



AUDINT

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

AVALIAR AS PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS REFERENTES AOS
EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2023 E 2024

Exercício de 2025

Unidade de Auditoria Interna - AUDINT
Universidade Federal Rural do Semi - árido - UFERSA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFERSA

Unidade Auditada: Pró-reitoria de Administração - PROAD/Divisão de Contratos -
DICONT

Município: Mossoró / RN

Relatório de Avaliação: 05/2025

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?

A auditoria realizada pela Auditoria Interna teve como objeto a avaliação da governança e da gestão das contratações na UFERSA, conforme estabelecido no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) de 2025.

O trabalho executado pela Auditoria Interna compreendeu a análise dos contratos selecionados dos exercícios de 2023 e 2024, por meio de exame documental, incluindo a verificação de notas fiscais, comprovantes de pagamento e o cruzamento dessas informações com os dados registrados nos sistemas corporativos oficiais. Os procedimentos de auditoria envolveram a conferência dos registros financeiros e contábeis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), com o propósito de avaliar a regularidade das despesas, a concordância entre documentos e registros sistêmicos, e a confiabilidade das informações sobre a execução contratual.

POR QUE A AUDINT REALIZOU ESSE TRABALHO?

A realização deste trabalho pela AUDINT decorre de solicitação da alta administração, ocorrida em reunião do Conselho de Administração (CONSAD). Com a finalidade de avaliar, de forma independente e sistemática, a conformidade das prestações de contas anuais relativas aos exercícios financeiros de 2023 e 2024, em atendimento às atribuições legais e normativas da auditoria interna governamental.

O escopo do trabalho concentrou-se em uma etapa específica do processo de análise, consistindo na verificação dos pagamentos efetuados e da regularidade das notas fiscais associadas aos contratos examinados. Essa atuação visa assegurar a observância da legislação aplicável, a fidedignidade das informações financeiras e a adequada aplicação dos recursos públicos, bem como subsidiar a alta administração no fortalecimento dos controles internos e na mitigação de riscos relacionados à execução contratual.

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

1 – Recomenda-se que a DICONT, no prazo de 30 dias, estabeleça e formalize procedimentos de controle e fiscalização da execução financeira dos contratos de serviços, por meio de check-list, de modo a assegurar a emissão, o recebimento e a conferência tempestiva das notas fiscais, em periodicidade compatível com a efetiva prestação dos serviços.

2 – Recomenda-se que a DICONT, no prazo de 180 dias, institua diretrizes institucionais e implemente mecanismo eletrônico de acesso público para a divulgação periódica e sistematizada da execução financeira dos contratos de serviços, contemplando, no mínimo, informações sobre o contrato, valores pagos, período de referência das despesas, identificação do contratado e eventuais aditivos.

LISTA DE SIGLAS

AUDINT	Auditoria Interna
CONSAD	Conselho de Administração
CGU	Controladoria Geral da União
DCF	Diretoria de Contabilidade e Finanças
DICONT	Divisão de contrato
IES	Instituição de Ensino Superior
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PROAD	Pró - Reitoria de Administração
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
TCU	Tribunal de Contas da União
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-árido

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
METODOLOGIA e ESCOPO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. Inobservância do regime de competência em razão da emissão intempestiva de faturas na execução financeira do Contrato nº 23/2024.	12
2. Ausência de publicização da execução financeira dos contratos de serviços em meio eletrônico de acesso público.	15
RECOMENDAÇÕES	18
CONCLUSÃO	19
ANEXOS	21
I – Manifestação Da Unidade Auditada E Análise Da Equipe De Auditoria	21

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegura às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Todavia, a realidade orçamentária dessas instituições impõe diversos empecilhos que acabam por restringir, na prática, liberdades constitucionalmente garantidas. De acordo com dados do relatório elaborado pelo Observatório do Conhecimento (2025), o orçamento destinado às universidades federais sofreu uma redução significativa no período de 2014 a 2021, seguida de relativa estabilização em 2022 e, a partir de 2023, de iniciativas voltadas à recomposição orçamentária.

Ainda conforme o relatório citado anteriormente, a variação entre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025 e o de 2026 corresponde a apenas 0,12% de recomposição orçamentária. Esse percentual contrasta de maneira mais significativa quando se analisa o fato de que o montante atualmente destinado às universidades representa apenas 53,19% do valor previsto no PLOA de 2014, o que evidencia o ritmo lento do processo de recomposição diante de uma significativa perda da estrutura orçamentária.

Nesse contexto, a Universidade Federal Rural do Semi-Árido foi impactada pelos contingenciamentos orçamentários acumulados ao longo dos anos, ao mesmo tempo em que manteve a necessidade de custear despesas obrigatórias e essenciais, como gastos com pessoal, assistência estudantil, contratos de terceirização, aquisição de materiais de consumo e demais despesas de custeio. Tal cenário impõe desafios significativos à gestão institucional e suscita a necessidade de atenção permanente quanto ao uso eficiente e responsável de sua dotação orçamentária.

