



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE  
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA 005/2018**

**Unidade auditada:** Pró-reitoria de Administração e de Planejamento

**Área:** Administração e Planejamento – Gestão de recursos extraorçamentários

**Objeto da auditoria:** Recursos extraorçamentários vigentes em 2017

**Período:** 29/01/2018 a 28/05/2018

**Nº da ação no PAINT:** 8

**Ordem de Serviço:** 005/2018

**Memorandos emitidos:** Mem. IF-AUDIN/n. 13/2018, 33/2018, 53/2018 e 56/2018

**Memorandos recebidos:** Mem. IF-PROAP/n.38/2018, 66/2018, 76/2018 e 111/2018

**Solicitações de Auditoria:** 005/2018

## **1 INTRODUÇÃO**

A presente auditoria teve como objeto os recursos extraorçamentários obtidos pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul), através de Termos de Execução Descentralizada, que estiveram vigentes no ano de 2017.

A unidade auditada foi a Pró-reitoria de Administração e de Planejamento, uma vez que a Coordenadoria de Financiamentos e Gestão, vinculada à Diretoria de

Planejamento, possui competências regimentais de gestão dos Termos de Execução Descentralizados.

É necessário registrar que, além dos Termos de Execução Descentralizada, a Instituição também obteve aporte de recursos extraorçamentários, no ano de 2017, através de Emendas Parlamentares e que não houve celebração de convênios no período.

Optou-se pela exclusão dos recursos extraorçamentários provenientes de Emendas Parlamentares, em decorrência da fragilidade do arcabouço normativo em relação ao tema e da menor materialidade em relação aos Termos de Execução Descentralizada. Evidencia-se, ao analisar o SIMEC, módulo SPO-Emendas Parlamentares, que, no período de 2009 a 2018, há o registro de oito emendas parlamentares, sendo uma em 2010, seis em 2017 e uma em 2018; destas, apenas duas tiveram os limites liberados, sendo que os montantes foram de R\$250.000,00 e de R\$60.000,00.

## **1.1 Objetivos**

O objetivo geral definido no Programa de Auditoria arquivado junto aos papéis de trabalho foi o de avaliar a conformidade dos procedimentos e a adequação e suficiência dos controles internos administrativos quanto aos recursos extraorçamentários.

Como objetivos específicos, foram elencados os seguintes:

- Avaliar se há estrutura institucional para realizar a gestão de recursos extraorçamentários e se as competências estão consignadas no Regimento Interno ou em outros documentos institucionais.
- Verificar a execução do Termo de Execução Descentralizada, analisando a descentralização de crédito e a consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática, conforme define o art. 1º, §1º, III, do Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007.
- Verificar a utilização dos créditos descentralizados em relação a sua finalidade e condições de acordo com o pactuado nos termos de execução descentralizada a que estiverem vinculados, conforme o art. 4º da Portaria n. 1529, de 31 de dezembro de 2014, do Ministério da Educação.
- Verificar a existência de plano de trabalho, conforme o art. 25 da Portaria Interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União.
- Verificar a existência de Termo Aditivo e sua vinculação ao objeto aprovado, conforme art. 1º, §1º, IX e X, do Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, e o

prazo de antecedência ao cumprimento do objeto, conforme o art. 7º, §2º, da Portaria n. 1529, de 31 de dezembro de 2014, do Ministério da Educação.

- Verificar a conformidade da prestação de contas, conforme o art. 1º, §1º, XII, do Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007.
- Verificar se foi observado o prazo para apresentação das prestações de contas após o encerramento da vigência ou após a conclusão da execução do objeto, conforme o art. 72, I, da Portaria Interministerial n. 507, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União, de 24 de novembro de 2011.
- Verificar o cumprimento do prazo para atingimento do objeto, bem como a formalização de suas prorrogações, conforme o art. 7º, §§ 1º, 2º e 3º, da Portaria n. 1529, de 31 de dezembro de 2014, do Ministério da Educação.
- Verificar a existência de normatização e de mapeamento do processo de gestão de recursos extraorçamentários, além de indicar existência de análise de riscos do processo.
- Verificar a existência de controles internos instituídos pela Pró-reitoria de Administração e de Planejamento para a gestão de recursos extraorçamentários.

## **1.2 Escopo**

Os exames de auditoria recaíram sobre os recursos extraorçamentários obtidos pela Instituição, através de Termos de Execução Descentralizada (TED) vigentes no ano de 2017 e registrados no SIMEC.

## **2 HISTÓRICO E ANÁLISE**

Os trabalhos de auditoria foram iniciados em 29/01/2018, com a emissão da Ordem de Serviço n. 005/2018.

Inicialmente, em 06 de fevereiro de 2018, solicitou-se acesso ao SIMEC, aos módulos SPO-TED e SPO-Emendas Parlamentares. Na sequência, a Pró-reitora de Administração e de Planejamento foi informada do início dos trabalhos em 09 de fevereiro de 2018, ocasião em que foi encaminhado o Mem. IF- AUDIN/N.º13/2018, solicitando informações preliminares necessárias para o estudo do tema a ser auditado, bem como verificar o quantitativo de Termos de Execução Descentralizada e de Emendas

Parlamentares e os normativos que amparam a gestão dos recursos extraorçamentários no âmbito institucional.

