



# AUDINT

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO  
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN);

Divisão de Projetos Acadêmicos e Institucionais (DIPAI).

*2025*

**Universidade Federal Rural do Semi-árido (Ufersa)**  
**Unidade de Auditoria Interna (Audint)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO N. 4*

Unidade Examinada: **Pro-Reitoria de Planejamento (PROPLAN)**

Município/UF: **Mossoró/RN**

## **Missão**

A Unidade de Auditoria Interna tem por missão desenvolver um plano de ação que auxilie a organização a alcançar seus objetivos, adotando uma abordagem sistêmica e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos com o objetivo de melhorar as operações e resultados obtidos da instituição.

## **Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

# QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDINT?

O escopo da auditoria abrangeu a análise da eficácia e da eficiência da execução dos Termos de Execução Descentralizados (TED), com ênfase nos aspectos de planejamento, gerenciamento de riscos e adequação dos controles internos administrativos. A unidade auditada foi a Divisão de Projetos Acadêmicos e Institucionais (DIPAI) pertencente à Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), setor responsável pela execução .

## POR QUE A AUDINT REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho estava previsto no Plano Anual de Auditoria Interna de 2025 ([PAINT/2025](#)). Ele foi inserido após uma metodologia de escolha baseada em riscos.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDINT? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A auditoria revelou falhas estruturantes relacionadas à transparência. Diante disso, recomendou: 1) A instituição de procedimento formalizado, por meio de normativo interno, que defina responsáveis, prazos e fluxos para a atualização e divulgação tempestiva, na página institucional da PROPLAN, dos Termos de Execução Descentralizada celebrados, incluindo obrigatoriamente a publicização dos atos de designação dos gestores titulares e suplentes, em conformidade com o Decreto nº 10.426/2020, bem como a verificação periódica da consistência entre os TEDs registrados no SIPAC e aqueles divulgados no sítio eletrônico oficial.; e 2) A implantação e a consolidação de mecanismo institucional de divulgação centralizada, em meio eletrônico de acesso público, que assegure o registro e a disponibilização tempestiva das informações relativas à execução física e financeira dos Termos de Execução Descentralizada operacionalizados por fundações de apoio, durante toda a vigência dos instrumentos, de modo a possibilitar o acompanhamento concomitante da execução, o exercício do controle social e o fortalecimento das práticas de governança institucional.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
Visão Geral do Objeto - considerações iniciais sobre a execução de TED.....	6
Dados e panorama da transparência.....	8
<b>RESULTADOS DOS EXAMES.....</b>	<b>12</b>
1. Ausência de divulgação dos gestores e fiscais de TEDs na página institucional.....	12
2. Ineficiência na divulgação dos TEDs na página institucional.....	15
<b>RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>17</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>18</b>

# INTRODUÇÃO

As universidades federais desempenham um conjunto amplo e complexo de atividades de elevado impacto social. Para além da formação acadêmica de profissionais que atuarão nos mais diversos setores da sociedade (industriais, públicos, comerciais e de serviços), a atuação universitária estrutura-se a partir da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme preconizado pelo art. 207 da Constituição Federal de 1988.

No âmbito dessa tríade, as atividades de pesquisa e extensão destacam-se não apenas pelos resultados acadêmicos e sociais que produzem, mas também pela sua capacidade de capilarização institucional. Tais atividades são desenvolvidas cotidianamente e pressupõem uma rede de suporte administrativo e burocrático para viabilizar sua execução. Nesse contexto, docentes, técnicos-administrativos em educação e discentes atuam de forma integrada em todas as etapas dos projetos, desde o planejamento até a execução e a entrega de resultados, cujos benefícios alcançam tanto a comunidade acadêmica quanto a sociedade em geral.

A pesquisa e a extensão materializam-se, predominantemente, por meio de projetos institucionais. Em um cenário de décadas de restrição orçamentária<sup>1</sup> que afeta as universidades federais, o financiamento externo assume papel estratégico para a continuidade dessas atividades. Entre os diversos instrumentos disponíveis, destacam-se os Termos de Execução Descentralizada (TED), que possibilitam a descentralização de créditos orçamentários entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a execução de ações de interesse comum.

No Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) de 2025, o objetivo inicialmente definido para este trabalho foi: *“analisar a execução dos Termos de Execução Descentralizada (TED), relativos aos projetos de extensão e a relação com a fundação de apoio, com foco no impacto comunitário, no alinhamento com os objetivos educacionais e na sustentabilidade financeira”*. A seleção desse trabalho decorreu de risco previamente identificado pela gestão e formalizado no [Relatório de Riscos Consolidado](#), elaborado no âmbito do Comitê Governança, Gestão de Riscos e Controles.

