie esforços para que os Normativos Internos após sua elaboração sejam institucionalizados por meio de Portaria, a fim de que sejam observadas as boas práticas de gestão. Bem como, promova a divulgação e controle do cumprimento dos normativos implementados.

1.1.7.3 CONSTATAÇÃO: Ausência de planejamento das ações da Coordenadoria de Controle e Normas

Por meio da Solicitação de Auditoria Interna nº 48/2016-09, a Coordenadoria de Controle e Normas foi instada a “disponibilizar documento formal de planejamento para as ações da CCN”, em atendimento, esta apresentou suas manifestações por meio do Memorando nº 74/2016 – PROAP, a seguir transcritas: “Não há documento de caráter formal que compreenda o planejamento da CCN”.

Complementa ressaltando que: “o planejamento das atividades da CCN compreende a organização da rotina de realização de suas atividades regimentais, ou seja, como trabalha sob demanda, não tendo como estabelecer metas estratégicas a serem cumpridas”.

Esse fato pode ocasionar inconsistências nas ações de controle interno e os planos institucionais. A gestão deve desenvolver suas atividades observando o cumprimento do Decreto Lei 200/67, em seu Art. 6º, quando especifica que as atividades da Administração Federal obedecerão aos princípios fundamentais do *planejamento*, *coordenação*, *descentralização*, *delegação de competência* e *controle*.

Dessa forma, foi avaliada a existência de um Plano de ações ou equivalente, isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita a CCN estabelecer boas práticas de gestão. O decreto supracitado estabelece que a chefia competente deva executar o controle das ações executadas, conforme pode se observar abaixo:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado [...] (Grifo Nosso).

Observou-se que a Coordenadoria de Controle e Normas não possui um plano contendo o conjunto de ações/atividades que pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deveria ser utilizado como insumo para gerenciamento das atividades executadas em relação às planejadas.

Desse modo, a constatação destoa das orientações do TCU - Acórdão nº 821/2014 Plenário:

9.17.3. estructure mais adequadamente as práticas de planejamento estratégico adotadas pela organização, com vistas a implementação futura de uma gestão orientada à governança e à gestão de riscos (Grifo nosso).

O planejamento visa elencar o trajeto a ser percorrido, um plano de ação a ser executado, prever os resultados esperados. Portanto, constata-se a ausência do planejamento das ações da Coordenadoria de Controle e Normas.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

069:

“A Coordenadoria de Controle e Normas - CCN já planeja suas atividades por meio das demandas já conhecidas dentro da PROAP (elaboração de Normativos e atendimento de Solicitações de Auditoria/Relatórios).

Uma outra atribuição é o atendimento sazonal das demandas oriundas dos Órgãos de controle no sentido de coordenar e articular o atendimento, o que se faz inviável.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Conforme apresentação dos fatos na constatação, a Auditoria Interna entende que a manifestação não é suficiente para a baixa da constatação. Desse modo, mantém-se a constatação e a recomendação 069.

RECOMENDAÇÃO 069:

Recomenda-se que a Coordenadoria de Controle e Normas realize o planejamento formal de suas ações a fim de que se possa realizar análises e correlações futuras entre as ações planejadas e as efetivamente executadas.

1.1.7.4 CONSTATAÇÃO: Ausência de acompanhamento e implementação das recomendações exaradas pela Unidade de Auditoria Interna do IFCE, pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e as decisões do Tribunal de Contas da União por parte da Coordenadoria de Controle e Normas.

A auditoria objetivou verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Unidade de Auditoria Interna, pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e as decisões exaradas pelo Tribunal de Contas da União em ações de controle realizadas junto a esse Instituto, analisando as eventuais justificativas para a não implementação, bem como as providências adotadas em cada caso.

Por meio da Solicitação de Auditoria Interna nº 48/2016-09 foi solicitado à Coordenadoria de Controle e Normas documentos de controle e monitoramento/acompanhamento das recomendações propostas pela auditoria interna e externa, bem como o controle das implementações propostas.

Da análise da documentação encaminhada a esta Unidade de Auditoria Interna (AUDIN), por meio do Memorando nº 74/2016 – PROAP verificou-se que as planilhas

utilizadas não são suficientes para que seja considerado um controle efetivo e eficiente por parte da CCN.

