



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ

Av. Victor Ferreira do Amaral, nº 306 – Tarumã – Curitiba – PR – CEP: 82.530-230

Telefone: 41-3595-7626 – e-mail: auditoria@ifpr.edu.br

Número: 11/2019	RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA	Data de emissão: 30/09/2019
--------------------------------------	---------------------------------------	--

TIPO DE AUDITORIA: AUDITORIA DE GESTÃO

EXERCÍCIO: 2019

UNIDADE: AUDITORIA INTERNA

PROCESSO: 23411.008511/2019-51

PAINT/2019: 9.1 Fundação de Apoio

OBJETIVO: A presente auditoria visa atender o Plano Anual de Atividades de Auditoria (PAINT) de 2019, item 9.1 - Fundação de Apoio, e tem como objetivo acompanhar a publicidade no relacionamento entre o IFPR e a FUNTEF/PR

1. ESCOPO DO TRABALHO, METODOLOGIA E LIMITAÇÕES.

1.1 Os trabalhos foram realizados no período de 26 de junho de 2019 a 13 de setembro de 2019, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas em sistemas internos, solicitações e processos administrativos, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, objetivando a análise de atos e fatos da gestão relativos à execução orçamentária e financeira.

1.2. O propósito deste exame consiste em dar cumprimento ao Acórdão n.º 1178/2018 - TCU¹, bem como acompanhar a publicidade no relacionamento entre o IFPR e a FUNTEF/PR por meio de questionamentos e análises das publicações na página do IFPR e da FUNTEF/PR, e analisar os controles internos administrativos e a normatização interna referente às relações do IFPR com Fundações de Apoio.

1.3. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. RESULTADOS DOS TRABALHOS

2.1 - Informação (001): Acompanhamento das relações entre FUNTEF e IFPR pela AUDIN

Até o momento de realização deste trabalho de auditoria², não há registro formalizado de execução de nenhum contrato/convênio junto à FUNTEF. Desta forma, fica limitada a análise das publicações correlatas.

O escopo desta auditoria foi redirecionado para o exame dos controles internos administrativos e da normatização interna referente às relações do IFPR com Fundação de Apoio.

De forma complementar, foram feitos questionamentos à PROPLAN quanto a situações pontuais envolvendo a execução e controle de contratos, a seguir detalhadas:

Questionamentos da Audin	Respostas da PROPLAN
De que forma serão remunerados os contratos/convênios firmados com a FUNTEF?	Os convênios serão remunerados por meio de pagamento de taxas aplicadas pela Fundação, em observância à legislação correlata.
Como será a tramitação no IFPR para a aprovação de um contrato/convênio?	A tramitação para aprovação de um convênio seguirá as mesmas instâncias consultivas/deliberativas dos projetos institucionais ³ , e serão submetidas à análise técnica pela DER/PROPLAN ⁴ , e à análise jurídica para a Procuradoria federal.

¹ Ofício 0629/2018 - TCU/SECEX-RS, de 12/06/2018 - Processo TC 025.594/2016-8.

² Resposta da Solicitação de auditoria 11/2019-01, Disponível no Processo SEI 23411.008511/2019-51.

³ Conforme parágrafo 2º, artigo 6º do Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010.

⁴ Diretoria de Expansão e Regulação

Foi publicada IIP para normatizar os procedimentos de acompanhamento, controle e prestação de contas para convênios/contratos?	A normatização, definição de fluxos e criação de controles internos administrativos para operacionalização dos projetos executados em parceria com Fundações de Apoio continua em fase de elaboração ⁵ , e contam com um grupo de trabalho ⁶ para realizá-la.
--	---

Com base nas informações acima expostas, observa-se que o relacionamento entre FUNTEF e IFPR ainda está em fase de implantação.

A vasta complexidade da legislação, os valores financeiros envolvidos na realização de convênios, e os recorrentes casos noticiados⁷ de erros e fraudes na gestão de contratos com Fundações de Apoio reforçam a necessidade de aplicar esforços em capacitação, normatização e aprimoramento dos controles internos administrativos.