O risco mapeado relacionava-se à gestão dos TED, sendo classificado com alto grau de exposição, especialmente quanto às seguintes possibilidades: (a) não disponibilização dos recursos financeiros pactuados; (b) ausência ou falhas na execução do plano de trabalho; (c) descumprimento do cronograma de execução pelo responsável técnico; e, em nível considerado extremo, (d) o não encaminhamento, pela fundação de apoio, da documentação comprobatória da execução no prazo estabelecido.

---

<sup>1</sup> Como exemplo, a mais recente restrição orçamentária veio de um corte promovido pelo Congresso Nacional no orçamento das universidades Ufersa mais, ver: <https://www.andifes.orgUfUfersa/12/23/nota-da-andifes-sobre-os-cUfUfersa-orcamento-aprovado-pelo-congressoUfUfersaal-para-as-universidades-federaisUfUfersa> em: Ufersa 2026.

Todavia, já nas fases iniciais dos trabalhos, verificou-se a necessidade de reavaliação e ampliação do escopo originalmente previsto. Constatou-se que uma abordagem restrita aos projetos de extensão e à relação com a fundação de apoio não seria suficiente para enfrentar os riscos identificados de forma estruturante. Assim, o foco da auditoria foi redirecionado para uma análise mais abrangente da execução dos TED no âmbito da universidade, com ênfase nos aspectos de transparência e adequação dos controles internos administrativos. A principal razão para essa alteração de escopo foi a identificação de fragilidades institucionais relacionadas à transparência e à divulgação dos TED, indicativas de um nível incipiente de maturidade organizacional nesse tema. Tais fragilidades serão detalhadas nos tópicos subsequentes deste relatório.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a auditoria fundamentou-se, predominantemente, em análise documental, abrangendo a página institucional da universidade e os processos administrativos de todos os TED ativos. Ao todo, o volume de recursos auditados alcançou o montante de R\$43.702.748,21 referentes aos TEDs analisados do período de 2018 a 2024. De forma complementar, foram realizadas entrevistas com servidores das unidades envolvidas e com representantes da alta gestão, com o objetivo de compreender os fluxos operacionais, as responsabilidades atribuídas e os mecanismos de controle atualmente adotados.

## Visão Geral do Objeto - considerações iniciais sobre a execução de TED

Os Termos de Execução Descentralizada (TED) são regidos, em âmbito federal, pelo Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, que estabelece as regras gerais para a descentralização de créditos orçamentários entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Ademais, destaca-se a existência de orientação consolidada do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, notadamente o [Acórdão TCU nº 1.178/2018](#), aplicável ao contexto das instituições federais de ensino superior, inclusive no âmbito desta universidade.

No contexto institucional, a execução dos TEDs ocorre, essencialmente, sob três modalidades distintas:

- (i) a Ufersa na condição de unidade descentralizada;
- (ii) a Ufersa como unidade descentralizada do Ministério da Educação (MEC)<sup>2</sup>; e
- (iii) a Ufersa atuando como unidade descentralizadora.

---

<sup>2</sup> No site da Ufersa arquivado à categoria “Ufersa como dUfersaralizada do MEC” está incorreto, emUfersa manual referente tenha sido produzUfersa possível acessá-lo em: [https://ep.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/164/2021/06/Manual-TED\\_MEC.pdf](https://ep.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/164/2021/06/Manual-TED_MEC.pdf). Disponível em: 13 jan. 2026.

Cada uma dessas modalidades apresenta especificidades procedimentais próprias; contudo, de forma geral, os TEDs percorrem as etapas de planejamento, execução e finalização.

A fase de planejamento compreende o recebimento da demanda, a elaboração do plano de trabalho e a formalização e aprovação do instrumento. Superada essa etapa e concluído o trâmite administrativo necessário, inicia-se a execução do plano de trabalho, que corresponde à fase mais extensa e complexa do processo. Essa etapa envolve, conforme o caso, a realização de procedimentos licitatórios, o pagamento de bolsas, a celebração de termos aditivos, bem como a execução material das atividades previstas no plano de trabalho. Por fim, encerrada a execução, procede-se à prestação de contas, observadas as regras específicas aplicáveis a cada modalidade de TED.

No caso de a Ufersa atuar como unidade descentralizada, a instituição recebe os recursos e executa diretamente as ações previstas através da Fundação Guimarães Duque (FGD). Quando a Ufersa atua como unidade descentralizada do MEC, o rito é substancialmente semelhante, contudo a formalização, o acompanhamento e a execução ocorrem por meio do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (SIMEC) no âmbito da própria universidade. Já na hipótese de a Ufersa figurar como unidade descentralizadora, os recursos são transferidos da universidade para outra entidade da Administração Pública, não sendo a execução material realizada no âmbito da instituição.

Registra-se, como boa prática institucional, a existência de mapeamento dos processos e de manual orientador relacionados à gestão dos TEDs, embora se evidencie a necessidade de sua atualização, a fim de refletir alterações normativas, sistêmicas e procedimentais ocorridas nos últimos anos.