No entanto, os documentos que visam mostrar a forma de acompanhamento e as implementações das recomendações e decisões exaradas não são satisfatórios, pois a Coordenadoria de Controle e Normas informou que “a planilha está em processo de atualização. Além da planilha, a CCN realiza monitoramento/acompanhamento por meio do Plano de Providências Permanentes”. Observou-se que o Plano de Providência Permanente não foi atualizado no exercício de 2015, bem como até a emissão da SAI no ano corrente.

Foi detectada fragilidade no acompanhamento e implementação das recomendações expedidas pela Unidade de Auditoria Interna do IFCE. Tal constatação vai de encontro às orientações do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle no Relatório nº 201411647 – 2014 que objetivou avaliar a atuação da Auditoria Interna no monitoramento das recomendações oriundas das auditorias realizadas, analisando o estágio da implementação das recomendações expedidas no decorrer do Exercício 2014. Como se cita abaixo os resultados e as recomendações exaradas:

“de um total de 96 recomendações efetuadas, 90,62% não foram implementadas pelas áreas auditadas”;

“resta evidenciado que o corpo diretivo do IFCE não dá a devida importância às recomendações da Auditoria Interna, sendo em vão os esforços empreendidos pelos auditores e inócua a função controle, imprescindível para o bom desempenho da instituição”;

“Recomendação 2: Dar ciência a todas as unidades que compõem o organograma do IFCE da importância do trabalho desempenhado pela Unidade de Auditoria Interna, a fim de garantir eficácia às recomendações da Auditoria Interna”;

“Recomendação 3: Agilizar a adoção de medidas saneadoras com consequente atendimento às recomendações da AUDIN pendentes de atendimento”.

Constatou-se, ainda, ausência de acompanhamento e atendimento das recomendações expedidas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Para essa verificação, os auditores levaram em consideração a falta de implementação da padronização de procedimentos, aliada à ausência do estabelecimento de rotinas de trabalho e supervisão adequada, por parte da Coordenadoria de Controle e Normas da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento.

Ademais, o MTFC verificou fragilidades nas rotinas de controle do IFCE sobre o acompanhamento e atendimento das recomendações acerca dos seguintes aspectos:

- 1- ausência de normas, manuais ou normativos internos que regulem as atividades e procedimentos relacionados ao monitoramento das recomendações;
- 2- o IFCE não possui uma ordenação lógica do monitoramento das recomendações da CGU, como planilha de acompanhamento, cronograma de implementação de recomendações e outros;
- 3- inexistência de procedimentos para identificar os gargalos ou pontos críticos em relação ao implemento das recomendações da CGU;
- 4- incapacidade de identificar eventos que podem impactar negativamente no esforço de implementação das recomendações;

5- impossibilidade de identificar e acompanhar a eficácia e eficiência das implementações das recomendações da CGU.

Nesse sentido, há recomendações do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle no intuito de que a administração do IFCE realize o acompanhamento e o monitoramento por meio de ações concretas e formais, por exemplo:

Recomendação 1: Elaborar normas, manuais ou normativos internos que regulem as atividades e procedimentos relacionados ao monitoramento das recomendações da CGU.

Recomendação 2: Elaborar medidas efetivas de monitoramento e acompanhamento das recomendações da CGU.

Recomendação 3: Elaborar procedimentos que identifiquem os pontos críticos, os eventos que podem impactar negativamente no esforço de implementação, e a eficácia e eficiência das implementações das recomendações.

Nesse contexto, o Relatório 201305860 – 2013 do MTFC apontou a ausência de adoção de medidas efetivas no monitoramento e acompanhamento do cumprimento das determinações do TCU como causa da existência de fragilidades no atendimento às determinações do Tribunal de Contas da União. Adicionalmente, foi recomendado ao IFCE na ocasião que:

Recomendação 1: Adotar medidas efetivas de monitoramento e acompanhamento do atendimento das determinações do Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, o acompanhamento/monitoramento e a implementação de medidas saneadoras visam mitigar parte do risco de não atendimento das orientações dos órgãos de controle, podendo ocasionar punições administrativas aos dirigentes da instituição.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

070:

“A Coordenadoria de Controle e Normas - CCN já monitora e acompanha o atendimento das Solicitações de Auditoria/Relatórios/Recomendações dos Órgãos de Controle referentes as demandas vinculadas especificamente à PROAP.”

071:

“O Gabinete do Reitor é uma unidade administrativa sem vinculação hierárquica com a PROAP.