Dessa forma, partindo da importância do orçamento dentro das UFs para manter o oferecimento de uma educação de qualidade, mantendo serviços secundários e oferecimento indissociável do ensino, pesquisa e extensão, tais recursos devem ser executados de modo exímio. Isto posto, com o objetivo de verificar a correta execução orçamentária foi solicitado durante a quarta Reunião Extraordinária do ano de 2024 do Conselho de Administração, ocorrida no dia 18 de outubro desse mesmo ano, a análise das prestações de contas anuais referentes aos exercícios financeiros de 2023 e 2024¹.

A adequada execução orçamentária e financeira constitui elemento central para a sustentabilidade fiscal, a continuidade das políticas públicas e a integridade da governança nas instituições federais de ensino superior. Nesse contexto, a correta observância dos princípios da

¹ Tal requisição está presente no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna de 2025, conforme consta nas ações previstas pela UIAG: *avaliar as prestações de contas anuais referentes aos exercícios financeiros de 2023 e 2024*.

anualidade orçamentária, da legalidade da despesa e da vinculação entre a efetiva prestação do serviço e o correspondente pagamento revela-se condição indispensável para a regularidade da gestão pública e para a fidedignidade das prestações de contas. À luz dessas premissas, a atuação da Auditoria Interna assume papel estratégico ao avaliar, de forma independente e baseada em riscos, os processos críticos de execução da despesa, contribuindo para a prevenção de distorções, para o fortalecimento dos controles internos e para o apoio qualificado à alta administração.

Com o objetivo de oferecer uma visão sintética e exploratória dos principais temas recorrentes nas prestações de contas analisadas, foi elaborada uma nuvem de palavras a partir dos registros documentais e dos elementos examinados no âmbito da execução financeira.

Figura 1 - Nuvem de Palavras dos Temas das Prestações de Contas



Fonte: Elaboração Própria.

A Figura 1 evidencia a predominância de termos como *contratos*, *finanças*, *eficiência*, *conformidade*, *transparência*, *accountability* e *auditoria interna*, os quais refletem os eixos centrais da gestão financeira institucional e do próprio escopo deste trabalho. Essa visualização reforça a relevância dos aspectos relacionados à regularidade da execução da despesa, ao cumprimento das normas financeiras e ao fortalecimento da governança e do controle, servindo como elemento complementar de contextualização dos achados que serão detalhados nas seções subsequentes do relatório.

Assim, cumprindo a solicitação realizada pela Alta Administração, ocorreu entre o período de de 15 de agosto até 30 de dezembro de 2025 a verificação das referidas prestações de contas anteriormente mencionadas, seguindo a metodologia de coleta de dados através dos processos administrativos contratuais; análise dos dados colecionados e a interpretação deles para moldar os achados e fornecer as recomendações necessárias.

A definição do escopo da presente auditoria, com foco nos pagamentos realizados nos contratos de serviços vinculados às prestações de contas dos exercícios de 2023 e 2024, decorre de juízo técnico fundamentado em critérios de materialidade, risco e relevância, em consonância com as diretrizes estabelecidas na IN CGU nº 5/2021 e no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

Os contratos de serviços analisados representam parcela expressiva da execução orçamentária e financeira da Universidade, correspondendo a 18,79% em 2023 e a 22,23% em 2024 do grupo Outras Despesas Correntes, trata-se, portanto, do segundo maior grupo de despesas da instituição, disposto no Painel Números Ufersa. Considerando a despesa empenhada total da Universidade no biênio 2023 – 2024, que totalizou R\$ 794.414.504,00, os contratos examinados no montante de R\$ 116.125.742,11 equivalem a 14,62% da execução orçamentária do período, evidenciando sua materialidade no contexto institucional. São contratos que envolvem despesas continuadas e recorrentes e concentram riscos elevados associados à conformidade legal, à adequada liquidação da despesa e à efetiva contraprestação dos serviços pactuados. Ademais, o exame dos pagamentos permite avaliar, de forma objetiva e verificável, a aderência dos atos de gestão aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e transparência, bem como a suficiência dos controles internos instituídos para assegurar a regularidade das prestações de contas. Dessa forma, a opção por esse recorte mostrou-se a mais adequada para atender à solicitação da Alta Administração, maximizando a capacidade da auditoria de identificar fragilidades relevantes e apresentar recomendações com potencial efetivo de aprimoramento da governança e da gestão institucional.

Ressalta-se que o trabalho auditou o montante de R\$116.125.742,11 (cento e dezesseis milhões, cento e vinte e cinco mil, setecentos e quarenta e dois reais e onze centavos).