Observa-se, ainda, que os TEDs encontram-se distribuídos em múltiplos sistemas, a depender de sua natureza e da etapa em que se encontram. Há TEDs registrados no SIMEC, outros que tramitam, em determinadas fases, no TransfereGov, bem como aqueles executados integralmente por intermédio da FGD e seu sistema próprio. Não obstante, todos os TEDs deveriam, em tese, estar formalizados em processos eletrônicos no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), de modo a assegurar rastreabilidade, padronização e transparência administrativa.

Todas essas atividades relacionadas à gestão dos TEDs são monitoradas, no âmbito da Ufersa, pela Diretoria de Parcerias Institucionais e Apoio a Instrumentos (DIPAI), cujas competências regimentais incluem: a) promover a análise da viabilidade de projetos, convênios e instrumentos congêneres que envolvam repasses financeiros entre a Ufersa e outros partícipes; b) assessorar, no âmbito de sua competência, a elaboração de projetos destinados à obtenção de

financiamento; c) formalizar convênios, termos de cooperação e outros instrumentos jurídicos congêneres que envolvam a transferência de recursos financeiros entre a Ufersa e demais partícipes; d) acompanhar e avaliar o cumprimento do objeto e a correta execução orçamentária e financeira dos convênios e termos de cooperação firmados pela Ufersa, seja na condição de concedente, seja como conveniente; e) realizar o encaminhamento das prestações de contas aos órgãos concedentes e de controle, quando aplicável; f) emitir pareceres sobre as prestações de contas apresentadas por outros partícipes de convênios firmados com a Ufersa; e g) executar outras atividades que lhe forem atribuídas pelo Pró-Reitor, no âmbito de suas competências.

Considerando essa contextualização inicial, passa-se a exposição dos dados que fundamentaram os achados de auditoria.

## Dados e panorama da transparência

A auditoria contemplou a análise de 58 Termos de Execução Descentralizada (TEDs), correspondentes à totalidade dos instrumentos celebrados no período de 2018 a 2024. Os trabalhos foram realizados entre 1º de dezembro de 2025 e 25 de janeiro de 2026 e consistiram na verificação da disponibilização, no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), da documentação relacionada à execução físico-financeira dos projetos vinculados aos referidos TEDs. Considerando que todos os instrumentos analisados foram executados pela Fundação de Apoio (FGD), a presente auditoria possui caráter transversal, incidindo sobre a relação institucional estabelecida entre a Universidade e a Fundação.

A relação entre universidade e fundação de apoio, bem como a regulamentação das atividades por estas desempenhadas, encontra-se disciplinada por um amplo conjunto de normativos incidentes. O elevado grau de escrutínio público sobre essa atuação decorre do fato de envolver a aplicação de recursos públicos, o que impõe exigências reforçadas de transparência. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União assentou que “não é a natureza da entidade (pública ou privada) que define o grau e a forma de publicidade que será dada à sua gestão, mas a origem do recurso que, quando é público, traz de forma inseparável a necessidade de aplicação amplamente transparente” (item 1.2.28 do Acórdão nº 1.178/2018 – TCU).

A transparência possui fundamento constitucional expresso e objetiva viabilizar a participação do cidadão na Administração Pública, nos termos do art. 37, § 3º, II, da Constituição Federal de 1988. A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) densifica esse comando constitucional ao estabelecer regras, procedimentos e prazos para a divulgação ativa e passiva de informações, promovendo uma mudança de paradigma no controle social: o cidadão deixa de atuar apenas de forma reativa, como mero questionador de atos já consumados, e passa a exercer papel protagonista e contínuo de fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

O Decreto 7423 de 2010, art. 12, §2º, determina que deve haver a divulgação detalhada de informações sobre os projetos, incluindo fundamentação normativa, sistemática de elaboração e aprovação, acompanhamento de metas, avaliação, plano de trabalho, resultados, valores pagos aos bolsistas e outras informações. Fazendo com que as IFEs passem a ter uma política de publicidade junto à comunidade acadêmica e sociedade em geral, incluindo o acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira.

Embora recaia sobre as Fundações de Apoio a obrigação de assegurar a publicidade dos atos de gestão (obrigação essa pela qual são remuneradas pelas universidades), nos termos do art. 11, § 1º, do Decreto nº 7.423/2010, compete à instituição apoiada zelar pelo adequado acompanhamento da execução físico-financeira de cada projeto. Tal acompanhamento somente se mostra viável por meio da utilização de sistemas informatizados que possibilitem o registro dos atos da execução físico-financeira de forma automática e concomitante à sua realização, conforme reiteradamente assentado pelos órgãos de controle.