Em resposta, recebeu-se o Memorando IF-PROAP/N.º38/2018, contendo as informações requeridas.

Na sequência, realizou-se reunião no dia 02/04/2018, com a participação deste relator, do Auditor Geral, da Pró-reitora de Administração e de Planejamento, do Diretor de Planejamento e da Coordenadora de Financiamentos e Gestão, ocasião em que informou-se sobre o início efetivo dos trabalhos de auditoria referentes à Ordem de Serviço n. 005/2018.

Nessa ocasião, foi apresentado o Programa de Auditoria 005/2018, as questões de auditoria que integram a Matriz de Planejamento, bem como o procedimento de reconhecimento da colaboração inicial com o trabalho por parte da Coordenadoria de Financiamento e Gestão. Ao término da reunião, foi realizada a entrega da SA n. 005/2018 à Pró-reitora de Administração e de Planejamento.

Conforme o Programa de Auditoria, as questões que nortearam os exames foram as seguintes:

- O plano de trabalho contém as informações mínimas conforme requer o art. 25 da Portaria Interministerial n. 507?
- A descentralização de crédito atende ao objeto previsto no plano de trabalho do TED?
- A utilização dos créditos descentralizados está de acordo com o pactuado no termo de execução descentralizada?
- Finalizado o prazo para cumprimento do objeto do TED, houve a devolução imediata de recurso não utilizado ou a formalização de termo aditivo?
- Havendo Termo Aditivo de valores, este encontra vinculação ao objeto aprovado?
- A prestação de contas contém elementos que permitem verificar a execução do objeto do TED?
- Na apresentação da prestação de contas foi observado o prazo de 60 dias após o encerramento da vigência ou execução do objeto?
- Existe normatização, mapeamento de processo e de análise de riscos na gestão de recursos extraorçamentários?
- Quais os controles internos instituídos quanto à formalização e à tramitação dos Termos de Execução Descentralizada?

- Há estrutura institucional para realizar a gestão de recursos extraorçamentários?

Na sequência, encaminhou-se o Mem. IF-AUDIN/N.º33/2018 para registro dos assuntos tratados durante a reunião de abertura dos trabalhos e a formalização da entrega da SA n. 005/2018. Para subsidiar a resposta aos questionamentos, a Pró-reitora de Administração e de Planejamento encaminhou o Mem. IF-PROAP/N.º66/2018 e seus anexos.

A metodologia utilizada encontra-se detalhada no Programa de Auditoria e consistiu, basicamente, em questionamentos a órgãos do IFSul, na análise de documentos e no exame dos registros.

Inicialmente, solicitou-se que fosse apresentada a relação dos termos de execução descentralizada vigentes no ano de 2017.

Em resposta a Unidade se manifestou conforme segue:

Segue na mídia digital, planilha com os Termos de Execução Descentralizada vigentes no ano de 2017. (Auditoria 005\_18 - RELAÇÃO TEDs)

**Quadro 1 – Relação de TEDs vigentes no exercício de 2017**

Q.	Nº TED	CONCEDENTE	PROPONENTE	OBJETO	VALOR R\$ ESTIMADO
1	6647	FNDE	IFSul Câmpus Pelotas Visconde da Graça	Aquisição de switch para redundância e backup do servidor do PROEDU	17.000,00
2	6075	SETEC	IFSul Câmpus Bagé	Construção de ginásio polivalente para atender as práticas de atividades esportivas do câmpus bagé	750.000,00
3	5269	FUCAPES	IFSul Câmpus Pelotas	UAB - oferta de cursos (2017 e 2018) câmpus Pelotas	637.584,00
4	5150	FNDE	IFSul Câmpus Pelotas Visconde da Graça/PROEN	e-TEC Ofertar 700 vagas em cursos técnicos, sendo 200 para o programa prófuncionário e 500 para os cursos técnicos.	4.228.875,00
5	5033	SETEC	IFSul Câmpus Venâncio Aires	Obras de adaptação do câmpus que garantam à acessibilidade, conforme determina a legislação.	49.657,16
6	5005	SETEC	IFSul Câmpus Gravataí	Implantação do Bloco de Oficinas do Câmpus Gravataí, pertencente ao Instituto Federal Sul-rio-grandense, sito à Rua Mem de Sá, S/Nº, loteamento Bom Sucesso, na cidade de Gravataí/RS.	937.670,39
7	4951	FNDE	IFSul	PRONATEC Ofertar 150 vagas em cursos de Formação Inicial e Continuada - FIC	240.000,00