METODOLOGIA e ESCOPO

Com o intuito de indicar como a auditoria foi conduzida, passa-se a descrever as atividades gerais realizadas e as ferramentas utilizadas no processo. Assim, por meio de análise documental e considerando a delimitação do escopo inicial da auditoria, qual seja, a análise das notas fiscais (NFs) dentro de suas respectivas competências, procedeu-se à verificação tanto de

documentos internos, produzidos pela própria Unidade Auditada, quanto de documentos externos, produzidos por empresas contratadas.

Ao longo de quatro meses de trabalho, foram examinados 144 contratos, de um universo de 160² contratos celebrados pela UFERSA, com foco na verificação da regularidade dos pagamentos efetuados. Nesse processo, foram analisadas, de forma sistemática, as datas de emissão das notas fiscais e a efetiva liquidação das despesas, mediante conferência dos comprovantes de pagamento juntados aos respectivos processos administrativos.

Os contratos disponibilizados em meio eletrônico foram encaminhados à equipe de auditoria, de forma parcelada, pela Divisão de Contratos (DICONTE) da Pró-Reitoria de Administração (PROAD), por meio de correio eletrônico, ao longo do período de execução dos trabalhos. Já os processos físicos foram examinados presencialmente pela equipe de auditoria durante uma semana, no mês de dezembro de 2025.

Registre-se que, inicialmente, previa-se a realização da análise diretamente no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). Contudo, logo no início dos trabalhos, constatou-se que a gestão contratual ocorre de forma interna, sem a correspondente disponibilização integral das informações nos sistemas institucionais, o que inviabilizou a utilização dessa ferramenta como fonte primária de evidências.

Diante desse cenário, fez-se necessária a solicitação formal e o envio dos processos administrativos, como alternativa para viabilizar a execução dos procedimentos de auditoria planejados. Os envios dos materiais em formato de DPFs foram realizados através de e-mails e pastas compartilhadas no *google drive*, devendo-se ressaltar a dificuldade de análise frente à disposição das notas fiscais que eram anexadas em arquivos diferentes dos comprovantes de pagamento, ou ainda, com ordem de competência invertida.

Para a coleta dos dados foram usadas planilhas do *Excel* divididas em colunas contendo os dados das notas fiscais faturadas e seus respectivos comprovantes de pagamento, bem como linhas demarcando cada mês do respectivo exercício financeiro.

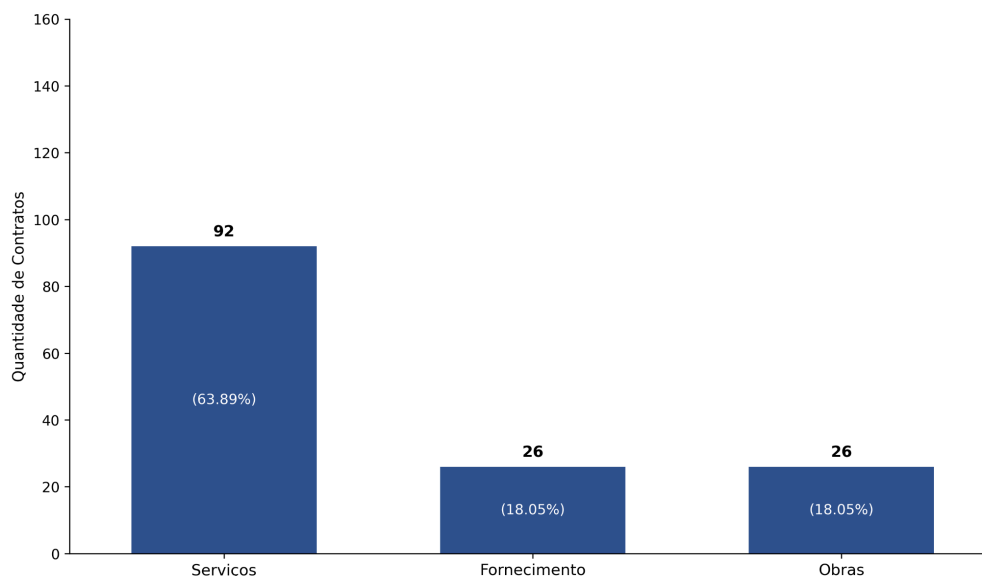
Com relação aos contratos analisados foram estabelecidos seis variáveis, sendo elas: i) número do contrato; ii) ano da contratação; iii) nome da contratada; iv) número do processo referente a contratação; v) objeto do contrato e a vi) data de encerramento do contrato. A partir dessas informações, observou-se os pagamentos acontecerem dentro das suas respectivas competências ocasionado algum déficit dentro do exercício financeiro subsequente.

Desse modo, devido ao acúmulo de notas fiscais em alguns contratos, gerou-se um déficit financeiro subsequente à virada de exercício de R\$ 734.765,05 (setecentos e trinta e quatro mil,

² Dezesesseis processos foram desconsiderados pela ausência de materialidade para a amostra utilizada na análise.

setecentos e sessenta e cinco reais e cinco centavos), representando obrigações regularmente constituídas e inscritas em Restos a Pagar Processados, conforme dispõe o art. 36 da Lei nº 4.320, de 1964.

