



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AUDITORIA - 06/2015

Interessado: Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA

PROCESSO: 23091.005443/2013-43; 23091.002247/2014-06; 23091.001591/2014-70

PROGRAMA/AÇÃO: 12.364.2032.20RK0024 (Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior)

VOLUME ESTIMADO DE RECURSOS: R\$ 1.724.349,39 (hum milhão, setecentos e vinte e quatro mil reais, trezentos e quarenta e nove e trinta e nove centavos) – natureza da despesa Convênios

TIPO DE AUDITORIA: Acompanhamento da Gestão do Orçamento e Financeiro.

EXERCÍCIO: 2015

PAINT: 2015/Área 02, subárea 02, Assunto 01 (área de gestão de suprimentos de bens e serviços).

UNIDADE GESTORA: Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA

CÓDIGO DA UG: 153033

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Chefe da Unidade de Auditoria Interna/UFERSA

Em atendimento à determinação contida no Plano Anual de Auditoria Interna/PAINT 2015, e consoante ao regimento interno da UFERSA, apresentamos os resultados dos exames realizados pelo acompanhamento da execução dos convênios firmados em parceria com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido/UFERSA de 2015.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

1. INTRODUÇÃO

Os atores da unidade de Auditoria Interna realizaram, inicialmente, reunião com a unidade auditada (**Diretoria de Convênios e Termos de Cooperação – DICONV**) e com a **Presidência da Fundação Guimarães Duque - FGD** para esclarecimento dos procedimentos que seriam realizados. Após, foi cumprida análise documental dos processos selecionados de acordo com uma matriz de risco como, Relevância, Criticidade e Materialidade. E, conseqüentemente, foi cometida inspeção *in loco* nos projetos ativos para conhecimento da atividade, projeto, bens e instalações realizadas. Assim, foram executadas, previamente, solicitações de auditoria e envio de questionário para conhecimento *ex ante* das atividades e processos.

Destaca-se que os procedimentos realizados foram os testes substantivos e de observância¹. Como unidade pertencente ao controle interno foi realizado observância para assegurar que exista e ou inexista controles internos e se estes foram e estão sendo observados e realizados pelos servidores afetos a unidade auditada. E, como também a verificação de controle e organização da **FGD**.

Os elementos necessários e suficientes quanto ao controle interno são: “ambiente interno, fixação dos objetivos (Estratégicos, Táticos e Operacionais), identificação de eventos, avaliação de riscos, respostas aos riscos, atividade de controle, informações e comunicações e monitoramento”².

Consubstanciado, no mapeamento dos processos realizados entre a unidade auditada (**DIVICONV**) e a **FGD** tiveram escopo a análise das rotinas realizadas em confronto a termos técnicos e legais.

Repisamos que expressões como, função de auditoria interna, auditor interno ou auditoria interna referem-se à função ou pessoas de uma entidade que executam atividades de asseguarção e consultoria projetadas para avaliar e melhorar a eficácia da governança, dos processos de controle interno e gestão de risco da entidade³. Por fim, foram analisados os controles internos quanto a sua implementação, nível de implementação e maturação. E, merece importância e destaque como pontos positivos a Resolução do Conselho Universitário n. 01/13 CONSUNI que normaliza os procedimentos entre UFERSA e FGD e a organização da FGD.

Prelecionamos que o termo de convênio é instrumento jurídico e sendo necessários todos os elementos do ato administrativo. Segundo **Jessé Torres Pereira Júnior**⁴, ensina que no art. 116 usa ajuste e acordo como sinônimo de convênio, no que contribui para instalar confusão conceitual. Repisamos que a ideia de contrato

¹ NBC T- 12 – DA AUDITORIA INTERNA – ALÍNEAS: 12.1.2.1, 12.1.2.2 e 12.1.2.3.

² http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/coso/COSO_ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf

³ Norma Brasileira de Contabilidade Técnica de Auditoria - NBCTA 620 ÍTEM 14.

⁴ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres, op. cit., p. 1018.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

engloba a de ajuste e acordo. Assim, todos são convenções entre vontades representativas de interesses opostos e que tem o alvo como o interesse público.

Por fim, como se não bastasse iluminaremos que a execução de contratos, convênios ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos federais com as fundações de apoio se sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União, além do órgão interno competente, que subsidiará a apreciação do órgão superior da instituição apoiada⁵.