2.3 - Constatação (002): Ausência de normatização referente à prestação de contas dos contratos/convênios a serem firmados com as Fundações de Apoio e atraso na aprovação da proposta de alteração da Resolução nº 59/2017.

Fato: O IFPR ainda não possui normatização interna (IIP) que regule a operacionalização das relações com Fundações de Apoio, com destaque aos procedimentos de prestação de contas. Esta situação já foi constatada em ação de auditoria anterior⁸.

Conforme resposta obtida pela auditoria⁹ encontra-se em construção pelo grupo de trabalho¹⁰, uma portaria que objetiva "regulamentar o relacionamento do IFPR com Fundações de Apoio, tratando de questões mais objetivas a respeito de formalização, execução e prestação de contas de instrumentos".

Sobre a Resolução nº 59/2017¹¹, face às inúmeras proposições de ajuste, decidiu-se editar uma nova resolução para revogá-la. Atualmente há duas minutas em análise na Procuradoria Federal; uma tratando sobre normas que regulamentam relações entre IFPR e Fundações de Apoio, e outras que trata do ressarcimento institucional ao IFPR em projetos executados com Fundações de Apoio.

Ressalta-se que, face à relevância dos temas tratados, faz-se necessária celeridade e tempestividade na aprovação dos normativos.

⁵ Recomendado conforme item 2.3 do Relatório de Auditoria 12/2018.

⁶ Grupo de trabalho instituído pela Portaria 739/2019 e prorrogado pela Portaria 1020/2019/IFPR.

⁷ "PF volta a investigar contratos suspeitos da UFSC em nova operação", disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/12/1941358-pf-volta-a-investigar-contratos-suspeitos-da-ufsc-em-nova-operacao.shtml>

⁸ Auditoria 12/2018, item 2.3 Constatação 001 - Disponível no Processo SEI 23411.006773/2018-09.

⁹ Resposta da Solicitação de auditoria 11/2019-01, Disponível no Processo SEI 23411.008511/2019-51.

¹⁰ Grupo de trabalho instituído pela Portaria 739/2019 e prorrogado pela Portaria 1020/2019/IFPR.

¹¹ Resolução nº 59 de 23 de outubro de 2017, que dispõe sobre as normas que regulamentam as relações entre o IFPR e as Fundações de Apoio.

Recomendação: À PROPLAN normatizar todos os procedimentos envolvendo relações com Fundações de Apoio com a maior celeridade possível, com vistas a assegurar que todos os procedimentos estejam devidamente regulamentados antes da operacionalização de qualquer convênio, visando aprimorar os controles internos administrativos e a prevenção de riscos.

Manifestação da Unidade (PROPLAN)¹²: *O Grupo de Trabalho - GT instituído pelo Portaria nº 739/2019, após realizar várias reuniões, propôs uma minuta de Resolução ao CONSUP, em substituição à Resolução nº 59 de 23 de outubro de 2017, visando tratar de forma mais abrangente o relacionamento do IFPR junto a Fundações de Apoio. Tal minuta foi apresentada em reunião do CODIR e também foi pautada nas reuniões do CONSEPE e CONSAP, obtendo parecer favorável em ambos os órgãos colegiados. Por fim, foi aprovada definitivamente em Reunião Plenária do CONSUP realizada neste dia 26 de setembro de 2019.*

Adicionalmente, o GT também propôs uma minuta de portaria normativa do Reitor do IFPR, elaborada com base na referida minuta de resolução, a fim de regular os demais procedimentos e competências atinentes ao relacionamento do IFPR junto a fundações de apoio, a qual deverá ser assinada após a emissão da resolução no CONSUP

Análise da Auditoria Interna: Recomendação parcialmente atendida. Será verificado pela Audin por meio do PPP (Plano de Providências Permanente) se o novo normativo aprovado atende adequadamente ao recomendado neste trabalho.

2.4 - Constatação (003): Ausência de Sistema Interno para gestão de bolsas e contratos.