Gráfico 1 - Distribuição dos Contratos por Objeto



Fonte: Elaboração Própria.

Conforme o gráfico indicado anteriormente, foram analisados 144 processos. Desse total, 92 referem-se a contratações de serviços, o que corresponde a 63,89%, 26 a contratações de obras (18,05%) e 26 a contratos referentes ao fornecimento de materiais (18,05%).

Ao término do processamento dos dados, verificou-se, em determinados contratos, a emissão de notas fiscais sem o correspondente pagamento da despesa no exercício de sua competência, tendo os pagamentos sido efetuados posteriormente, de forma acumulada, em período diverso daquele em que ocorreu a formalização do fato gerador.

Nesse sentido, procedeu-se ao confronto com o marco normativo e legal aplicável, de modo a fundamentar a opinião expressa nos achados do presente relatório. Foram confrontadas, de forma sistemática, as notas fiscais apensadas aos contratos celebrados nos exercícios de 2023 e 2024 com suas respectivas quitações, à luz dos dispositivos da Lei de Licitações e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Realizou-se, igualmente, a comparação entre a forma de publicização dos processos de contratação desta Instituição de Ensino Superior (IES) e o que é preconizado pela Lei de Acesso

à Informação, bem como pelas recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em seus Acórdãos.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Inobservância do regime de competência em razão da emissão intempestiva de faturas na execução financeira do Contrato nº 23/2024³.

a) Contextualização:

A avaliação das prestações de contas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) referentes aos exercícios 2023 e 2024 solicitados a esta unidade de auditoria pelo Conselho Superior de Administração (CONSAD), tendo seus trabalhos iniciados em julho de 2025 e finalizadas em janeiro de 2026, trabalho este realizado no campus Mossoró. No qual se examinou o processo de despesas com a finalidade de verificar possíveis inconsistências na execução financeira e fiscal do contrato da instituição.

b) Critério (o que deveria ser)

Os critérios aplicáveis à presente análise decorrem do art. 70 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a fiscalização contábil e financeira quanto à legalidade e regularidade dos atos de gestão. Os princípios previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente os da eficiência, eficácia e objetividade, orientam uma adequada execução contratual.

Com relação ao pagamento, tem-se que, após o recebimento do objeto contratado, o responsável pela fiscalização do contrato deve apurar o valor exato a ser pago pelo contratado. Desse modo, a emissão da nota fiscal com o valor dimensionado pela fiscalização deve ser

³ Ao longo das análises, pôde-se observar essa prática em outras contratações, como especificado a seguir. No processo 23091.006670/2021-32, a nota fiscal (NF) nº 1000068, referente à competência de junho de 2022, foi paga apenas um ano depois, no dia 15 de junho de 2023. No processo 23091.020712/2022-68, verificou-se que a nota fiscal n. 618, no valor de R\$ 3.000,00, referente ao exercício de 2023, foi paga somente em 21 de maio de 2024, ocasionando déficit orçamentário na virada do exercício financeiro. Outro caso ocorreu no processo 23091.007716/2023-11, no qual houve déficit orçamentário na virada de 2023, sendo que três notas de 2023 foram pagas em janeiro de 2024. No contrato com a FA2F Administração e Serviços, referente ao processo 23091.006812/2023-72, os serviços foram pagos quase seis meses após a realização do objeto do contrato. No processo 23091.014196/2023-39, observa-se ainda que a nota fiscal n. 13299, referente à competência de agosto de 2024, foi devidamente paga em 31 de janeiro de 2025, ocasionando déficit orçamentário na virada do exercício de 2024. No processo 23091.019714/2023-45, as NFs dos meses de maio, junho e julho foram faturadas no mês de agosto de 2024. Por fim, no processo 23091.009414/2024-43, notou-se que, no exercício de 2024, as faturas R85646 e R86329 não tiveram seus pagamentos efetuados, e as demais notas foram pagas apenas no ano de 2025.

devidamente quitada no prazo estipulado, excetuando-se apenas nos casos de contratos de fornecimento, em que a nota fiscal é entregue junto com os produtos.

O Tribunal de Contas da União entende que, apesar da nova lei de licitação não prever um prazo máximo de pagamento como estava estabelecido na legislação anteriormente vigente, é necessário estabelecer um prazo razoável a ser determinado na fase de planejamento. Esta recomendação é feita para evitar que prazos muito longos acabem afastando potenciais competidores, além de ter a possibilidade de aumento dos preços ofertados em razão das incertezas do fornecedor quanto ao momento do recebimento pela prestação realizada.

Conforme a Instrução Normativa SEGES/ME n. 77 de 4 de novembro de 2022, a administração pública federal autárquica do poder executivo possui o prazo máximo de dez dias úteis para formalizar a liquidação da despesa, a contar do recebimento da nota fiscal, e mais dez dias úteis para pagamento, a contar da liquidação da despesa.