2. OBJETO

Premissa norteadora à missão da unidade de auditoria interna está permeada na revisão, reavaliação, estudo dos controles internos existentes e ou inexistentes, assim como a revisão e análise documental dos processos/transferências de recursos nos termos de convênio entre a UFERSA e FGD.

3. OBJETIVO

Os objetivos e o alcance estipulados versam que as auditorias internas, geralmente, incluem as “atividades de asseguarção e consultoria planejadas para avaliar e aprimorar a eficácia dos processos de governança, gestão de risco e controle interno da entidade como, avaliação do controle interno, análise da informação operacional e financeira, revisão das atividades operacionais e revisão da observância das legislações e regulamentações”.

Como forma de assessoramento realizou-se a elaboração com o alvo no Gerencialismo Puro para reduzir custo e aumentar a eficiência. Baseados nos princípios explícitos e implícitos da Constituição Federal de 1988 e do Direito Administrativo como, Eficiência, Eficácia, Efetividade e Economicidade.

4. ESCOPO DO TRABALHO

Em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – Paint/2015, Área 02, subárea 02, Assunto 01, o presente trabalho trata da verificação acerca da situação das transferências da UFERSA, vigentes no exercício de 2015, dando ênfase nas Fundações de Apoio.

Os trabalhos foram realizados na Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA, no período de outubro de 2015, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica de

⁵ Decreto n. 7.423 /10, art. 12, §3º.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Auditoria e tendo como objetivo acompanhar e monitorar as implementações efetuadas pela entidade tendo como avaliação prévia e concomitante dos controles internos da unidade auditada e transparência quanto as informações de termos de convênios e contratações gerais da UFERSA com a Fundação Guimarães Duque.

No entanto, foram realizados trabalhos de revisão dos controles internos da unidade auditada – DICONV e das respectivas coordenações responsáveis pela execução dos projetos. E, verificou-se a efetividade dos controles internos que se refere a fiscalização dos convênios. Por fim, os controles internos e as informações dos termos de convênio e disponibilização em sítio eletrônico no tocante a Fundação de Apoio.

Para o desenvolvimento do trabalho realizou-se a análise dos dados fornecidos pela unidade auditada conforme respostas às Solicitações de Auditoria expedidas, tendo sido analisado todos os processos, atividades, controle interno dos termos de convênio supracitado, no período de outubro do ano de 2015, estando em parte fotocopiados e em parte digitalizados e arquivados em CD nas evidências de auditoria do processo de auditoria em epígrafe.

Da análise dos processos de convênio houve a necessidade de informações complementares solicitadas por meio dos Memorandos Eletrônicos nº 80/2015- AUDINT e nº 86 /2015 e nº 87/ 2015 - AUDINT, à Pró-Reitoria de Planejamento e as quais foram prontamente fornecidas por meio dos Memorandos nº 178/2015, 181/2015, inclusive tais informações também contiveram justificativas acerca de constatações previamente identificadas, tendo sido no mesmo momento por meio das Solicitações de Auditoria requeridas informações e justificativas dos setores. Assim, foi enviada a Solicitação de Auditoria nº 01/2015 à fundação de apoio que prontamente fora respondido pelo Ofício nº 166/2015 FGD.

As informações em formato PDF, DOC e XLS quanto a análise de processos, atividades, controle interno e demais fornecidas encontra-se nos autos do processo de auditoria em CD (formato digital), bem como impressas. As informações que estão em formato digital assim ficaram dispostas por esta auditoria entender que, dado o grande volume de informações, seria por demais dispendioso e contraproducente imprimir na integralidade.

4.1 DA ANÁLISE DOS CONTROLES INTERNOS DA DIRETORIA DE CONVÊNIOS

Consoante aos trabalhos realizados da auditoria interna na estrutura da Pró Reitoria de Planejamento – PROPLAN em relação a Divisão de Convênios – DICONV tiveram enfoque na constatação de implementação, manutenção e realização de Controles Internos dentro da DICONV. Como também objetivamos analisar as tarefas, rotinas e



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

congêneres às Fundações de Apoio deverão prestar contas, submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo e submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental⁶. Desta forma, ficou obscura a atividade de realizar relatório de prestação de contas, assim recomendamos que se analisem as atividades necessárias para a missão institucional da UFERSA e as racionalize se necessárias.