8	4093	SETEC	IFSul Câmpus Bagé	Atender o Projeto Esplanada Sustentável, construindo usina solar no Câmpus Bagé.	580.000,00
9	4092	SETEC	IFSul Câmpus Charqueadas	Atender o Projeto Esplanada Sustentável, construindo usina solar no Câmpus Charqueadas.	580.000,00
10	4087	SETEC	IFSul Câmpus Santana do Livramento	Construir a segunda etapa da obra do Câmpus Santana do Livramento	4.399.120,19
11	4084	SETEC	IFSul Reitoria	Data center - reitoria	615.415,55
12	4083	SETEC	IFSul Reitoria	Cabeamento - reitoria	417.463,98
13	4080	SETEC	IFSul Câmpus Venâncio Aires	Continuidade das Obras do Câmpus Venâncio Aires	2.070.647,94
14	4078	SETEC	IFSul Câmpus Lajeado	Continuidade das Obras do Câmpus Lajeado	717.155,16
15	4077	SETEC	IFSul Câmpus Jaguarão	Continuidade das Obras do Câmpus Avançado Jaguarão	651.195,70
16	4070	SETEC	IFSul Câmpus Gravataí	Continuidade das Obras do Câmpus Gravataí	418.408,81
17	4069	SETEC	IFSul Câmpus Pelotas Visconde da Graça	Custeio de dos cursos Técnicos, Superiores, Pós-graduação e EAD - 2660 vagas	1.091.951,00
18	4067	SETEC	IFSul	Recursos de custeio para manutenção da Reitoria do IFSul.	1.500.000,00

Fonte: informações da PROAP (elaboração do relator)

As informações contidas no quadro acima decorrem da planilha apresentada pela unidade auditada e foram confrontadas com os registros do SIMEC.

Além disso, verificou-se a existência de um TED referente ao PNAE cadastrado diretamente no SIAFI, apresentado abaixo.

#### **Quadro 2 – TED não cadastrada no SIMEC**

<b>Nº TED</b>	<b>CONCEDENTE</b>	<b>OBJETO</b>	<b>NOTA CRÉDITO</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>VALOR R\$ DESCENTRALIZADO</b>
PNAE	FNDE	Programa Nacional de Alimentação Escolar	2017NC400071	Ensino Médio	613.350,00
				EJA	23.232,00

Fonte: informações da PROAP (elaboração do relator)

A partir das evidências coletadas, dividiu-se as questões de auditoria propostas em cinco tópicos, quais sejam: o planejamento, a execução, a prestação de contas, os controles internos e a estrutura regimental. Assim, no presente Relatório, serão apresentadas as conclusões por tópicos de análise, das quais derivarão os achados de auditoria, apresentados ao final.

- **Planejamento**

O Plano de Trabalho é o instrumento de planejamento que é submetido à avaliação pelo órgão concedente, o qual procederá a análise sobre a sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa.

Conforme estabelece a Portaria Interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011, art. 25, o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo: I - justificativa para a celebração do instrumento; II - descrição completa do objeto a ser executado; III - descrição das metas a serem atingidas; IV - definição das etapas ou fases da execução; V - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

Em relação ao plano de trabalho, a Gestora se manifesta conforme segue:

A documentação solicitada segue na pasta (Anexos SIMEC) na mídia digital, respondendo aos questionamentos do ITEM 4 (Documentação TEDs vigentes 2017), onde consta uma pasta específica para cada termo, com os dados solicitados.

Ao proceder a análise da documentação e dos registros no SIMEC, observa-se que há fragilidades na origem das demandas, uma vez que não existe documentação específica que dê origem para a solicitação dos recursos. A justificativa para celebrar os termos, em alguns casos, é preenchida diretamente na aba “Objeto e Justificativa do Crédito”, no campo “Justificativa (Motivação / Clientela / Cronograma físico)”, sem atentar para o conteúdo mínimo sugerido na orientação do campo, oferecida pelo próprio sistema, os quais orientam para o registro de contextualização e motivação, entre outros. Em diligência, ao realizar questionamentos à Coordenadora da CFIGE e ao Diretor da DIPLAN, estes concordam que a existência de documento de origem da demanda poderia constar nos anexos dos TEDs, melhorando assim a qualidade das informações registradas no sistema.

A fim de exemplificar, evidenciam-se as seguintes situações: o TED 6075 apresenta justificativa para construção do ginásio do Câmpus Bagé, que parte da Diretoria

de Projetos e Obras do IFSul, ligada diretamente ao Magnífico Reitor; não há documento acostado ao TED que informe a necessidade da construção do ginásio por parte da Direção-Geral do Câmpus Bagé. Os TEDs 5005 e 5033 não apresentam documento que origina a demanda; as justificativas da necessidade dos recursos foram preenchidas no SIMEC, de modo simplificado no campo “Justificativa (Motivação / Clientela / Cronograma físico)”, o qual apresenta, inclusive, limitação de caracteres. O TED 4083 apresenta justificativa não condizente com o objeto da contratação, que é dar continuidade a obra de cabeamento da Reitoria; a justificativa traz o registro da contextualização, entretanto não abarca a motivação da obra, uma vez que informa que apesar de concluída a obra civil da torre (prédio propriamente dito), as obras de acesso são indispensáveis, ainda que, atualmente, a edificação não possua estacionamentos, acessibilidade, guaritas e urbanização. Observou-se, ainda, que em relação ao TED 4084, a justificativa para contratação, referente ao Data Center da Reitoria, teve anexado, erroneamente, o termo de cooperação técnica referente à ampliação do Câmpus Santana do Livramento; ainda que a situação tenha sido reparada com o anexo referente ao próprio Data Center, o anterior não foi excluído a fim de corrigir o equívoco.