Também destaca-se como normativos orientadores o art. 92, incisos V e VI, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

É preciso citar também a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece regras para:

- Planejamento, controle e transparência das finanças públicas;
- Limites de despesas com pessoal;
- Endividamento público;
- Renúncia de receitas;
- Responsabilização dos gestores.

c) Condição (o que é)

A condição encontrada na auditoria é referente ao processo 23091.019714/2023-45, Contrato nº 23/2024 relativo à Prestação de serviços de mão de obra de motoristas para suprir as necessidades da Universidade Federal Rural do Semi Árido (UFERSA) dos Campi Mossoró, Angicos, Caraúbas e Pau dos Ferros.

Conforme demonstrado no quadro abaixo as notas fiscais dos meses de maio, junho e julho foram emitidas somente no mês de agosto de 2024.

Figura 2 - Demonstrativo das notas fiscais emitidas no mês de agosto

MÊS	DATA-EMISSÃO	NOTA FISCAL	VALOR PAGO	DATA PAGAMENTO	REFERENCIA
AGOSTO	09/08/2024	4222	R\$ 16.266,29		MAIO
AGOSTO	09/08/2024	4223	R\$ 16.266,29		MAIO
AGOSTO	09/08/2024	4224	R\$ 16.266,29		MAIO
AGOSTO	09/08/2024	4221	R\$ 66.017,74	05/09/2024	MAIO
AGOSTO	09/08/2024	4225	R\$ 74.818,87		JUN
AGOSTO	09/08/2024	4227	R\$ 17.428,17		JUN
AGOSTO	09/08/2024	4228	R\$ 17.428,17		JUN
AGOSTO	09/08/2024	4229	R\$ 17.428,17	18/09/2024	JUN
AGOSTO	09/08/2024	4233	R\$ 74.818,87	18/09/2024	JUL
AGOSTO	09/08/2024	4232	R\$ 17.428,17		JUL
AGOSTO	09/08/2024	4231	R\$ 17.428,17		JUL
AGOSTO	09/08/2024	4230	R\$ 17.428,17		JUL

Fonte: Elaboração Própria

Tal contexto é incompatível com os normativos elencados. Em outras palavras, prestado o serviço, deve ser emitida a respectiva fatura.

d) Causa

O achado em destaque trata-se da causa do problema que é a razão para a diferença existente entre a situação esperada (o critério) e a encontrada (a condição). No caso do contrato 23/2024 verifica-se que as faturas relativas aos meses de maio, junho, julho e agosto de 2024 foram todas emitidas no dia 09 de agosto de 2024. Vale destacar que o contrato é referente aos serviços de condutores nos campi de Mossoró, Angicos, Caraúbas e Pau dos Ferros, e assim sendo, foram emitidas 12 faturas em um mesmo dia, quando o critério previa a emissão da nota fiscal a cada mês conforme o serviço é prestado.

e) Efeito (consequência)

Tem-se com efeito a não observância ao princípio da competência, o princípio da competência estabelece que as receitas e as despesas devem ser reconhecidas no período em que ocorrem os fatos geradores, e não quando há entrada ou saída de numerário. Ou seja, os efeitos

patrimoniais devem ser registrados no momento em que o direito é constituído ou a obrigação é assumida.

Como consequências o faturamento apresentado de forma intempestiva poderia ocasionar a suspensão dos serviços, o acúmulo de serviços e atraso nos pagamentos e descumprimento das cláusulas contratuais previamente estabelecidas.

f) Conclusão

Conclui-se, portanto, que houve falhas na gestão do contrato ao permitir a continuidade do contrato por cerca de três meses sem que a empresa prestadora dos serviços apresentasse as notas fiscais dos serviços e recebessem o pagamento devido.

2. Ausência de publicização da execução financeira dos contratos de serviços em meio eletrônico de acesso público.

a) Contextualização:

No âmbito da auditoria realizada sobre as prestações de contas relativas aos exercícios de 2023 e 2024, com foco nos pagamentos efetuados em contratos de serviços, verificou-se que a execução financeira desses instrumentos contratuais é acompanhada predominantemente por meio de controles internos e processos administrativos físicos e digitais, sem a correspondente disponibilização sistemática das informações em meio eletrônico de acesso público.

Constatou-se, ainda, que não há integração ou publicação estruturada das informações relativas à execução financeira dos contratos nos sistemas institucionais ou em outro canal oficial de transparência ativa, o que limita o acompanhamento externo por cidadãos, órgãos de controle e demais partes interessadas.

b) Critério (o que deveria ser)

O presente achado tem como critério o arcabouço normativo que consagra a publicidade e a transparência como princípios estruturantes da atuação administrativa. A Constituição Federal, em seu art. 37, caput, estabelece a publicidade como princípio basilar da Administração Pública, impondo a divulgação ampla dos atos administrativos.