Por fim, verificamos ausência como, manual de rotinas e ou atividades, objetivos táticos e operacionais. Para uma melhor racionalização, eficiência, eficácia e efetividade das atividades e ou rotinas da unidade DICONV alertamos para a criação de manuais e seus objetivos.

4.2 DA ANÁLISE DOS CONTROLES INTERNOS DA FUNDAÇÃO GUIMARÃES DUQUE

Durante os trabalhos da auditoria interna fora realizado reunião inicial dos trabalhos com a presença da Presidência da FGD. Além das análises dos processos nº 23091.005443/2013-43, 23091.001591/2014-70 e 23091.002247/2014-06 dos quais tratam dos convênios firmados com a UFERSA foram realizado estudo sobre a estrutura interna, controle interno, organograma, manuais de rotinas, informações assimétricas e verificação da relação nominal dos funcionários da FGD.

Nos processos foram motivos das constatações e recomendações arroladas abaixo (fls. 7 a 19).

Encaminhamos a Solicitação de Auditoria nº 01/15, com questões de auditoria e enfoque no Acórdão nº3559/14 Plenário TCU. Foram constatadas as ausências dos itens 1, 2, 3, 4, 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4 em relação a: **Relação nominal e de funções das contratações (Funcionários da FGD), cópia do manual de rotinas, organograma, disponibilização das informações necessárias no site da FGD como, Links dos instrumentos contratuais vigentes, relatórios semestrais de execução dos contratos, a relação dos pagamentos efetuados aos servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência de contratos e as prestações de contas dos instrumentos contratuais firmados entre a FGD e a UFERSA.** Tendo sido respondido através do Ofício nº 166/15 que foi objeto de atendimento parcialmente. Assim, enfatizamos o ponto positivo da relevância e tempestividade que foram atendidas as questões da auditoria interna em relação que a FGD (Presidência e seus colaboradores) tratou.

Repisamos que os itens 1, 2, 3, 4, 5.1, 5.2 foram atendidas antecipadamente e a contento. Sendo disponibilizadas as informações como manual, organograma, relação

⁶ Lei nº 8.958/94, art. 3º e incisos I, II e III.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

nominal dos colaboradores da FGD, links dos instrumentos contratos vigentes. E, assim faltando à inclusão no site da FGD dos dispositivos como, relação dos pagamentos efetuados aos servidores e ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos entre FGD e a UFERSA. Estas informações serão objeto de monitoramento por esta unidade de auditoria em relação à FGD. Por fim, a justificativa ainda do não atendimento dos itens 5.3 e 5.4 se da pela falta de colaboradores da área de TI, mas que serão realizadas medidas para suprir a necessidade de atender ao objeto desta auditoria interna.

5. RESULTADO DOS EXAMES

Analisando o conjunto de informações fornecidas a auditoria interna observou que houve ausência de controles internos como, manual de rotinas, objetivos táticos e operacionais e determinação de atribuições e responsabilidades da unidade auditada DICONV. Propalamos para que seja reativado e operacionalizado manual das rotinas e seus objetivos da unidade auditada⁷.

Por outro lado, verificamos, inicialmente, que as informações necessárias e disponibilizadas no site da FGD foram insuficientes no que determina a legis acerca do assunto referente às fundações de apoio em relação às IFES. Porém, no decorrer da auditoria foi atendido *ex ante* algumas informações e disponibilização destas no site da fundação.

Portanto não foram verificadas irregularidades e ou anormalidades e que, apenas algumas impropriedades que culminaram em recomendações arroladas na continuidade da relatoria.

6 DAS CONSTATAÇÕES

6.1 CONSTATAÇÃO 01 – AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DA PORTARIA DE FISCALIZAÇÃO DO CONVÊNIO (PROCESSO N° 23091.005443/2013-43 - APICULTURA)

Quanto a ausência de efetividade da portaria do fiscal do convênio supracitado e a manifestação da PROPLAN/DICONV no Memorando n° 178/2015, verificou-se que a portaria foi emitida. Contudo, em desconformidade com o Decreto n° 7.423/10, art. 12º, §1º e incisos II e IV que versa sobre a segregação de função.

⁷ http://www.ufpi.br/subsiteFiles/parnaiba/arquivos/files/rd-ed1ano1-artigo6_antoniofilho.PDF



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

6.1.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

A seguir transcrevemos trecho do Memorando nº 178/2015:

Pede observância a instrução processual (p.192) já que a referida portaria foi emitida sob o nº 1.248/2014 nomeando os docentes Lionel Segui Gonçalves e Jean Berg Alves da Silva como responsáveis pelo acompanhamento do instrumento jurídico.