Desta forma, sugerimos que esta recomendação seja encaminhada diretamente ao Gabinete do Reitor.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Conforme apresentação dos fatos na constatação, a Auditoria Interna entende que a manifestação não é suficiente para a baixa da constatação. Uma vez que é corresponsabilidade da coordenadoria de controle e normas a coordenação e a execução do controle das constatações, recomendações oriundas de auditoria interna e externa. Informa-se, ainda, que todos os Relatórios da Auditoria Interna são enviados para a apreciação do Reitor do IFCE.

Desse modo, mantem-se a constatação e as recomendações 070 e 071.

RECOMENDAÇÃO 070:

Recomenda-se que a Coordenadoria de Controle e Normas realize o monitoramento e o acompanhamento das recomendações dos órgãos de controle, por meio da elaboração de plano de ação, com o respectivo cronograma, visando o atendimento das recomendações pendentes, bem como a identificação dos pontos críticos e as respectivas medidas a serem implementadas para atendimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle (Unidade de Auditoria Interna, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e das decisões do Tribunal de Contas da União).

RECOMENDAÇÃO 071:

Recomenda-se que a alta Administração (Gabinete do Reitor) do IFCE, envie esforços para elaborar normas, manuais ou normativos internos que regulem as atividades e procedimentos relacionados ao monitoramento das recomendações expedidas pelas auditorias interna e externa.

1.1.7.5 CONSTATAÇÃO: Ausência de Controle dos procedimentos administrativos desempenhados pelas subunidades da PROAP

Por meio da Solicitação de Auditoria Interna nº 48/2016-09, a Coordenadoria de Controle e Normas foi instada a “disponibilizar documentos de controle dos procedimentos administrativos das subunidades da PROAP, bem como, informar como esse controle é realizado”, em atendimento, este apresentou suas manifestações por meio do Memorando nº 74/2016 – PROAP, a seguir transcritas: “Esse tipo de atividade não faz parte das atribuições regimentares desta Coordenadoria de Controle e Normas”.

No entanto, observa-se que a Coordenadoria de Controle e Normas tem sobre sua responsabilidade o controle da regularidade dos procedimentos dos demais setores que integram a PROAP, conforme Regimento Geral do IFCE:

Art. 34 I A Coordenadoria de Controle e Normas é a responsável para acompanhar a execução de programas e apontar suas falhas e desvios; zelar pela boa utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais; verificar a perfeita aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas (Grifo nosso).

A redação do artigo supracitado do Regimento Geral do IFCE deixa clara a função da Coordenadoria de Controle e Normas de executar o controle da regularidade dos procedimentos das subunidades da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento.

MANIFESTAÇÃO DA ÁREA AUDITADA:

Por meio do Memorando nº 189/2016-PROAP/IFCE, o auditado apresentou a seguinte manifestação:

072:

“Com a reestruturação ocorrida nas funções a serem desempenhadas pela Coordenadoria de Controle e Normas, informamos que o Regimento Geral será alterado para perfeita adequação das atribuições regimentares com as atividades efetivamente realizadas por essa Coordenadoria.”

ANÁLISE DA AUDITORIA:

Mantem-se a constatação até que a referida ação seja implementada, assim, mantém-se a recomendação 072.

RECOMENDAÇÃO 072:

Recomenda-se que a Coordenadoria de Controle e Normas realize o controle dos procedimentos administrativos desempenhados pelas subunidades da PROAP.

IV) INFORMAÇÃO

As recomendações 009, 018 e 029 foram baixadas deste relatório de auditoria.

V) CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, concluímos que é necessário que as recomendações sejam observadas e que haja a implantação de um processo contínuo de aprimoramento com o objetivo de evitar as falhas comumente detectadas pelas auditorias internas e externas.

No mais, lembramos que a Auditoria Interna deve ser sempre entendida como uma atividade de assessoramento à Administração, de caráter essencialmente preventivo, destinada a agregar valor e a melhorar as operações da entidade, assistindo-a na consecução de seus objetivos mediante uma abordagem sistemática e disciplinada, fortalecendo a gestão e racionalizando as ações de controle interno.

Fortaleza, 09 de setembro de 2016.

Revisor: _____

José Cláudio Karam de Oliveira

Flávio Luiz Lara
Auditor Interno

Antonia Karina Barroso Gouveia Cunha
Auditora Interna