Em convergência, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) dispõe que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção, assegurando o direito de acesso a informações de

interesse coletivo ou geral, inclusive aquelas relacionadas à execução orçamentária e financeira, e impondo à Administração o dever de transparência ativa, independentemente de provocação.

O Decreto nº 7.724/2012, ao regulamentar a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, reforça a obrigatoriedade de divulgação, em meios eletrônicos de acesso público, de informações relativas a despesas, contratos e sua execução. A Lei nº 14.133/2021 consolida a transparência como princípio transversal do regime de contratações públicas, abrangendo não apenas as fases de planejamento e contratação, mas também a execução contratual, como instrumento de controle social e de mitigação de riscos.

Complementarmente, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal orienta que a transparência da execução contratual constitui elemento essencial da boa governança, do fortalecimento dos controles e da prestação de contas à sociedade.

Isso também foi referendado pelo Acórdão 391/2023 do TCU, determinou:

“i) que as IFEs implementassem meio eletrônico para a realização de processo administrativo, de modo que os novos autos sejam autuados em formato digital;

ii) que fosse possível a consulta pública do inteiro teor dos documentos e processos eletrônicos administrativos mediante ferramenta de transparência ativa - módulo de Pesquisa Pública.”

Cabe ainda mencionar que a lei de licitação expressamente prevê que deve ocorrer a disponibilização mensal dos seus pagamentos. Tal publicação deve estar em uma seção específica de acesso à informação do sítio eletrônico da Ufersa em ordem cronológica, bem como inserção de as justificativas que fundamentaram a eventual alteração dessa ordem legalmente estabelecida.

A transparência e *accountability* é, com base em todo esse arcabouço, uma condição de funcionamento correto e moral da administração pública.

c) Condição (o que é)

A Universidade não dispõe, até o momento, de mecanismo institucional que assegure a publicização periódica e sistematizada da execução financeira dos contratos de serviços, tais como informações sobre valores pagos, período de referência, vínculo com o respectivo contrato e identificação do contratado, em sistema eletrônico de acesso público. As informações permanecem restritas aos processos administrativos internos, físicos ou digitais, acessíveis apenas mediante solicitação específica.

d) Causa

Ausência de diretrizes institucionais formalizadas que estabeleçam procedimentos, responsabilidades e instrumentos para a transparência ativa da execução financeira dos contratos, bem como insuficiência de integração entre os sistemas internos de gestão contratual e financeira e os canais institucionais de divulgação ao público.

e) Efeito (consequência)

Restrição ao controle social e à fiscalização externa, fragilização da transparência institucional e da governança dos contratos de serviços, aumento do risco de questionamentos por órgãos de controle e de descumprimento dos princípios da publicidade e da eficiência, além de prejuízo à imagem institucional da Universidade perante a sociedade.

f) Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que a inexistência de publicidade estruturada da execução financeira dos contratos de serviços configura fragilidade relevante de governança e transparência, em desconformidade com os normativos vigentes. Recomenda-se que a Universidade institua diretrizes e mecanismos formais para a divulgação periódica e acessível das informações relativas à execução financeira dos contratos de serviços, por meio de sistema eletrônico ou outro meio oficial de transparência ativa, de modo a viabilizar o acompanhamento pela sociedade, fortalecer os controles internos e externos e promover maior aderência aos princípios que regem a Administração Pública.

RECOMENDAÇÕES

1 – Recomenda-se que a DICONT, no prazo de 30 dias, estabeleça e formalize procedimentos de controle e fiscalização da execução financeira dos contratos de serviços, por meio de check-list, de modo a assegurar a emissão, o recebimento e a conferência tempestiva das notas fiscais, em periodicidade compatível com a efetiva prestação dos serviços. A medida deve incluir: a) a definição clara de responsabilidades dos fiscais e gestores de contratos; b) cláusula que determine a empresa vencedora do certame, uma vez contratada, inicie tempestivamente a prestação do serviço e proceda à emissão das faturas correspondentes aos serviços prestados, sendo vedada a retenção ou acúmulo de faturas..

Achado nº 1

2 – Recomenda-se que a DICONT, no prazo de 180 dias, institua diretrizes institucionais e implemente mecanismo eletrônico de acesso público para a divulgação periódica e sistematizada da execução financeira dos contratos de serviços, contemplando, no mínimo, informações sobre o contrato, valores pagos, período de referência das despesas, identificação do contratado e eventuais aditivos. Tal mecanismo deve integrar-se, sempre que possível, aos sistemas internos de gestão contratual e financeira ou a outro meio oficial de transparência ativa, com vistas a fortalecer o controle social, a governança contratual e a aderência aos princípios da publicidade, transparência e eficiência que regem a Administração Pública.