Referente, ainda, à etapa de planejamento, o TED 5005 apresenta de modo ilegível, em anexo, a planilha concernente ao cronograma, dificultando assim a avaliação por parte da concedente e também desta Unidade de Auditoria Interna. Os TEDs 4092 e 4093 não apresentam em seus anexos as metas, etapas ou fases, nem os cronogramas das obras e instalações.

#### • **Execução**

Na verificação da execução dos TEDs, foram analisadas a finalidade e as condições de acordo com o pactuado, a descentralização do crédito, a classificação funcional programática, a devolução de recursos não utilizados, a formalização de termo aditivo e a sua vinculação ao objeto aprovado, bem como realizada a circularização das informações prestadas e os registros no SIMEC e SIAFI.

Em relação à descentralização e à utilização dos créditos, os TEDs atendem em sua totalidade aos objetos previstos nos Planos de Trabalho pactuados.

No decorrer dos trabalhos, evidenciou-se que os TEDs 6075, 5269, 5150, 4087, 4070 encontram-se vigentes até dezembro de 2018 e que o TED 4069 está vigente até julho do mesmo ano, enquanto os demais encontram-se com a vigência expirada.

Através da SA n. 005/2018, foi solicitado informar se fora observada a antecedência mínima de 30 dias do término do prazo de cumprimento do objeto, para o caso de aditivos de tempo, sendo que a Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Em algumas situações, não foi possível atender ao referido prazo, pois o próprio SIMEC não habilitou a opção de tramitação de aditivo de prorrogação de prazo de vigência, antes de expirado o prazo final, portanto algumas das solicitações foram realizadas após a expiração do prazo final de vigência, de acordo com a necessidade específica de cada termo.

Em que pese considerar a manifestação da gestora, não foi acostada documentação comprobatória que evidencie o empenho em sanar a situação dentro do prazo estabelecido.

Ao verificar os termos aditivos referentes à prorrogação de prazos, que, por força normativa, estabelece o cumprimento da antecedência mínima de 30 dias do final da vigência para solicitação de prorrogação, evidenciou-se que as solicitações de prorrogação ocorreram em período inferior ao estabelecido e que, em alguns casos, foram realizadas após a vigência final, conforme a tabela abaixo.

**Tabela 1 – Solicitação de prorrogação dos TEDs**

Número do TED	Vigência final	Solicitação da prorrogação	Nº Dias	
			Antes	Após
5005	31/12/2017	02/04/2018		92
4951	31/12/2016	09/12/2016	22	
4092	14/02/2018	10/04/2018		55
4087	31/12/2017	14/12/2017	17	
4084	22/03/2017	11/09/2017		173
4083	31/03/2017	11/09/2017		164
4077	31/12/2016	24/05/2017		144
4070	31/12/2017	01/03/2018		60
4069	31/12/2016	07/02/2017		38
4067	31/05/2017	03/05/2017	28	

Fonte: Registros do SIMEC em 11/05/2018

Ao proceder a verificação do TED 4078, que possui como objeto a continuidade das obras do Câmpus Lajeado, na aba “Vigência”, verifica-se que foi solicitado, em 27 de abril de 2017, alteração na sua vigência, conforme “Termo aditivo em anexo”; verificou-se que a prorrogação até 15 de agosto de 2017 deu-se por ser a data derradeira para prorrogação da vigência do contrato n. 12/2013, anexado ao SIMEC, na mesma data da solicitação, ou seja, em 27 de abril de 2017. A inconsistência se dá pelo fato de o contrato aditivado se referir a contratação de pessoa jurídica para construção do Câmpus Gravataí.

Os TEDs 4067 e 4069, referentes a recursos de custeio para manutenção da Reitoria e custeio dos cursos técnicos, superiores, pós-graduação e EAD do Câmpus Pelotas – Visconde da Graça, respectivamente, tiveram seus aditivos de vigência decorrentes de solicitação encaminhada por *e-mail*, pela Pró-reitora de Administração e de Planejamento substituta, em 07 de fevereiro de 2017. Ocorre que para os dois TEDs foi considerada a mesma data (31 de março de 2017), ao passo que a solicitação previa a necessidade de prazo até 31 de dezembro de 2017, para o custeio da Reitoria.

Importante destacar que a ampla maioria das prorrogações de vigência dos TEDs dá-se por necessidade do cumprimento das obrigações financeiras e não por atraso no cumprimento dos objetos.