Fato: Atualmente o IFPR não possui nenhum sistema interno para acompanhamento e gestão de bolsas e parcerias com Fundações de Apoio. Conforme informado pela PROPLAN, será utilizado para fins de registro e publicidade o sistema da FUNTEF - sistema FP2, aplicado para gestão financeira e contábil de projetos, desenvolvido pela empresa¹³ ANY3.

Os processos de pagamentos, extratos bancários e contratos serão disponibilizados por projeto no portal da transparência da FUNTEF-PR¹⁴. O Portal citado foi consultado pela Audin em 15/agosto/2019, e apresenta as informações necessárias para a adequada publicidade de projetos.

Entretanto, é de entendimento tanto da Audin quanto da PROPLAN que, com o início das atividades e consequente aumento no número de processos, será indispensável a criação de sistema interno de gestão de bolsas, que deverá atender a gestão de bolsas e convênios.

Recomendação: Desenvolver Sistema Interno para gestão de bolsas e convênios, visando atender as necessidade de publicização e gestão de contratos, convênios e bolsas, bem como ao recomendado no acórdão TCU¹⁵. Este sistema deverá ser desenvolvido em conjunto pela

¹² Reproduzido do despacho (documento 0431529 do processo SEI 23411.008511/2019-51)

¹³ Informações sobre o sistema e seu fornecedor disponíveis em: <https://www.fp2.com.br/SistemaTerceiroSetor.aspx>

¹⁴ Disponível em: <http://sistemafp2.funtefpr.org.br/portal/Transparencia/>

¹⁵ Vide item 2.2 - subitem 002.3 deste Relatório

DTIC e PROPLAN, que deverão apresentar a previsão de data para sua implantação.

Manifestação da Unidade (PROPLAN): *Em que pese o Decreto 7.423/2010 prever na redação de seu artigo 12 – A o estabelecimento de um “sistema de informação online específico, a ser disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação” até o momento não temos registro da edição do referido ato.*

Nesse sentido, cientes do Acórdão nº 1.178/2018 – TCU-Plenário, informamos que divulgaremos todos os instrumentos firmados no site da PROPLAN, bem como o link para o portal da transparência da FUNTEF/PR, no qual constarão maiores detalhes sobre a execução das parcerias. Como estamos em fase de finalização da regulamentação para execução dos projetos, ainda não é possível quantificar precisamente o volume de projetos a serem executados com Fundações de Apoio, porém, a ampliação da captação de recursos externos, principalmente via Fundação de Apoio é uma das metas da PROPLAN e, à medida que houver o aumento desta demanda, entendemos que será necessário estabelecer um sistema próprio de gestão de parcerias. Portanto, complementaremos esta resposta com a manifestação da DTIC.

Manifestação da Unidade (DTIC): *A DTIC, em sua resposta, informa que: "Todo e quaisquer sistemas de gestão, nada mais são que automatizadores de fluxos de trabalho, estes por sua vez se baseiam em procedimentos que cumprem regras pré estabelecidas formal ou informalmente pelos envolvidos, podendo ser levantados através de mapeamento de processos os quais posteriormente passam por uma análise de requisitos para só então ser possível a construção da “visão geral do software”, documento que identifica toda abrangência das funções e regras que o software deverá ter, com isso saber a carga de trabalho a ser despendida e, de acordo com os recursos disponíveis, saber a previsão para o desenvolvimento deste sistema. Conforme disposto no próprio relatório preliminar, constatação 002, e reiterado no despacho da DER/PROPLAN em tópico de mesmo título, a normativa internas ainda estão em fase de elaboração, somando-se a este, a ausência do ato ministerial que irá disciplinar as regras que estes sistemas de gestão de convênios deverão se ater, não havendo elementos mínimos para uma análise de viabilidade de desenvolvimento e implantação deste sistema. Além dos critérios técnicos quanto ao dimensionamento de desenvolvimento do sistema, há de ser considerado o critério de prioridade institucional para a definição dos recursos que serão disponibilizados a execução desta demanda, que afetam diretamente a definição do prazo de entrega da solução. Critérios estes que, além de levar em consideração o PDI, consideram os critérios de risco envolvidos no projeto, os quais, sem prévia norma interna e regras disciplinadas, ficam prejudicados. A DTIC, pretende atender com a maior presteza possível as recomendações apresentadas, todavia precisamos que existam os elementos mínimos suso citados para que esta diretoria possa providenciar a análise de viabilidade com a previsão do prazo de desenvolvimento e implantação solicitado em vosso relatório."*