Achados nº 2

CONCLUSÃO

O presente trabalho de auditoria teve por objetivo avaliar a regularidade da execução orçamentária e financeira dos contratos vinculados às prestações de contas anuais dos exercícios de 2023 e 2024, no âmbito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, com foco específico nos pagamentos realizados e na conformidade das notas fiscais correspondentes.

A partir dos exames realizados, que abrangeram 144 contratos, representando o montante de R\$ 116.125.742,11, conclui-se que, embora a Universidade disponha de rotinas administrativas estruturadas para a instrução e liquidação das despesas, foram identificadas fragilidades relevantes de controle interno e de governança contratual que demandam aprimoramento.

Duas questões nortearam a execução do trabalho:

Questão 1 – Há correta execução financeira/orçamentária nos contratos examinados?

De modo geral, os contratos analisados apresentaram regularidade formal quanto à instrução processual e à existência de documentos comprobatórios das despesas. Contudo, foi identificada falha relevante no Contrato nº 23/2024, consistente na prestação continuada dos serviços com emissão acumulada e intempestiva de notas fiscais referentes aos meses de maio, junho e julho de 2024, todas faturadas em 09/08/2024, totalizando 12 faturas emitidas em um único dia para os quatro campi atendidos.

A situação evidencia inobservância ao regime de competência, uma vez que os serviços foram prestados sem a correspondente emissão mensal das faturas e sem a liquidação tempestiva da despesa. Tal prática contraria os arts. 165 a 169 da Constituição Federal, a Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000 e, especificamente no âmbito contratual, o art. 92, incisos V e VI, da Lei nº 14.133/2021, que exige definição clara das condições de pagamento, periodicidade da medição e prazo para liquidação.

A falha identificada revela deficiência no acompanhamento e na fiscalização da execução financeira do contrato, com potencial impacto sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis e sobre a previsibilidade financeira da instituição. Além disso, a ausência de faturamento tempestivo pode gerar riscos operacionais, como acúmulo de obrigações, comprometimento do fluxo financeiro e eventual descumprimento contratual.

Assim, conclui-se que, embora não se tenha verificado irregularidade generalizada nos contratos examinados, houve falha pontual relevante que demanda aprimoramento dos controles internos relacionados à execução financeira e à fiscalização contratual.

Questão 2 – Há publicização da execução orçamentária/financeira dos contratos em execução por parte da UFRSA?

Verificou-se que as informações relativas à execução financeira dos contratos são mantidas nos processos administrativos e registradas nos sistemas oficiais, como SIAFI e SIPAC. Entretanto, não há mecanismo institucional estruturado de transparência ativa que assegure a divulgação periódica, sistematizada e de fácil acesso ao público das informações sobre valores pagos, períodos de referência, identificação dos contratados e eventuais aditivos.

Conclui-se, portanto, que a UFERSA não dispõe, no momento, de mecanismo adequado de publicização estruturada da execução financeira dos contratos de serviços, configurando fragilidade de governança que deve ser enfrentada por meio da institucionalização de diretrizes formais e da implementação de ferramenta eletrônica de transparência ativa.

Em síntese, o trabalho identificou fragilidades específicas na execução financeira e na transparência da gestão contratual, sem evidenciar irregularidades sistêmicas. As recomendações apresentadas visam fortalecer os controles internos, assegurar a observância do regime de competência e elevar o nível de transparência e governança da Universidade, em consonância com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental.

Antonio Gilberto Martins da Costa
Contador

Karízia Gabriela Leite Cavalcante
Auditora

Jaine Azevedo de Araújo Silva
Estagiária

ANEXOS

I – Manifestação Da Unidade Auditada E Análise Da Equipe De Auditoria

Achado nº 1

Manifestação da unidade auditada

A DICONT reconhece a ocorrência pontual relatada no Contrato no 23/2024, consistente na emissão acumulada de notas fiscais.

Contudo, cumpre destacar que:

- *O serviço foi regularmente prestado;*
- *Não houve pagamento sem cobertura contratual;*
- *Não houve prejuízo ao erário;*

A situação decorreu de emissão intempestiva das faturas pela contratada, fato alheio à atuação direta da DICONT.

2.1 Medidas a Serem Tomadas pela Unidade

Verificar junto à Divisão de Materiais e Serviços – DMS (responsável pela elaboração dos editais) e a Pró-Reitoria de Administração, a possibilidade de adotar a seguinte providência quando da formalização de novos processos:

I – Inclusão de cláusula na minuta dos contratos

Determinando:

- *A emissão tempestiva das faturas após a prestação do serviço, vedada à retenção ou*

o acúmulo de faturas. Verificar a viabilidade junto à Pró-Reitoria de Administração de realizar treinamento anual, com os gestores e fiscais vinculados às contratações da Instituição, visando à qualificação, aperfeiçoamento e o adequado entendimento das responsabilidades inerentes às funções desempenhadas.