No que concerne à circularização das informações prestadas e aos registros realizados no SIMEC e SIAFI, foram encontradas inconsistências nas informações fornecidas pela gestora. Como exemplo, ao analisar, o TED 5150, constatou-se que houve valores que não foram devolvidos no final dos exercícios financeiros, bem como valores a serem utilizados para o pagamento de diárias, que tiveram seu valor empenhado anulado, não sendo devolvidos. Informam, também, no pagamento de Pessoa Física, valor empenhado inferior ao de fato realizado, e, ainda, valores empenhados a menor que o valor descentralizado, relativos a “Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas e Obrigações Tributárias e Contributivas”, sendo que, em consulta ao SIAFI, os valores não foram devolvidos e sim empenhados integralmente.

- **Prestação de Contas**

A prestação de contas, segundo o Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, é um procedimento de acompanhamento sistemático que conterà elementos que permitam verificar, sob aspectos técnicos e financeiros, a execução integral do objeto dos contratos de repasse e o alcance dos resultados previstos. Verificou-se, também, a observância do prazo decorrente após o encerramento da vigência ou da execução do objeto, limitando-se a 60 dias.

No expediente supra mencionado, foi solicitado à gestora que apresentasse as documentações que integram a prestação de contas de cada termo de execução descentralizada encerrado no ano de 2017, sendo que a Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

A documentação referente às prestações de contas de 2017, ou seja, dos termos que foram finalizados em virtude de cumprimento do objeto, estão sendo analisadas e tramitadas no SIMEC, de acordo com as informações encaminhadas pela área requerente. Na pasta da mídia digital “Anexos

SIMEC” constam os termos de recebimento definitivo das obras finalizadas, comprovando o término de cumprimento do objeto.

Na tabela 2, são apresentados os casos em que foi evidenciada a ultrapassagem do período de prestação de contas. As prestações de contas que se encontram em aberto tiveram o número de dias do encerramento da vigência registrados abaixo, referenciado em 16 de maio de 2018, data em que foi feita a verificação dos registros.

**Tabela 2 – Prestação de contas**

Número do TED	Final da Vigência ou Entrega do objeto	Prestação de contas	Nº Dias
5033	24/03/2017	27/03/2018	368
4951	30/06/2017	18/04/2018	292
4093	26/01/2018	06/04/2018	70
4084	19/07/2017	em aberto	301
4083	09/01/2017	em aberto	492
4078	16/07/2017	10/04/2018	268
4077	14/06/2017	em aberto	336
4067	29/12/2017	em aberto	138

Fonte: Registros do SIMEC em 16/05/2018

#### • Controles Internos

Segundo o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Poder Executivo Federal, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Secretaria Federal de Controle Interno, o estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente a aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica. Esses controles envolvem um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela alta administração, pelos gestores e pelo corpo de servidores dos órgãos da Administração Pública Federal, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na consecução da missão da Instituição.

Diante disso, solicitou-se ao gestor que informasse quais os controles internos instituídos quanto à formalização e à tramitação dos TEDs e, ainda, se existe normatização, mapeamento de processo e de análise de riscos na gestão de recursos extraorçamentários, que, por seu turno, se manifestou indicando o que segue:

A sistemática de controle adotada pela instituição é o uso do SIMEC. Este sistema consiste de um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área

da educação. Todos recursos extraorçamentários provenientes de TED são cadastrados neste e o acompanhamento de toda a tramitação, no IFSul, é realizado pela CFIGE.

Informou, ainda, que

O mapeamento do processo de captação e acompanhamento dos recursos junto aos órgãos de fomento do Governo Federal está em fase de elaboração, pois considerando a crescente demanda de TED's no ano de 2018, percebeu-se a necessidade de elaboração de uma instrução ou normatização interna específica sobre o tema recursos extraorçamentários, visando padronizar os procedimentos desde a concepção do objeto até o momento da prestação de contas. Quanto à gestão de risco sobre a temática, seguem os parâmetros institucionais de aplicação e execução.

Assim, evidencia-se a fragilidade de mecanismos internos, institucionais, capazes de fornecer segurança razoável na consecução do objeto, aumentando a probabilidade de que os objetivos e as metas estabelecidos sejam alcançados de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica, uma vez que não se tem constituído, para o processo, um conjunto de regras, procedimentos, conferências, entre outros mecanismos de controle interno para alimentar os dados constantes do SIMEC, que sejam capazes de minimizar tais fragilidades.

Além disso, verificam-se falhas na planilha de controle de TEDs disponibilizada pela unidade, a qual apresenta dados inconsistentes com os valores registrados no SIAFI (controle dos valores empenhados e devolvidos), falhas na utilização dos recursos financeiros, utilização de recursos financeiros de um TED para pagamento de outro, existência de anexos sem relação ao objeto pactuado, sendo que ao menos em um caso houve a prorrogação de prazo equivocada.

Além disso, não se evidenciou normatização interna e mapeamento formal dos trâmites do processo nem análise dos riscos envolvidos, embora gestor tenha mencionado a existência de mapeamento em fase de elaboração e a apresentação de um fluxograma das atividades.