Análise da Auditoria Interna: *Tendo em vista as justificativas apresentadas pela DTIC e PROPLAN, a Audin mantém esta constatação no Relatório. Entretanto, a análise do atendimento da recomendação será realizada em ação de auditoria prevista no PAINT 2020. Nesta ação, será verificado pela Audin, em conjunto com a DTIC e a PROPLAN, a real necessidade de implantação*

de Sistema Interno para gestão de bolsas e convênios.

2.5 - Constatação (004): Ausência de capacitações de servidores para as atividades relacionadas às relações entre IFPR e FUNTEF.

Fato: Até a data de execução desta auditoria, não foram realizadas capacitações/treinamentos sobre a execução de contratos com Fundações de Apoio.

Tendo em vista a complexidade da legislação envolvendo relações entre Fundações de Apoio e Instituições Federais de Ensino, bem como a relevância dos montantes envolvidos na execução de projetos, faz-se necessário investir em capacitações aos servidores, em especial aos envolvidos diretamente no acompanhamento e análise de prestação de contas, bem como dos fiscais dos contratos firmados com Fundações de Apoio. Estas capacitações devem habilitar os servidores a fiscalizarem e garantirem a comprovação da fiel execução dos objetos pactuados e a sua correta execução financeira.

Recomendação: À PROPLAN fazer o levantamento de necessidades de treinamento (LNT) e demandar ação da PROGEPE para desenvolver capacitações direcionadas à gestão de convênios com Fundações de Apoio. Estes treinamentos/capacitações deverão incluir no conteúdo programático aspectos inerentes à legislação correlata, e terão como público alvo fiscais de contratos com Fundação de Apoio, bem como os coordenadores de projetos e servidores envolvidos na operacionalização e na análise de prestação de contas destes contratos.

Manifestação da Unidade (PROPLAN): *Devido ao contingenciamento orçamentário sofrido em 2019, foram postas limitações aos gastos com pagamento de taxas de inscrição em cursos e diárias e passagens. Em que pese tais limitações de ordem orçamentária, informamos que, por meio do processo 23411.010639/2019-85 foi contratado o curso “Ajustes firmados com Fundações de Apoio – Aspectos Jurídicos do TCU” a ser ministrado pela empresa Orzil em Brasília, nos dias 17 a 18 de outubro de 2019, para o Diretor de Expansão e Regulação, Caio Humberto Marena. Para o ano de 2020, na oportunidade do Levantamento de Necessidades de Capacitação – LNC, serão demandados novos cursos para os servidores envolvidos na PROPLAN, bem como, as orientações obtidas serão replicadas aos servidores responsáveis pela fiscalização e coordenação de parcerias executadas por meio de fundações de apoio por meio de orientações a serem divulgadas no site institucional.*

Além disso, viabilizamos junto à PROGEPE um recurso para o deslocamento do Diretor de Expansão e Regulação junto aos Campi do IFPR, a fim de que este faça uma apresentação envolvendo o tema em comento aos Diretores de Ensino, Pesquisa e Extensão, membros do Comitê de Pesquisa e Extensão, Chefes da Seção de Estágios e Relações Comunitárias e demais docentes interessados em participar, cujo intuito é explicar o processo de contratação, execução, fiscalização e prestação de contas de instrumentos firmados junto a Fundação de Apoio, visando fomentar o início da atividade de captação de recursos por meio de projeto em conjunto com Fundações de Apoio, bem como estabelecer metas de captação para o ano de 2020.