II – Capacitação periódica de fiscais

Com foco em:

- *Regime de competência;*
- *Controle de execução financeira;*
- *Boas práticas de governança contratual.*

Análise da equipe de auditoria

A equipe de auditoria registra que a unidade auditada reconheceu a ocorrência identificada no âmbito do Contrato nº 23/2024, consistente na emissão acumulada de notas fiscais, bem como apresentou esclarecimentos acerca das circunstâncias que motivaram a situação.

Ainda que tenha sido informado que o serviço foi regularmente prestado, que não houve pagamento sem cobertura contratual e que não se identificou prejuízo ao erário, cumpre destacar que a prática de acúmulo de faturas ou emissão intempestiva de notas fiscais compromete a observância do regime de competência, bem como pode prejudicar a adequada gestão da execução financeira contratual.

Nos termos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, bem como das boas práticas de governança contratual, espera-se que a execução dos contratos administrativos seja acompanhada de forma contínua e tempestiva pelos gestores e fiscais designados, garantindo que as obrigações contratuais e os respectivos registros financeiros ocorram de maneira regular e tempestiva.

A equipe de auditoria considera pertinentes e adequadas as medidas propostas pela unidade auditada, especialmente no que se refere a:

- inclusão de cláusula contratual que estabeleça a obrigatoriedade de emissão tempestiva das faturas;
- realização de capacitação periódica de gestores e fiscais de contrato;
- fortalecimento das práticas de governança contratual e controle da execução financeira.

Tais medidas encontram-se alinhadas às diretrizes de governança, gestão de riscos e controles internos estabelecidas pelo Decreto nº 9.203/2017, bem como às boas práticas recomendadas pelo Tribunal de Contas da União, especialmente no que concerne à necessidade de capacitação contínua dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização de contratos administrativos.

Achado nº 2

Manifestação da unidade auditada

A DICONT esclarece que:

- *As informações financeiras encontram-se registradas no SLAFI;*
- *As informações referentes aos contratos estão registradas no*

Contratos.sistema.gov.br;

Destacamos que a Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA, assim como os demais órgãos e autarquias da Administração Pública Federal, não dispõe de sistema unificado e integrado que consolide, em tempo real, todas as informações relativas à execução financeira contratual em painel único de transparência automatizada.

3.1 Alternativas Técnicas Avaliadas

Considerando a inexistência de sistema estruturante que consolide automaticamente os dados solicitados pela auditoria; Considerando as fragilidades identificadas na publicização dos contratos/processos de serviços;

A Divisão de Contratos apresenta a seguinte proposição:

Para os contratos vigentes

- *Institui o prazo de 180 dias para a divulgação estruturada, sistematizada e atualizada dos processos vinculados aos contratos da unidade, para acesso público e eletrônico;*

Para os contratos encerrados

- *Institui o prazo de 270 dias para a divulgação estruturada, sistematizada e atualizada dos processos vinculados aos contratos da unidade, para acesso público e eletrônico;*

Paralelamente, a unidade trabalha em conjunto com a Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação - SUTIC, com vistas a propor possíveis alterações no sistema (SIPAC) sob gestão da Instituição. Tais medidas, poderão viabilizar a emissão de relatórios, através de dados consistentes e confiáveis.

Análise da equipe de auditoria

A unidade auditada informou que as informações relativas à execução financeira dos contratos encontram-se registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, enquanto os dados referentes aos contratos administrativos estão registrados no sistema Contratos.gov.br, destacando ainda a inexistência de sistema institucional que consolide, em painel único e automatizado, as informações relativas à execução financeira contratual.

A equipe de auditoria reconhece que, de fato, a Administração Pública Federal não dispõe de sistema estruturante único que consolide automaticamente todas as informações relativas à execução contratual e financeira em tempo real, o que pode demandar procedimentos adicionais para consolidação e disponibilização dessas informações para fins de transparência ativa.

Contudo, ressalta-se que a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) estabelece, em seu art. 8º, o dever dos órgãos públicos de promover transparência ativa, assegurando a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral independentemente de solicitações.

Nesse contexto, a disponibilização estruturada e acessível das informações relativas aos contratos administrativos e à sua execução financeira constitui boa prática de governança e transparência pública, contribuindo para o fortalecimento do controle social e da accountability institucional.

A equipe de auditoria considera positiva a iniciativa da unidade auditada de estabelecer prazos para a divulgação estruturada dos processos vinculados aos contratos, bem como de promover articulação com a Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação – SUTIC, visando avaliar eventuais melhorias no sistema institucional (SIPAC) que possibilitem a geração de relatórios mais estruturados.

Diante disso, a equipe de auditoria acolhe as medidas apresentadas pela unidade auditada, considerando-as adequadas para mitigar as fragilidades identificadas. Tais medidas estão alinhadas às diretrizes de governança pública estabelecidas pelo Decreto nº 9.203/2017, bem como às orientações do Tribunal de Contas da União acerca da transparência e da gestão de contratos administrativos.