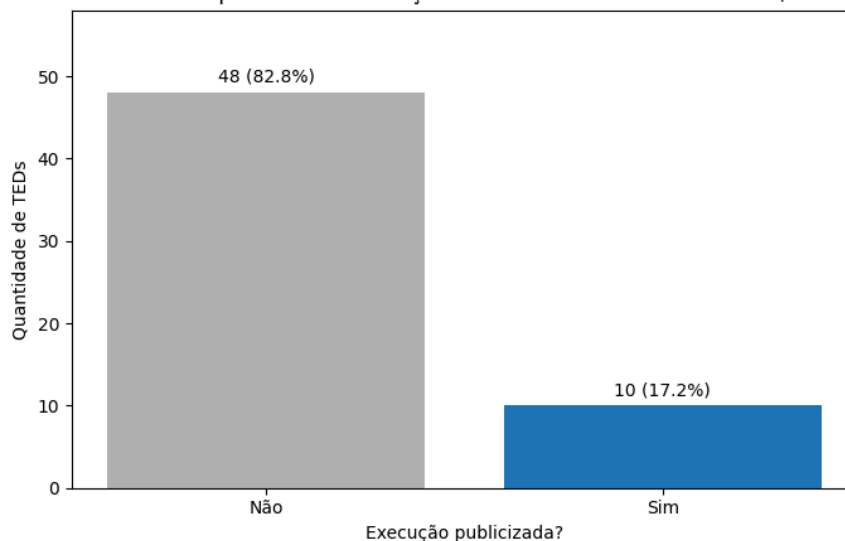
Ademais, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) reforça esse dever ao estabelecer a obrigação de manutenção de informações atualizadas, estruturadas e disponíveis para acesso público, nos termos do art. 8º, § 3º, VI, evidenciando que a transparência constitui requisito permanente e indissociável da gestão de recursos públicos.

A base de dados construída a partir dessa análise resultou em uma tabela composta por 59 linhas e 11 variáveis, contemplando: a) número do processo; b) exercício de celebração; c) responsável/coordenador; d) parceiros envolvidos; e) denominação do projeto; f) termo do convênio; g) valor pactuado; h) datas de início e término da execução; i) existência de publicização; e j) observações sobre a publicização.

A concepção inicial do trabalho de auditoria teve como foco a realização de uma análise quantitativa abrangente da execução dos TEDs, considerando o universo de instrumentos firmados no período analisado, com o acompanhamento individualizado dos respectivos planos de trabalho e da documentação associada. Essa abordagem buscou identificar padrões de execução, níveis de conformidade e eventuais fragilidades recorrentes, subsidiando a proposição de melhorias voltadas ao incremento da eficiência administrativa, à qualificação dos mecanismos de controle e à ampliação da efetividade na aplicação dos recursos públicos descentralizados. Nesse contexto, a consolidação e a sistematização das informações relativas à publicização da execução dos TEDs mostraram-se essenciais para a compreensão do grau de transparência dos instrumentos analisados, conforme evidenciado no gráfico a seguir.

### Gráfico 01 - Transparência na execução dos TEDs

Panorama da transparência da execução dos TEDs no âmbito da Ufersa (2018-2024)



Elaborado por: Maria Teodora Rocha Maia do Amaral

**Fonte: Elaboração própria.**

O gráfico evidencia que a maioria expressiva dos Termos de Execução Descentralizada analisados (82,8%) não apresenta publicização da execução, ao passo que apenas 17,2% dos instrumentos possuem algum nível de divulgação das informações relacionadas à execução. Tal distribuição revela um baixo grau de transparência ativa no conjunto dos TEDs firmados pela Universidade no período de 2018 a 2024, indicando que a disponibilização de informações não constitui prática institucionalizada, mas ocorre de forma pontual, heterogênea e, em alguns casos, posterior à própria execução dos recursos.

Dentre os 10 TEDs com publicização no SIPAC:

- 5 foram posteriores ao fim da vigência. Em alguns casos, anos depois;
- 2 se referem à recursos enviados para execução de obras que estão sem atualização no SIPAC há mais de 2 anos.
- 2 foram inseridos apenas uma parte, estando desatualizado.

A análise qualitativa dos 10 Termos de Execução Descentralizada que apresentam algum nível de publicização no SIPAC evidencia que, mesmo nos casos classificados como “publicizados”, persistem inconsistências relevantes quanto à tempestividade, integridade e atualidade das informações disponibilizadas. Verificou-se que cinco TEDs tiveram sua publicização realizada apenas após o encerramento do prazo de vigência, em alguns casos anos depois da conclusão da execução, o que descaracteriza a transparência como instrumento de acompanhamento e controle, restringindo-a a um caráter meramente formal ou retrospectivo.

Identificaram-se ainda dois TEDs relacionados à execução de obras cujos registros permanecem desatualizados no SIPAC há mais de dois anos, o que inviabiliza o acompanhamento do andamento físico-financeiro dos objetos pactuados. Por fim, em dois casos, a publicização ocorreu de forma parcial, com inserção incompleta de documentos e informações, permanecendo os processos desatualizados quanto à situação atual da execução.