6.1.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº 2

Quanto à ausência de portaria do fiscal do convênio supracitado, esta apenas mencionou, respectivamente, a portaria nº 1248/14 (fl. 192). Porém, não foi apresentado nenhum documento que demonstre como titular um representante da concedente. Assim, apenas, verificou-se a ausência de fiscal titular da concedente/UFERSA, E, figurando no objeto da portaria o fiscal titular Sr. Lionel Segui Gonçalves, que figura como ator no Comitê Gestor do Centro (fls. 190 e 191). Trazemos no bojo da análise a transcrição na íntegra do Decreto nº 7.423/10:

"Art. 12. Na execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados nos termos da Lei nº 8.958, de 1994, e deste Decreto, envolvendo a aplicação de recursos públicos, as fundações de apoio submeter-se-ão ao controle finalístico e de gestão do órgão colegiado superior da instituição apoiada:

II - Implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, de forma a individualizar o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles;

IV - Observar a segregação de funções e responsabilidades na gestão dos contratos, bem como de sua prestação de contas, de modo a evitar que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em um único servidor, em especial o seu coordenador. "

A justificativa apresentada pela Direção/Divisão de Convênio da estrutura organizacional ligada a Pró-Reitoria de Planejamento não elide sua responsabilidade em



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

emitir a portaria de acordo com a Legislação *in comento* que deve ser realizada observando a segregação de função. A necessidade de fiscalização realizada por princípios como a imparcialidade, integridade, transparência e *accountability* emanados por órgãos internacionais como, International Federation of Accountants – IFAC. Traz uma nova governança corporativa pública sendo cobrado e acompanhado pelos órgãos de controle interno e externo.

A *accountability* é o processo pelo qual as entidades e agentes do setor público respondem pelas decisões e ações adotadas, submetendo-se ao controle externo. Na prática, a *accountability* é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida. E, a integridade baseada em honestidade, objetividade, altos padrões de decência e probidade na administração dos recursos públicos e na gestão das entidades. É dependente da eficácia do sistema de controle das entidades e dos padrões pessoais e profissionais dos agentes públicos. Reflete-se tanto nos processos decisórios quanto na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho elaborados pelas entidades públicas. Por fim, a transparência é necessária para garantir que os *stakeholders* possam confiar nos processos decisórios e ações das entidades do setor público, na gestão das atividades e nos servidores dessas entidades. As informações reportadas aos *stakeholders* devem ser completas, precisas e claras. Além disso, elas devem ser divulgadas de forma efetiva e oportuna, e submetidas a um exame externo quando necessário.

Já na segregação de função é um termo originário dos princípios da Legalidade, Moralidade e da Eficiência da administração pública, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Sendo método que visa à redução de riscos deliberados ou proposital, quando os exercícios de funções administrativas se mostram potencialmente conflitantes em sua cadeia produtiva de suas informações, capazes de interferir nas tomadas de decisão e como também o não atingimento dos objetivos institucionais e setoriais da unidade auditada. Assim, prolata o Excelsior Tribunal de Contas da União em seu glossário⁸

A legislação, *in comento*, é farta, íntegra e objetiva quanto à necessidade da segregação de função (Decreto nº 7.423/10, art. 12º, §1º e incisos II e IV).

O cerne do embrulho identificado é a ausência expressa e efetiva de titular da representante/UFERSA representando devidamente e efetivamente na fiscalização deste convênio supracitado. Podemos ainda trazer no bojo central a teoria de agência que o autor Schulze (2001)⁹ ressalta que o altruísmo está presente de forma mais intensa em empresas familiares, devido ao relacionamento próximo entre acionistas e gestores pertencentes à mesma família. O custo gerado pela teoria de agência pode trazer danos irreversíveis e

⁸ <http://www.etecnico.com.br/paginas/mef22868.htm> - Glossário Tribunal de Contas da União

⁹ LUBATKIN, M.H.; SCHULZE, W.S.; LING, Y.; DINO, R. The effects of parental altruism on the governance of family-managed firms. *Journal of Organizational Behavior*, v. 26, pag. 313–330. 2005



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

maléficos na fiscalização de convênios quando haja a vinculação entre gestor, executor e fiscalizador da mesma obra.