Análise da Auditoria Interna: Recomendação parcialmente atendida. Por meio do PPP (Plano de Providências Permanente), será acompanhado a participação do Diretor de Expansão e Regulação no curso supracitado, e será acompanhado se o conhecimento adquirido será multiplicado entre os demais servidores envolvidos nas atividades com Fundação de Apoio.

Será acompanhado também o conteúdo das apresentações que o Diretor de Expansão e Regulação realizará nos campi, assim como serão analisadas a efetiva execução destas ações.

2.2 - Informação (002): Possíveis fatores de risco associados à execução e à prestação de contas de contratos firmados com Fundações de Apoio e principais aspectos do acórdão TCU nº 1.178/2018.

(002.1) POSSÍVEIS FATORES DE RISCO ASSOCIADOS À EXECUÇÃO DE CONTRATOS FIRMADOS COM FUNDAÇÕES DE APOIO

Fatores de risco são empregados para identificar a importância relativa das condições e eventos que podem afetar adversamente a organização¹⁶.

Tendo em vista a inexistência de mapeamento de riscos nos processos com Fundações de Apoio, os fatores de risco foram atribuídos pela Audin com base em: 1) análises realizadas neste trabalho; 2) experiências prévias em auditorias em Fundações de Apoio realizadas por membros desta equipe; e 3) pesquisa em acórdãos, artigos¹⁷ e informativos sobre o tema. Ressalta-se que são levados em consideração para a definição dos fatores de risco a possibilidade de ocorrência de erros, fraudes ou não conformidades significativas.

Estão listados a seguir os principais fatores de risco na execução dos contratos:

Falta de equipe técnica para análise das prestações de contas dos contratos;

Inexistência de sistema informatizado para controle de execução dos contratos;

Inexistência de normatização interna e de procedimentos para análise de prestação de contas;

Ausência de divulgação de informações dos contratos firmados com Fundações de apoio no endereço eletrônico do IFPR;

Falta de capacitação de servidores para exercer a função de fiscal de contrato ;

Ausência de Relatórios de acompanhamento dos fiscais dos contratos;

Atraso/ausência na Publicação dos extratos contratuais;

¹⁶ Manual de orientações técnicas de atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal - CGU - Brasília, 2017.

¹⁷ Transparência nas Prestações de Contas em Instituição Federal de Ensino Superior e Fundação de Apoio – Estudo de caso exploratório aplicado a contratos e convênios, disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos11/41214460.pdf>

Ausência de Relatório de cumprimento do objeto do contrato;

Pagamento de despesas de projetos sem previsão no Plano de Trabalho ou no instrumento contratual;

A prestação de contas dos contratos firmados com Fundações de Apoio está exposta na Legislação¹⁸ a seguir destacada:

Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes na forma desta Lei, as fundações de apoio deverão:

I - prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores;

Os principais fatores de risco relacionados à prestação de contas estão a seguir listados:

Reembolsos para integrantes de projetos sem previsão contratual ou no Plano de Trabalho do Projeto;

Pagamento a participantes não informados no Plano de Trabalho de Projeto;

Aquisição de materiais sem realização de pesquisas de mercado;

Atraso no envio de prestações de contas para análise;

Ausência de termo de dispensa de licitação;

Não apresentação de contratos de estagiários vinculados ao projeto;

Não apresentação de todos os comprovantes de despesas, a fim de justificar os pagamentos;

Não apresentação de todas as prestações de contas referentes a adiantamentos concedidos;

Ausência de segregação de função por pessoa que autorizou e assinou sua própria participação no projeto;

Ausência de tempestividade na apresentação da prestação de contas;

Utilização de conta-bancária com identificação adversa ao objeto firmado;

Pagamento de bolsas-estágio em período não coberto por termos de compromissos de estágio;

Notas fiscais sem a indicação do título e número do convênio/contrato;

Documentos comprobatórios ilegíveis, rasurados, ou fora de ordem cronológica;

Transferência dos recursos de forma diferente da prevista no cronograma de desembolso;

¹⁸ Artigo 3º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

Devolução dos saldos remanescentes fora do prazo estipulado;

Utilização de contratos sem validade;

Pagamento de multa, juros ou demais encargos financeiros;

Comprovantes de despesas anteriores ou posteriores ao período da prestação de contas;

Ausência de termo aditivo para alteração do termo firmado;

Pagamento de despesas com veículos (manutenção, combustível, etc) sem vinculação com o plano de trabalho ou usado para fins particulares.