Esses achados demonstram que a publicização observada não atende, de modo geral, aos requisitos de tempestividade, completude e fidedignidade da informação, essenciais à efetividade da transparência ativa, reforçando a necessidade de aprimoramento dos fluxos, responsabilidades e mecanismos institucionais de divulgação e acompanhamento dos TEDs. O contexto reforça o caráter estrutural do problema, justificando sua adoção como eixo central da auditoria, com repercussões diretas sobre as demais fases do ciclo de vida desses instrumentos.

As análises realizadas evidenciaram fragilidades adicionais, notadamente a ausência de informações essenciais, tais como a disponibilização de editais de seleção de bolsistas, atas de procedimentos licitatórios, registros das cargas horárias dos beneficiários e relatórios semestrais de execução, entre outros documentos relevantes. Não obstante a relevância dessas inconformidades, a avaliação técnica priorizou, como medida preliminar e estruturante, a correção dos critérios de transparência adotados, por se tratar de requisito essencial, condicionante e normativamente exigido, cuja inadequação compromete a própria efetividade do acompanhamento, do controle e da avaliação da execução dos projetos.

Diante desse cenário, concluiu-se que a ausência ou a limitação de mecanismos adequados de transparência compromete, de forma transversal, o planejamento e o monitoramento. Em razão disso, a auditoria redirecionou seu foco, passando a adotar a transparência dos TEDs como eixo central do trabalho, por se tratar de condição prévia e indispensável para o fortalecimento dos controles internos, da gestão de riscos e da governança desses instrumentos.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Ausência de divulgação dos gestores e fiscais de TEDs na página institucional

**a) Contextualização:** A transparência constitui princípio basilar da Administração Pública, sendo elemento essencial para o controle social, o fortalecimento da governança e a adequada gestão de riscos e controles internos. No contexto dos TED, a divulgação tempestiva e completa das informações relativas aos instrumentos celebrados, aos planos de trabalho e aos responsáveis pela sua execução é condição indispensável para assegurar o acompanhamento institucional, a rastreabilidade das decisões e a responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

A Ufersa dispõe de página institucional, vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), destinada à divulgação dos TEDs firmados pela universidade, o que demonstra iniciativa institucional alinhada às boas práticas de transparência ativa. Todavia, a efetividade desse mecanismo depende da atualização contínua das informações e da observância integral das exigências normativas aplicáveis.

**b) Critério (o que deveria ser):** Nos termos do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, aplicam-se aos TEDs, entre outros, os seguintes dispositivos:

Art. 17: **no prazo de vinte dias**, contado da data da celebração do TED, as unidades descentralizadora e descentralizada devem designar os agentes públicos federais que atuarão como fiscais titulares e suplentes do instrumento, responsáveis pelo monitoramento e avaliação da execução do objeto pactuado.

Parágrafo único: **o ato de designação dos gestores titulares e suplentes do TED deve ser publicado no sítio eletrônico oficial das unidades descentralizadora e descentralizada.**

Art. 14: o TED e seus eventuais termos aditivos devem ter seus extratos publicados no sítio eletrônico oficial da unidade descentralizadora **no prazo de vinte dias, contado da data da assinatura.**

Parágrafo único: **as unidades descentralizadora e descentralizada devem disponibilizar a íntegra do TED celebrado e do plano de trabalho atualizado em seus sítios eletrônicos oficiais, no mesmo prazo.**

Dessa forma, espera-se que a universidade divulgue, de maneira completa e atualizada, tanto os instrumentos firmados quanto a identificação formal dos gestores responsáveis pela fiscalização e acompanhamento dos TEDs.

**c) Condição (o que é):** A análise da página institucional da PROPLAN evidenciou que há divulgação de TEDs celebrados pela Ufersa desde o ano de 2014. Contudo, verificou-se que não há divulgação dos gestores titulares e suplentes designados para o acompanhamento e fiscalização dos TEDs, em desacordo com o previsto no Decreto nº 10.426/2020.

Um exemplo é a página referente aos TEDs celebrados em 2024:

**Figura 01 - TEDs celebrados em 2024**

The image shows a screenshot of the PROPLAN website. On the left, there is a navigation menu with the following items: 'Sobre a PROPLAN' (with sub-items: Equipe Proplan, Agenda do Pró-Reitor, Agenda do Pró-Reitor Adjunto, E-Agendas, Agenda – Sala de Reuniões), 'Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI' (with sub-items: Processo de Elaboração, Cronograma, Eixos Temáticos, Documentos, Consulta Pública), and 'Diretoria de Contabilidade e Finanças' (with sub-items: Agenda da Diretoria, Setor Financeiro, Setor Orçamentário, Setor de Contabilidade). The main content area is titled 'Termos de Execução Descentralizada – Celebrados em 2024'. It lists two TEDs:

- Termo de Execução Descentralizada nº 001/2024**
  - Unidade descentralizadora: Universidade Federal Rural do Semi-árido – UFRSA
  - Unidade descentralizada: Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN
  - Objeto: Realizar a gestão administrativa, técnica e financeira das ações visando o provimento de acesso à Internet para a UFRSA e seus campi do interior, por meio da Rede Ipê da RNP e do PoP-RN (Ponto de Presença da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa no Rio Grande do Norte), que é hospedado no Núcleo de Redes Avançadas da UFRN.
  - Valor: R\$ 231.500,00
  - Vigência: 01/03/2024 a 28/02/2029
- Termo de Execução Descentralizada nº 002/2024**
  - Unidade descentralizadora: Universidade Federal Rural do Semi-árido – UFRSA
  - Unidade descentralizada: Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN
  - Objeto: Integrar a **UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO** à Rede Pública SIG-UFRN como COOPERADA para a realização de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua, visando à cooperação na melhoria e evolução dos Sistemas SIG-UFRN.
  - Valor: R\$ 595.710,99
  - Vigência: 10/12/2024 a 10/12/2027

At the bottom of the page, there is a footer: '1 de fevereiro de 2024. Visualizações: 780. Última modificação: 16/12/2024 14:19:48'. There is also an accessibility icon for Libras.

Fonte: *Print* retirado da página institucional da Proplan.

Embora conste as informações básicas de dois TEDs celebrados, não há a divulgação do ato de nomeação dos gestores titulares e suplentes ou sequer a referência nominal dos designados.

Adicionalmente, constatou-se que não há registro de TEDs referentes ao exercício de 2025, e, no exercício de 2024, constam apenas dois TEDs divulgados, situação que não reflete, de forma fidedigna, o volume de instrumentos efetivamente celebrados e em execução no âmbito da universidade. Mais especificamente

Figura 02 - TEDs disponíveis no SIPAC no ano de 2024

Filtros: Tipo Processo x

Mostrar 25 Processos 0 Itens Selecionados

Processo	Unidade Atual	Cadastrado Em	Natureza	Situação
<input type="checkbox"/> 23091.015715/2024-54 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	DIPAI (11.01.01.03)	02/12/2024	OSTENSIVO	● ATIVO
<input type="checkbox"/> 23091.014760/2024-37 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	DIPAI (11.01.01.03)	14/11/2024	OSTENSIVO	● ATIVO
<input type="checkbox"/> 23091.014460/2024-86 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	DIPAI (11.01.01.03)	07/11/2024	OSTENSIVO	● ATIVO
<input type="checkbox"/> 23091.014458/2024-43 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	DIPAI (11.01.01.03)	07/11/2024	OSTENSIVO	● ATIVO
<input type="checkbox"/> 23091.014437/2024-28 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	DIPAI (11.01.01.03)	07/11/2024	OSTENSIVO	● ATIVO
<input type="checkbox"/> 23091.014432/2024-66 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	DIPAI (11.01.01.03)	07/11/2024	OSTENSIVO	● ATIVO
<input type="checkbox"/> 23091.014430/2024-23 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	DIPAI (11.01.01.03)	07/11/2024	OSTENSIVO	● ATIVO
<input type="checkbox"/> 23091.014173/2024-75 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	DIC (11.01.08.01)	01/11/2024	OSTENSIVO	● ATIVO
<input type="checkbox"/> 23091.000515/2024-47 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	DIPAI (11.01.01.03)	18/01/2024	OSTENSIVO	● ATIVO

Fonte: pesquisa realizada no SIPAC selecionando o tipo de processo “termo de execução descentralizada”.

Da análise da listagem de nove processos cadastrados em 2024 com a temática de Termo de Execução Descentralizada (TED), verificou-se que apenas dois encontram-se atualmente divulgados na página institucional. Observou-se, ainda, que parte desses processos refere-se a TEDs celebrados no exercício de 2023, cujo cadastramento administrativo ocorreu mais de um ano após a data de celebração do instrumento.

Em termos práticos, constatou-se que dois TEDs celebrados no exercício de 2024 não constam na página institucional, evidenciando defasagem e inconsistência na divulgação das informações relativas aos instrumentos em execução.

**d) Causa:** A causa raiz do achado está associada à ausência de um procedimento institucional formalizado e padronizado que atribua responsabilidades claras pela atualização, validação e publicação das informações relativas aos TEDs, bem como pela divulgação dos atos de designação dos gestores. Soma-se

Ds, o que dificulta a consolidação das informações e contribui para falhas na transparência ativa.