Considerando a informação prestada referente à nova rotina de cadastramento do TED, a partir de 19 de dezembro de 2017, a qual estabelece que o cadastramento de novos termos será realizado exclusivamente pela equipe técnica concedente, exigirá do gestor proponente a elaboração de solicitação formal dos recursos que contenha minimamente os dados do proponente, o objeto e a justificativa do crédito. Para essa nova realidade, a

questão descrita na seção 2.1 deste Relatório, referente ao planejamento, em que se evidencia a importância de documento que origine a demanda por parte do proponente, torna-se ainda mais evidente e necessária a observância desse procedimento.

- **Estrutura Regimental**

O Regimento Geral do Instituto disciplina a organização, as competências e o funcionamento das instâncias deliberativas, consultivas, administrativas e acadêmicas. Da consulta ao citado documento, verificou-se que existe estrutura institucional para realizar a gestão de recursos extraorçamentários.

Em consulta à unidade responsável, tem-se a seguinte manifestação:

Regimento Geral do IFSul (aprovado pela Resolução CONSUP nº 98/2014; alterado pelas Resoluções CONSUP nº 18/2015, 35/2015, 59/2015, 30/2016, 46/2016, 80/2016, 110/2016 e 79/2017), dispõe sobre as competências específicas quanto aos recursos extraorçamentários, atribuindo à Pró-reitoria de Administração e de Planejamento (PROAP) competência para acompanhar e prestar contas da execução orçamentária e financeira dos programas, projetos e convênios firmados pelo instituto, conforme descrito no inciso V do artigo 76. À Diretoria de Planejamento (DIPLAN) compete o gerenciamento dos projetos de financiamento para o IFSul, conforme descrito no inciso XX do artigo 84. Posteriormente, os incisos I e III do artigo 87, indicam que compete à Coordenadoria de Financiamento e Gestão (CFIGE), coordenar a elaboração e o acompanhamento dos termos de execução descentralizada e emendas, junto aos órgãos de fomento, bem como analisar a elaboração e a apresentação, dos processos de prestação de contas dos projetos executados pelo IFSul.

No contexto da análise das informações prestadas pela unidade e da análise do Regimento Geral, concluiu-se pela existência de competências regimentais que abarcam todas as etapas de gestão dos recursos extraorçamentários obtidos pela Instituição. Todavia, verifica-se a presença de fragilidades no cumprimento de tais competências, como pode ser observado nos itens anteriores, as quais estão presentes tanto nas fases de planejamento e execução quanto na de prestação de contas.

Na sequência, em 28 de maio de 2018, através do Mem. IF-AUDIN/Nº53/2018, a Unidade de Auditoria Interna encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n. 005/2018, a fim de proporcionar ao gestor da unidade auditada a oportunidade de apresentar esclarecimentos e/ou justificativas acerca das constatações abaixo apresentadas. Foi realizada uma reunião no dia 18 de junho de 2018, com o Diretor de

Planejamento, a Coordenadora de Financiamentos e Gestão e a servidora lotada nessa coordenadoria, além do Auditor Geral e deste relator. Nessa foi apresentado o Relatório Preliminar de Auditoria n. 005/2018, anteriormente encaminhado através do memorando supramencionado e, também, foram esclarecidas dúvidas sobre constatações, critérios e evidências.

Nesse ínterim, em 25 de junho de 2018 a Pró-reitora de Administração e de Planejamento encaminhou o Mem. IF-PROAP/N.º 111/2018, em resposta, com as informações pertinentes às constatações apresentadas.

### **3 ACHADOS DE AUDITORIA**

#### **3.1 CONSTATAÇÃO**

Ausência ou insuficiência de informações e/ou registros nos planos de trabalho.

##### **3.1.1 Critério**

Art. 25 da Portaria Interministerial n. 507, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União, de 24 de novembro de 2011.

##### **3.1.2 Evidências**

O TED 5033 – justificativa para obra de adaptação do Câmpus Venâncio Aires, preenchido diretamente no campo “justificativa” na aba do SIMEC, apresentando motivação mas sem contextualização; TED 5005 – o documento anexado com o cronograma está ilegível; TED 4093 – não apresenta as metas, etapas ou fases, bem como o cronograma; TED 4092 – não apresenta as metas, etapas ou fases, bem como o cronograma; TED 4083 – a justificativa apresentada não condiz com o objeto da contratação.

##### **3.1.3 Causa**

Falta de ações institucionais no sentido da criação de normatização que padronize os procedimentos relacionados à gestão dos Termos de Execução Descentralizada. Ausência de documentação de suporte, que evidencie a formalização da solicitação do objeto do Termo de Execução Descentralizada.

### **3.1.4 Manifestação da gestora**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Atualmente é inserido no SIMEC o modelo de Plano de Trabalho encaminhado pelo órgão concedente do recurso, o qual é preenchido pela área requerente, porém alguns documentos não contemplam as diretrizes previstas na Portaria Interministerial nº. 507, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União, de 24 de novembro de 2011 conforme evidências apresentadas. Não há uma instrução institucional que padronize esta ação.

### **3.1.5 Análise da manifestação**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Além disso, deve-se considerar que existe uma aba no SIMEC para inclusão de anexos: esse espaço é oportuno para inclusão de informações relevantes a fim de adequar os registros no sistema com os normativos vigentes. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

### **3.1.6 Recomendação**

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que crie normativo institucional que contemple todas as etapas da gestão dos termos de Execução Descentralizada de modo a cumprir com os normativos vigentes.