Da análise final da equipe técnica de auditores governamentais trata e corrobora para a inefetividade da constatação apontada.

6.1.3 RECOMENDAÇÃO 01

Quanto à ausência de segregação de função e titularidade do representante da concedente/UFERSA não foi realizado a contento. E, tendo uma lacuna, RECOMENDA-SE que a PROPLAN realize o diálogo e acompanhamento da escolha e ou indicação do fiscal do convênio para que preveja o cumprimento da segregação de funções. Que evite de quem faça parte do Comitê Gestor seja o titular da fiscalização do próprio convênio que ele executará sob administração.

6.2 CONSTATAÇÃO 02 – AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAL DO CONVÊNIO (PROCESSO Nº 23091.005443/2013-43 - APICULTURA)

Quanto a ausência de prestação de contas parcial do convênio supracitado e a manifestação da PROPLAN/DICONV no Memorando nº 178/2015, verificou-se que a prestação de contas não foi emitida. Contudo, em desconformidade com o Termo de Convênio.

6.2.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Quanto a este aspecto, as Unidades se manifestaram por meio dos Memorandos a seguir transcritos:

A seguir transcrevemos trecho do Memorando nº 178/2015-PROPLAN/DICONV:

A prestação de contas parcial já foi solicitada à Fundação Guimarães Duque, através de Ofício nº 18/2015 DICONV. Após o recebimento e análise por parte dessa Divisão, a mesma ficará disponível para auditoria.

6.2.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº

2



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Quanto à ausência de prestação de contas parcial do convênio supracitado este, apenas, mencionou que entrou em contato com a Fundação de Apoio e não tendo obtido retorno a contento até a data em exame. Destarte, a prestação de contas parcial desde o início do projeto não figura anexado ao presente processo. Desta forma, elide na cláusula 10º da exigência da prestação de contas parcial do projeto e ou atividade em relação ao instrumento jurídico, isto é, convênio.

“A prestação de contas parcial é aquela pertinente a cada uma das parcelas de recursos liberados, e deverá ser apresentada a CONCEDENTE, conforme Cronograma de Desembolso discriminado no Plano de Trabalho. E, se for realizado liberação de segunda parcela de recursos (transferências) ficará condicionada ante a apresentação da prestação de contas parcial”.

6.2.3 RECOMENDAÇÃO 02

Quanto à ausência de prestação de contas parciais, *RECOMENDA-SE* que seja juntado e anexado ao processo devidamente quando recepcionado a prestação de contas do objeto do convênio supracitado.

6.3 CONSTATAÇÃO 03 – AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL E DEMAIS LICENÇAS DO CONVÊNIO (PROCESSO Nº 23091.005443/2013-43 - APICULTURA)

Quanto à ausência de licença ambiental e demais licenças do convênio supracitado e a manifestação da PROPLAN/DICONV no Memorando nº 178/2015, verificou-se que fora atendido.

6.3.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Quanto a este aspecto, as Unidades se manifestaram por meio dos Memorandos a seguir transcritos:

A seguir transcrevemos trecho do Memorando nº 178/2015-PROPLAN/DICONV:



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

6.4.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº 4

A resposta da divisão de convênios quanto a questão acima, é confusa e contraditória. Primeiro, é confusa porque trata 'O convênio e projeto em questão não contemplam ou preveem realização de contratos e/ou congêneres. Razão pela qual não há elenco de tais ações no processo, e conseqüentemente relatórios de acompanhamento e fiscalização dos mesmos'. Quando na verdade o contrato é gênero e termo de cooperação, parceria e convênio são as espécies do mesmo. Segundo, é contraditório porque "Todo o plano de trabalho está baseado apenas em aquisição de material permanente para execução. Informo ainda que estamos providenciando junto aos servidores designados um relatório de acompanhamento do instrumento em questão". Por fim, verificamos que a justificativa da não execução do acompanhamento é pelo argumento de que seja só para aquisição de equipamento e para em seguida entrar em contradição ao afirmar que "Informo ainda que estamos providenciando junto aos servidores designados um relatório de acompanhamento do instrumento em questão".

Destarte, a divisão de convênios deveria informar o nome do fiscal e anexar a respectiva portaria e os relatórios de fiscalização ao processo referido. Trazemos no bojo central a PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/MF/MP 507/2011:

"Art. 65. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio".