**e) Efeito (consequência):** A ausência de divulgação adequada dos TEDs e dos respectivos gestores expõe a universidade a riscos relevantes de governança, tais como: dificuldade de monitoramento institucional da execução dos instrumentos; fragilização da prestação de contas; e limitação do controle social. Trata-se de um efeito negativo de natureza potencial e contínua, que

compromete a transparência, a gestão de riscos e a efetividade dos controles internos relacionados à execução dos TEDs.

**f) Conclusão:** Conclui-se que a Ufersa não atende integralmente às exigências normativas relativas à transparência dos Termos de Execução Descentralizada, especialmente quanto à divulgação dos gestores responsáveis e à atualização tempestiva das informações na página institucional. Essa fragilidade compromete o acompanhamento, o controle e a governança dos TEDs, configurando achado relevante de auditoria e demandando a adoção de medidas estruturantes para assegurar a conformidade normativa e o fortalecimento dos controles internos.

## **2. Ineficiência na publicização da execução físico-financeira dos projetos oriundos de TEDs**

**a) Contextualização:** A transparência da execução orçamentária e financeira constitui requisito essencial para a boa governança pública, para o controle social e para a adequada atuação dos órgãos de controle interno e externo. No caso dos Termos de Execução Descentralizada (TED), a publicidade não deve se limitar à formalização do instrumento, mas abranger também o acompanhamento da execução física e financeira, permitindo a verificação contínua do cumprimento do objeto pactuado.

**b) Critério:** A legislação exige que a transparência não seja apenas um ato retrospectivo, mas um instrumento de controle concomitante. O Decreto 7.423/10 (art. 11, §1º) estabelece que cabe à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira de cada projeto. Adicionalmente, o art. 12, §2º do mesmo decreto, em harmonia com o Acórdão 2.731/2008-Plenário, exige a manutenção de um registro centralizado de projetos na internet, contendo planos de trabalho, valores, resultados e detalhamento de pagamentos e bolsistas. A Lei 12.527/11 (LAI) reforça que as informações devem ser mantidas atualizadas e disponíveis de forma primária e detalhada para permitir o controle social durante a execução. Além disso, o Decreto nº 10.426/2020, que impõe a disponibilização do TED, do plano de trabalho atualizado e dos atos de gestão relacionados à execução, como pressuposto para o monitoramento e a avaliação do objeto.

**c) Condição (o que é):** Constatou-se que a maior parte dos Termos de Execução Descentralizada celebrados pela Ufersa, em especial aqueles não executados por meio do SIMEC, tem sua execução integralmente operacionalizada no âmbito das Fundações de Apoio, de modo

que os procedimentos administrativos, financeiros e operacionais são conduzidos fora dos sistemas institucionais da Universidade. Tal configuração resulta na inexistência de mecanismos efetivos de transparência ativa relacionados à execução dos projetos, uma vez que as informações essenciais não são disponibilizadas de forma sistemática nos canais oficiais da instituição.

No universo de 58 TEDs analisados, firmados no período de 2018 a 2024, apenas 10 instrumentos apresentaram algum nível de publicização da execução. Ainda assim, verificou-se que cinco desses registros foram realizados apenas após o encerramento da vigência dos projetos, por ocasião da prestação de contas, o que descaracteriza a transparência como instrumento de acompanhamento contínuo e tempestivo da execução. Desse modo, não há divulgação institucional da execução dos TEDs durante a vigência dos instrumentos, período em que o acesso à informação é essencial para o monitoramento, o controle e a tomada de decisão.

**d) Causa:** A causa raiz do achado relaciona-se à adoção de um modelo de gestão excessivamente delegada à fundação de apoio, sem a definição de mecanismos institucionais claros que assegurem a integração dos dados de execução aos sistemas da universidade ao longo da vigência do TED. Soma-se a isso a ausência de normatização interna que estabeleça rotinas, responsabilidades e prazos para a divulgação periódica da execução, bem como a fragmentação dos sistemas utilizados.

**e) Efeito:** A ausência de divulgação durante a execução impede o controle social e a participação do cidadão na administração, transformando a transparência em uma mera formalidade documental.

**f) Conclusão:** Conclui-se que a Ufersa não assegura a divulgação tempestiva e adequada da execução dos Termos de Execução Descentralizada, especialmente daqueles operacionalizados por meio da fundação de apoio, limitando a publicidade à fase de prestação de contas, quando existente. Tal prática contraria os princípios da transparência e da publicidade, bem como o entendimento firmado no Acórdão TCU nº 1.178/2018 – Plenário, comprometendo o acompanhamento, o controle e a governança desses instrumentos.

# RECOMENDAÇÕES

1 – Recomenda-se que a DIPAI institua procedimento institucional formalizado, por meio de ato normativo interno, que defina responsáveis, prazos e fluxos para a atualização e divulgação tempestiva, na página institucional da PROPLAN, dos Termos de Execução Descentralizada celebrados, incluindo obrigatoriamente a publicização dos atos de designação dos gestores titulares e suplentes, em conformidade com o Decreto nº 10.426/2020, bem como a verificação periódica da consistência entre os TEDs registrados no SIPAC e aqueles divulgados no sítio eletrônico oficial.