## **3.2 CONSTATAÇÃO**

Inobservância do prazo de antecedência mínima necessária à solicitação de prorrogação de prazo.

### **3.2.1 Critério**

Art. 7º, §2º, da Portaria n. 1.529, de 31 de dezembro de 2014, do Ministério da Educação

### **3.2.2 Evidências**

Termos aditivos constantes dos TEDs 5005, 4951, 4092, 4087, 4084, 4083, 4077, 4070, 4069 e 4067.

### **3.2.3 Causa**

Falta de acompanhamento na execução dos termos de execução descentralizada.

### **3.2.4 Manifestação do gestor**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

A solicitação de prorrogação do prazo final de vigência de um TED no SIMEC (aditivo de vigência), envolve várias áreas (requerente, contratos, financeiro), portanto, mesmo que o objeto já tenha sido executado e entregue, poderá ocorrer necessidade de prorrogação, em virtude da realização do pagamento de notas fiscais em aberto. Esse processo demanda contato com todas as áreas envolvidas na execução do objeto e posterior solicitação para a SPO realizar o procedimento de prorrogação no sistema, acarretando assim morosidade na operação sendo consequente o não atendimento ao prazo mínimo para esta solicitação.

### **3.2.5 Análise da manifestação**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

### **3.2.6 Recomendação**

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que cumpra o limite de trinta dias de antecedência mínima para solicitação de prorrogação de prazo, de modo a atender os critérios estabelecidos.

## **3.3 CONSTATAÇÃO**

Inobservância do prazo para prestação de contas, decorrente do encerramento da vigência ou da execução do objeto.

### **3.3.1 Critério**

Art. 72, I, da Portaria Interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União.

### **3.3.2 Evidência**

Prestações de contas em atraso ou em aberto conforme os TEDs 5033, 4951, 4093, 4084, 4083, 4078, 4077 e 4067.

### **3.3.3 Causa**

Falha no cumprimento de competência regimental, conforme os incisos VI, VII e VIII, art. 87 do Regimento Interno do IFSul.

### **3.3.4 Manifestação do gestor**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Considerando esta constatação, podemos verificar a ausência de alinhamento entre as partes envolvidas no processo: CFIGE, área requerente e Coordenadoria Financeira, dificultando assim o cumprimento dos prazos, portanto, para que ocorra o acompanhamento da execução do objeto como um todo, se faz necessário que as áreas trabalhem em conjunto, no compartilhamento das informações. É importante relatar que a entrega do objeto, não significa início de prazo para a prestação de contas no SIMEC, pois na maioria dos casos, é necessário a solicitação de aditivos de prorrogação de vigência em virtude da necessidade de realização do pagamento de notas fiscais em aberto. Portanto, o prazo de 60 dias para a prestação de contas, entende-se que começa a contar, a partir do pagamento total do débito referente à execução do objeto. Complementando, o SIMEC, busca de forma automática os dados financeiros do projeto no SIAFI, portanto ele somente valida a prestação de contas, após o real cumprimento de todos os pagamentos.

### **3.3.5 Análise da manifestação**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Em que pese a gestora afirmar que a entrega do objeto não signifique o início do prazo para prestação de contas no SIMEC, o art. 72, I, da Portaria Interministerial n. 507, de 24 de novembro de 2011, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União, estabelece a contagem do prazo para prestação de contas, que será de sessenta dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

### **3.3.6 Recomendação**

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que cumpra o prazo para prestação de contas e observe o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto.

## **3.4 CONSTATAÇÃO**

Inexistência de normatização interna sobre a gestão de recursos extraorçamentários.

### **3.4.1 Critério**

Estatuto do IFSul, art. 15 e art. 23

Regimento Geral, art. 89, I

### **3.4.2 Evidências**

Mem. IF-PROAP/N.º66/2018 e seus anexos

### **3.4.3 Causa**

Falta de ações institucionais referentes à normatização relativa a gestão de recursos extraorçamentários.

### **3.4.4 Manifestação do gestor**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Em relação a esta constatação, verificamos a necessidade da criação de normatização interna para a gestão destes recursos, abrangendo inclusive os pontos levantados como fragilidade por esta Auditoria Interna.

### **3.4.5 Análise da manifestação**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

### **3.4.6 Recomendação**

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que providencie a normatização dos processos de gestão de recursos extraorçamentários.

## **3.5 CONSTATAÇÃO**

Inexistência de mapeamento do processo de gestão de recursos extraorçamentários.

### **3.5.1 Critério**

Estatuto do IFSul, art. 15 e art. 23

Regimento Geral, art. 89, I

### **3.5.2 Evidência**

Mem. IF-PROAP/N.º66/2018 e Mem. IF-PROAP/N.º76/2018

### **3.5.3 Causa**

Falta de ações institucionais no sentido do mapeamento dos processos de gestão de recursos extraorçamentários.