O cerne do embrulho identificado é a ausência expressa e efetiva de titular da representante/UFERSA na fiscalização e acompanhamento do objeto do termo de convênio. Representando a ausência no devido processo administrativo do relatório de acompanhamento do referido termo.

6.4.3 RECOMENDAÇÃO 04

RECOMENDA-SE que a UFERSA ao firmar contratos, termos de convênio, parceria e ou cooperação e seus congêneres seja diligente de indicar os respectivos fiscais para a devida fiscalização e ou acompanhamento e controle do objeto.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

7.1 CONSTATAÇÃO 01 - NÃO CLAREZA EM RELAÇÃO AO COORDENADOR DO PROJETO (PROCESSO 23091.001591/2014-70 - MANEJO INTEGRADO DO REJEITO DE DESSALINIZAÇÃO.)

Quanto à existência de dois coordenadores, no termo de anuência, indicados como, Professor Nildo da Silva Dias – Coordenador da Ação e Gestor; Portaria UFERSA/GAB nº 0905/14 de 27 de junho de 2014 designa a Servidora Jeane Cruz Portela como Coordenadora da ação. E, posteriormente a resposta esclarece a questão de auditoria.

7.1.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Quanto a esse aspecto transcrevemos trecho do memorando nº 178/15 DICONV/PROPLAN citado:

*A tempo do início do projeto, decorrente de prêmio alcançado por iniciativa do professor Nildo da Silva Dias, o mesmo foi considerando responsável pelo projeto como demonstra termo de anuência. Porém verificou-se antes da execução do Convênio, que devido a afastamento para pós-graduação (Pós-doutorado), o docente não estava apto para ser nomeado coordenador e responsável pelo acompanhamento do projeto. Assim, a Portaria 0905/2014 nomeou a docente **Jeane Cruz Portela** como coordenadora e responsável pelo acompanhamento do Convênio, incluindo-a automaticamente na equipe descrita no termo de anuência.*

7.1.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº 1

QUANTO À QUESTÃO DE AUDITORIA SUPRACITADA FORA DEVIDAMENTE ATENDIDA.

7.2 CONSTATAÇÕES 02 - AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO/RELATÓRIO DE CONTRATOS E SEUS CONGÊNERES (PROCESSO 23091.001591/2014-70 - MANEJO INTEGRADO DO REJEITO DE DESSALINIZAÇÃO.)



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Quanto a ausência de acompanhamento e fiscalização do convênio supracitado e a manifestação da PROPLAN/DICONV no Memorando nº 181/2015, verificou-se que não fora atendido.

7.2.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Quanto a esse aspecto transcrevemos trecho do memorando citado:

‘O relatório está apenso ao processo: Relatório técnico (pág. 250)

7.2.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº 3

A resposta da divisão de convênios quanto a questão acima, direciona para a fl. 250 do referido processo administrativo como se tratasse de um relatório de fiscalização e acompanhamento do objeto do termo. Quando na verdade o que consta é um relatório de execução do objeto assinado pelo Reitor e o Professor Coordenador do Projeto. Por fim, verificamos que a justificativa não supre a demanda da execução de um relatório de fiscalização e ou acompanhamento do referido projeto.

Destarte, a divisão de convênios deveria informar o nome do fiscal e anexar a respectiva portaria e os relatórios de fiscalização ao processo referido. Trazemos no bojo central a PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/MF/MP 507/2011:

“Art. 65. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio”.

O cerne do embrulho identificado é a ausência expressa e efetiva de titular da representante/UFERSA na fiscalização e acompanhamento do objeto do termo de convênio. Representando a ausência no devido processo administrativo do relatório de acompanhamento do referido termo.

7.2.3 RECOMENDAÇÃO 03:



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

RECOMENDA-SE que a UFERSA ao firmar contratos, termos de convênio, parceria e ou cooperação e seus congêneres seja diligente de indicar os respectivos fiscais para a devida fiscalização e ou acompanhamento e controle do objeto.

7.3 CONSTATAÇÃO 03 – AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DA PORTARIA DE FISCALIZAÇÃO DO CONVÊNIO (PROCESSO Nº 23091.005443/2013-43 - APICULTURA)

Quanto a ausência de efetividade da portaria do fiscal do convênio supracitado e a manifestação da PROPLAN/DICONV no Memorando nº 178/2015, verificou-se que a portaria foi emitida. Contudo, em desconformidade com o Decreto nº 7.423/10, art. 12º, §1º e incisos II e IV que versa sobre a segregação de função.