Diante dos fatores de riscos acima expostos, reforça-se a urgência na elaboração da normatização interna (IIP) para o relacionamento do IFPR com as Fundações de Apoio, aliada à realização de capacitações com servidores diretamente envolvidos no processo, visando desta forma o fortalecimento dos controles internos administrativos.

(002.3) PRINCIPAIS ASPECTOS DO ACÓRDÃO TCU N° 1178/2018

O Acórdão TCU n° 1178/2018 trata das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e os Institutos Federais (IFs)

Entre as determinações do acórdão, está a obrigatoriedade das auditorias internas incluírem em seus respectivos PAINTs¹⁹ trabalhos específicos de auditoria em Fundações de Apoio, visando verificar, entre outros aspectos, a transparência na divulgação das informações.

Os itens listados no acórdão supracitado enquadram-se perfeitamente como possíveis fatores de risco associados à execução de contratos firmados com fundação de apoio e estão listados a seguir:

1) Ausência de implantação de sistema informatizado que dê ampla publicidade aos projetos, que permita acompanhamento da tramitação interna e execução físico-financeira de todos os projetos;

2) Ausência de divulgação das seguintes informações e procedimentos:

2.1) Lista que contemple todos os projetos e agentes envolvidos;

2.2) Ferramenta para filtrar, ordenar e totalizar a relação de projetos e agentes por parâmetros;

2.3) Gravação de relatórios que facilitem a análise das informações;

2.4) Atualização tempestiva das informações disponíveis em seus sítios eletrônicos;

¹⁹ Plano Anual de Auditoria Interna

2.5) Informações institucionais que explicitem regras e condições do relacionamento entre IF e Fundações de Apoio;

2.6) Publicização de seleções para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores;

2.7) Informações sobre os participantes dos projetos executados pelas Fundações de Apoio;

2.8) Relatórios de avaliações de desempenho exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseada em indicadores e parâmetros objetivos, com demonstração dos ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração de Fundações de Apoio

Tendo em vista que ainda não foram realizados contratos com a FUNTEF ou qualquer outra Fundação de Apoio, todas as medidas listadas neste item do Relatório são de adoção prospectiva.

3. CONCLUSÃO

A Auditoria nº 11/2019 teve como escopo dar cumprimento ao Acórdão n.º 1.178/2018 - TCU, bem como acompanhar a publicidade no relacionamento entre o IFPR e a FUNTEF/PR por meio de questionamentos e análises das publicações na página do IFPR e da FUNTEF/PR, e analisar os controles internos administrativos e a normatização interna referente às relações do IFPR com Fundações de Apoio.

Quanto aos controles internos administrativos e utilização de sistemas informatizados, constatou-se ausência de normatização referente à prestação de contas dos contratos a serem firmados com as Fundações de Apoio e atraso na aprovação da proposta de alteração da Resolução nº 59/2017, bem como ausência de Sistema Interno para gestão de bolsas e contratos. Constatou-se também ausência de capacitação de servidores para as atividades relacionadas às relações entre IFPR e FUNTEF.

Destaca-se também a informação contida neste Relatório que aborda os possíveis fatores de risco associados à execução e à prestação de contas de contratos firmados com Fundações de Apoio.

O Relatório Preliminar foi apresentado à PROPLAN e à DTIC, os quais apresentaram suas manifestações. Ficam mantidas todas as recomendações, as quais visam ao aprimoramento dos controles internos administrativos, o completo atendimento à legislação vigente e às determinações constantes no supracitado acórdão do TCU.

Curitiba, 30 de Setembro de 2019.

Fabício Kristian Tonelli Kuster

Auditor

Kétura Silva Paiva

Chefe da Auditoria