#### **3.5.4 Manifestação do gestor**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Já existe um esboço prévio de mapeamento para o processo de gestão destes recursos, o qual será aprimorado e publicado junto com a instrução normativa.

#### **3.5.5 Análise da manifestação**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

#### **3.5.6 Recomendação**

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que providencie o mapeamento dos processos de gestão de recursos extraorçamentários.

### **3.6 CONSTATAÇÃO**

Ausência de análise de riscos do processo de gestão de recursos extraorçamentários.

#### **3.6.1 Critério**

Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal

#### **3.6.2 Evidências**

Mem. IF-PROAP/N.º66/2018

#### **3.6.3 Causa**

Falta de ações institucionais no sentido da adoção de planejamento institucional baseado na análise de riscos.

#### **3.6.4 Manifestação do gestor**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Não existe uma política de gestão de riscos institucional.

### **3.6.5 Análise da manifestação**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

### **3.6.6 Recomendação**

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que institua e formalize análise de riscos do processo de gestão de recursos extraorçamentários.

## **3.7 CONSTATAÇÃO**

Insuficiência de controles internos quanto à gestão dos recursos extraorçamentários.

### **3.7.1 Critério**

Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

### **3.7.2 Evidências**

Mem. IF-PROAP/N.º66/2018, Planilha “gestão de recursos extraorçamentários vigentes no ano de 2017” oferecida em resposta ao item 5 da SA n. 005/2018 e falhas de registros no sistema SIMEC.

### **3.7.3 Causa**

Instituição insuficiente de controles internos para a gestão dos processos de gestão dos recursos extraorçamentários.

### **3.7.4 Manifestação do gestor**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Considerando a necessidade de normatização de processos envolvendo outras linhas de atuação da coordenadoria, não houve condições de normatização e acompanhamento dos recursos extraorçamentários, os quais serão acompanhados de forma mais detalhada a partir de 2018.

### **3.7.5 Análise da manifestação**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

### **3.7.6 Recomendação**

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento que institua mecanismos de controle interno quanto à gestão dos recursos extraorçamentários tramitados no Instituto, no sentido de assegurar a eficácia, a eficiência, a efetividade e a economicidade na condução dos processos.

## **3.8 CONSTATAÇÃO**

Fragilidades no cumprimento das competências regimentais pela Coordenadoria de Financiamento e Gestão na administração dos recursos extraorçamentários.

### **3.8.1 Critério**

Estatuto do IFSul, art. 15 e art. 23

Regimento Geral, art. 87

### **3.8.2 Evidências**

Mem. IF-PROAP/N.º66/2018, Planilha “gestão de recursos extraorçamentários vigentes no ano de 2017” oferecida em resposta ao item 5 da SA n. 005/2018 e falhas de registros no sistema SIMEC.

### **3.8.3 Causa**

Falha no cumprimento das competências regimentais.

### **3.8.4 Manifestação do gestor**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

Considerando a necessidade de normatização de processos envolvendo outras linhas de atuação da coordenadoria, não houve condições de normatização e acompanhamento dos recursos extraorçamentários, os quais serão acompanhados de forma mais detalhada a partir de 2018.

### **3.8.5 Análise da manifestação**

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifesta-se no sentido de corroborar o achado de auditoria. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

### **3.8.6 Recomendação**

Recomenda-se à Pró-reitora de Administração e de Planejamento, que diligencie no sentido de orientar e supervisionar o cumprimento das disposições regimentais e estatutárias da Coordenadoria de Financiamentos e Gestão quanto à gestão dos processos que envolvem os recursos extraorçamentários.

## **4 CONCLUSÃO**

O presente trabalho de auditoria voltou-se a avaliar a conformidade dos procedimentos e a adequação e suficiência dos controles internos administrativos quanto à gestão dos recursos extraorçamentários no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense.

Por meio da avaliação dos aspectos formais e legais referentes às etapas de planejamento, execução, prestação de contas, competências regimentais e controles internos, relacionando-os -aos Termos de Execução Descentralizada, vigentes no ano de 2017 no âmbito do IFSul, e abordando os pontos previstos no Programa de Auditoria n. 005/2018, a presente auditoria permitiu verificar que a Pró-reitoria de Administração e de Planejamento apresentou algumas fragilidades em relação aos controles internos na gestão dos Termos de Execução Descentralizadas.

Dessa forma, verifica-se a necessidade da atuação efetiva da Pró-reitoria de Administração e de Planejamento no aprimoramento da orientação, supervisão e na coordenação das atividades entre suas coordenadorias e diretorias no sentido de mitigar as fragilidades relacionadas no relatório.

Diante do exposto, encaminha-se o presente Relatório de Auditoria para que a gestora tome ciência das recomendações, salientando que o não cumprimento dessas implica na aceitação dos riscos pela gestora e a sua implementação será, no futuro, objeto de avaliação por esta Unidade de Auditoria Interna.

Pelotas, 10 de julho de 2018

**HENRIQUE ZIGLIA MAIA,**

**Administrador**

**De acordo.**

**LAERTE RADTKE KARNOPP,**

**Auditor Geral**