7.3.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

A seguir transcrevemos trecho do Memorando nº 178/2015- PROAD:

A portaria em questão, nº 0905/2014 nomeando a docente Jeane responsável pela coordenação e acompanhamento do termo de referência, consta na página 215 do processo. Pede observância e verificação à folha indicada.

7.3.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº 2

Quanto à ausência de portaria do fiscal do convênio supracitado, esta apenas mencionou, respectivamente, a portaria nº 0905/14 (fl. 215). Porém, não foi apresentado nenhum documento que demonstre como titular um representante da concedente. Assim, apenas, verificou-se a ausência de fiscal titular da concedente/UFERSA. Trazemos no bojo da análise a transcrição na íntegra do Decreto nº 7.423/10:

“Art. 12. Na execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados nos termos da Lei nº 8.958, de 1994, e deste Decreto, envolvendo a aplicação de recursos públicos, as fundações de apoio submeter-se-ão ao controle finalístico e de gestão do órgão colegiado superior da instituição apoiada:



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

II - Implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, de forma a individualizar o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles;

IV - Observar a segregação de funções e responsabilidades na gestão dos contratos, bem como de sua prestação de contas, de modo a evitar que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em um único servidor, em especial o seu coordenador. ”

A justificativa apresentada pela Direção/Divisão de Convênio da estrutura organizacional ligada a Pró Reitoria de Planejamento e Administração não elide sua responsabilidade em emitir a portaria de acordo com a Legislação *in comento* que deve ser realizada observando a segregação de função. A necessidade de fiscalização realizada por princípios como a imparcialidade, integridade, transparência e accountability emanados por órgãos internacionais como, International Federation of Accountants – IFAC. Traz uma nova governança corporativa pública sendo cobrado e acompanhado pelos órgãos de controle interno e externo.

A accountability é o processo pelo qual as entidades e agentes do setor público respondem pelas decisões e ações adotadas, submetendo-se ao controle externo. Na prática, a accountability é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida. E, a integridade baseada em honestidade, objetividade, altos padrões de decência e probidade na administração dos recursos públicos e na gestão das entidades. É dependente da eficácia do sistema de controle das entidades e dos padrões pessoais e profissionais dos agentes públicos. Reflete-se tanto nos processos decisórios quanto na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho elaborados pelas entidades públicas. Por fim, a transparência é necessária para garantir que os stakeholders possam confiar nos processos decisórios e ações das entidades do setor público, na gestão das atividades e nos servidores dessas entidades. As informações reportadas aos stakeholders devem ser completas, precisas e claras. Além disso, elas devem ser divulgadas de forma efetiva e oportuna, e submetidas a um exame externo quando necessário.

Já na segregação de função é um termo originário dos princípios da Legalidade, Moralidade e da Eficiência da administração pública, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Sendo método que visa à redução de riscos deliberados ou proposital, quando os exercícios de funções administrativas se mostram potencialmente conflitantes em sua cadeia produtiva de suas informações, capazes de interferir nas tomadas de decisão e como também o não atingimento dos objetivos institucionais e setoriais da unidade auditada. Assim, prolata o Excelsior Tribunal de Contas da União em seu glossário¹⁰

¹⁰ <http://www.etecnico.com.br/paginas/mef22868.htm> - Glossário Tribunal de Contas da União



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Informamos que o extrato bancário está disponível no SICONV no campo Extrato bancário do convênio. No entanto, será providenciada a junção do extrato ao processo.

7.4.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº 4

Quanto à ausência do extrato bancário da conta específica do convênio supracitado, esta apenas mencionou, respectivamente, que está disponível no SICONV. Porém, não foi apresentado documento anexado no processo. E, ficou esclarecido que será providenciada a juntada do extrato ao processo administrativo referido.

Embora a Universidade faça uso do sistema de convênios – SICONV não poderá se eximir da responsabilidade de exigir da Fundação de apoio a confecção e guarda dos documentos relativos as atividades desenvolvidas nos convênios e congêneres, conforme preceitua a norma interna que disciplina a relação da UFERSA com a sua Fundação de apoio, conforme transcrito abaixo:

RESOLUÇÃO CONSUNI/UFERSA Nº 001/2013, de 04 de fevereiro de 2013.

Normaliza as relações entre a Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA e as Fundações regularmente credenciadas no Ministério da Educação – MEC e Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, de apoio à UFERSA.