Achado nº 1

2 – Recomenda-se que a DIPAI promova a implantação e a consolidação de mecanismo institucional de divulgação centralizada, em meio eletrônico de acesso público, que assegure o registro e a disponibilização<sup>3</sup> tempestiva das informações relativas à execução física e financeira dos Termos de Execução Descentralizada operacionalizados por fundações de apoio, durante toda a vigência dos instrumentos, de modo a possibilitar o acompanhamento concomitante da execução, o exercício do controle social e o fortalecimento das práticas de governança institucional.<sup>4</sup>

Achado nº 2

---

<sup>3</sup> Uma sugestão da auditoria é incluir, na página da proplan que lista os TEDs, o link direto de execução de cada um dos projetos no portal da transparência do sistema utilizado pela FGD para execução dos projetos. Disponível em: <https://transparencia.fgduque.org.br/projetos/>.

<sup>4</sup> À título de sugestão como operacionalizar essa recomendação, passa-se a citar algumas boas práticas de outras instituições: a) os relatórios parciais de fiscalização da [UFRN](#); e b) a sistemática de divulgação da [UFSC](#), com a portaria do fiscal e o número do processo no sistema.

# CONCLUSÃO

O presente trabalho de auditoria teve por objetivo avaliar a conformidade, a transparência e a efetividade dos mecanismos institucionais relacionados à divulgação e ao acompanhamento dos TEDs celebrados pela Ufersa, no período de 2018 a 2024. A análise empreendida, fundamentada em procedimentos de auditoria orientados a riscos, permitiu identificar fragilidades estruturais relevantes que comprometem a adequada governança desses instrumentos, especialmente no que se refere à transparência ativa e ao monitoramento da execução.

Os achados evidenciaram que, embora a Ufersa disponha de iniciativas institucionais voltadas à divulgação dos TEDs, tais mecanismos não se mostram suficientes para atender, de forma plena e tempestiva, às exigências normativas e às boas práticas de administração pública. Observou-se a existência de defasagens, inconsistências e lacunas na divulgação dos instrumentos celebrados, bem como a ausência de informações essenciais relativas à designação dos gestores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos TEDs, em desacordo com o disposto no Decreto nº 10.426/2020. Essas fragilidades limitam a rastreabilidade das responsabilidades e dificultam o exercício efetivo do controle institucional e social.

Adicionalmente, constatou-se que a transparência da execução dos TEDs apresenta-se significativamente comprometida, sobretudo nos casos em que a operacionalização ocorre por intermédio de fundações de apoio. Nesses casos, a execução administrativa, financeira e operacional é realizada fora dos sistemas institucionais da universidade, sem a correspondente integração ou publicização tempestiva das informações nos canais oficiais da Ufersa. Como consequência, a divulgação da execução, quando existente, ocorre de forma pontual e, majoritariamente, após o encerramento da vigência dos instrumentos, restringindo-se à fase de prestação de contas e inviabilizando o acompanhamento concomitante da execução física e financeira.

Tal cenário revela a predominância de um modelo de gestão que, ao não assegurar mecanismos adequados de transparência ativa durante a vigência dos TEDs, fragiliza os controles internos, a gestão de riscos e a governança desses instrumentos. A ausência de informações atualizadas e acessíveis compromete a capacidade institucional de monitoramento, dificulta a tomada de decisão baseada em evidências e reduz a efetividade do controle social, em desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência previstos na legislação vigente e reafirmados pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Diante desse contexto, conclui-se que as fragilidades identificadas não se restringem a falhas pontuais de registro ou divulgação, mas configuram questões de natureza estrutural, relacionadas à ausência de procedimentos institucionalizados, à indefinição de responsabilidades e à fragmentação dos sistemas e fluxos de gestão dos TEDs. Tais aspectos demandam a adoção de medidas estruturantes, voltadas à formalização de rotinas, à integração das informações de execução e ao fortalecimento dos mecanismos de transparência ativa, como condição indispensável para o aprimoramento da governança, do controle interno e da accountability institucional.

Por fim, ressalta-se que a implementação das recomendações apresentadas neste relatório contribuirá para o alinhamento da Ufersa às exigências normativas aplicáveis, ao fortalecimento da gestão dos recursos públicos descentralizados e à mitigação de riscos de governança associados aos TEDs, promovendo maior transparência, eficiência administrativa e efetividade na execução das políticas públicas sob responsabilidade da Universidade.

Maria Teodora Rocha Maia do Amaral  
Auditora-Chefe

# ANEXOS

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

### **Achado nº 1**

#### **Manifestação da unidade examinada**

A unidade auditada concordou integralmente com as constatações.

### **Achado nº 2**

A unidade auditada concordou integralmente com as constatações.