Art. 29.

§ 4º A fundação de apoio deverá manter pelo período de 5 (cinco) anos após o término do projeto, toda a documentação relativa à execução das atividades desenvolvidas nos convênios, contratos ou instrumentos congêneres, com as notas fiscais devidamente identificadas com o nome do projeto, assim como os extratos bancários.

No entanto ao assumir a responsabilidade de providenciar a juntada dos extratos bancários ao processo a Divisão de convênios, acaba por atender a este questionamento.

8.1 CONSTATAÇÕES – (23091.002247/2014-06 - DIREITOS HUMANOS)

Quanto às constatações e recomendações repetem-se as mesmas falhas e justificativas anteriormente citadas nos dois processos. Na relação sobre a fiscalização e efetividade da portaria da fiscalização do contrato, convênio e seus congêneres.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

A legislação, *in comento*, é farta, íntegra e objetiva quanto à necessidade da segregação de função (Decreto nº 7.423/10, art. 12º, §1º e incisos II e IV).

O cerne do embrulho identificado é a ausência expressa e efetiva de titular da representante/UFERSA representando devidamente e efetivamente na fiscalização deste convênio supracitado. Podemos ainda trazer no bojo central a teoria de agência que o autor Schulze (2001)¹¹ ressalta que o altruísmo está presente de forma mais intensa em empresas familiares, devido ao relacionamento próximo entre acionistas e gestores pertencentes à mesma família. O custo gerado pela teoria de agência pode trazer danos irreversíveis e maléficis na fiscalização de convênios quando haja a vinculação entre gestor, executor e fiscalizador da mesma obra.

Da análise final da equipe técnica de auditores governamentais trata e corrobora para a inefetividade da constatação apontada.

7.3.3 RECOMENDAÇÃO 03:

Quanto à ausência de segregação de função e titularidade do representante da concedente/UFERSA não foi realizado a contento. E, tendo uma lacuna, RECOMENDA-SE que a PROPLAN/DICONV realize o diálogo e acompanhamento da escolha e ou indicação do fiscal do convênio para que preveja o cumprimento da segregação de funções. Que evite de quem faça parte do Comitê Gestor seja o titular da fiscalização do próprio convênio que ele executará sob administração.

7.4 CONSTATAÇÃO 04 – Esclarecer ou justificar a ausência do extrato de conta bancária DO CONVÊNIO (PROCESSO Nº 23091.001591/2014-70 - manejo integrado do rejeito de dessalinização)

Quanto a ausência do extrato de conta bancária (específica), aberta para a movimentação do Convênio pela Fundação Guimarães Duque. E, expressa previsão da cláusula nona contrato de parceria.

7.4.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

A seguir transcrevemos trecho do Memorando nº 178/2015:

¹¹ LUBATKIN, M.H.; SCHULZE, W.S.; LING, Y.; DINO, R. The effects of parental altruism on the governance of family-managed firms. *Journal of Organizational Behavior*, v. 26, pag. 313–330. 2005

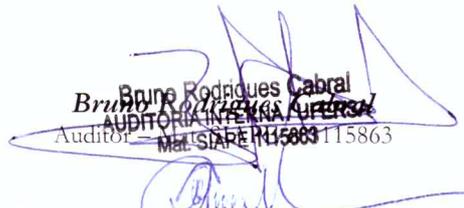


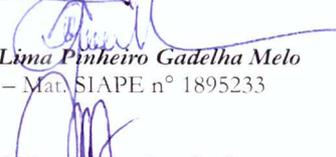
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

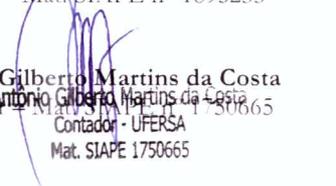
9. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, observando as informações obtidas e análises acima declinadas, esta Auditoria Interna expede as recomendações descritas supra e encaminha o presente Relatório para análise e ciência de Vossa Magnificência.

Mossoró, 03 de outubro de 2015.


Bruno Rodrigues Cabral
AUDITORIA INTERNA UFRSA
Auditor - Mat. SIAPE 115863


Marília de Lima Pinheiro Gadelha Melo
Auditor - Mat. SIAPE nº 1895233


Antônio Gilberto Martins da Costa
Contador - UFRSA
Mat. SIAPE 1750665