

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA

Exercício: 2017

Município: Santa Maria - RS

Relatório nº: 201800571

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RS,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201800571, e consoante ao estabelecido no Capítulo V da Instrução Normativa CGU nº 3 de 9 de junho de 2017, apresenta-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFar).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 16 a 19 de abril de 2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consiste, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Também integra o presente trabalho o resultado da Ação de Controle que tratou da política de Educação à Distância (EaD) ofertada pelo Instituto e materializada no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201702575.



Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados por áreas de gestão, organizados em título e subtítulos, respectivamente, segundo assuntos com os quais se relacionam diretamente.

A Unidade foi informada acerca dos fatos consignados no presente Relatório por meio do Ofício nº 5521/2018/GAB/CGU-Regional/RS/CGU, de 18 de junho de 2018. Por meio do Ofício nº 312/2018/Gabinete/Reitoria/IF Farroupilha, de 04 de julho de 2018, o IFFar apresentou as considerações acerca do referido Relatório de Auditoria Anual de Contas (preliminar).

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado por meio das atas relativas a reuniões realizadas pela Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais 1 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) com a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União (TCU) em 2 de fevereiro de 2018, e entre unidades regionais destes órgãos no Rio Grande do Sul (CGU-Regional/RS e Secex/RS) em 13 de março de 2018, foram tratados os seguintes temas:

Conformidade das Peças

Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.

Gestão de pessoas

Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, quanto:

- a) à observância da legislação sobre remuneração, em especial, ao pagamento de vantagens, vencimento básico, assistência pré-escolar, fundamentos de aposentadoria, adiantamento de férias, pagamentos em duplicidade, remuneração superior ao teto, pagamento de pensão em duplicidade, dentre outros;
- b) à conformidade da concessão de adicional de retribuição por titulação previsto na Lei nº 12.772/2012; e
- c) à conformidade da regulação e concessão de flexibilização da jornada de trabalho para trinta horas, considerando o estabelecido no Decreto nº 1.590/1995.

Estrutura e atuação da Auditoria Interna

Avaliação da estrutura, condições de funcionamento e desempenho das Auditorias Internas, em especial quanto ao posicionamento organizacional, articulação com instâncias superiores, formalização estatutária, recursos de trabalho, e aprovação e eficácia do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint).

Política de Educação a Distância (EaD)



Avaliação da execução da política de Educação a Distância pelos Institutos envolvendo: a regularidade das aquisições relacionadas à estruturação e manutenção dos cursos; a adequação da infraestrutura dos polos educacionais; a regularidade do pagamento de bolsas; a tempestividade da prestação de contas referente à execução dos Termos de Execução Descentralizada (TEDs) e a otimização do uso do material didático produzido para os cursos em EaD.

Foram ainda objeto de verificação a existência e o atendimento de deliberações do TCU e de recomendações da CGU.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando a natureza jurídica e o negócio do Instituto, verificou-se que a Unidade inseriu no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União todas as peças demandadas nos incisos I, II e III do art. 13 da Instrução Normativa (IN) TCU nº 63/2010, a saber:

- I - Rol de responsáveis;
- II - Relatório de gestão; e
- III - Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade prestadora de contas, com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.

Em análise ao Relatório de Gestão, bem como aos Relatórios e Pareceres de órgãos, entidades e instâncias que devam se pronunciar sobre as contas do Instituto Farroupilha não foram detectadas desconformidades com as normas orientadoras, restando atendidas a Instrução Normativa, as Decisões Normativas nº 161 e 163/2017, a Portaria nº 65/2018, todas do Tribunal de Contas União, assim como a Portaria nº 500/2016 da Controladoria-Geral da União.

No tocante ao mérito das informações trazidas pelos gestores, há que se destacar que as mesmas se mostram abrangentes, evidenciando os atos e fatos ocorridos ao longo do exercício, demonstrativos contábeis, orçamentários e financeiros detalhados, desempenhos operacionais e possíveis impactos nos indicadores de gestão e operacionais da Instituição.

Especificamente no aspecto da governança, merece elogio a criação da Secretaria de Governança na estrutura do Instituto Farroupilha. Ainda que de forma incipiente, as ações desta área começam a apresentar resultados no mapeamento de riscos de áreas sensíveis, como no caso das licitações e contratos do IFFar e na adoção de medidas de reforço aos controles internos da instituição.

Outro destaque deve ser dado aos demonstrativos orçamentários e financeiros, que revelam, de forma detalhada, as dificuldades enfrentadas por conta dos atrasos de repasses de recursos provenientes do Ministério da Educação e, principalmente, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

No que diz respeito ao relacionamento com a sociedade o Relatório de Gestão traz informações abrangentes relativas aos canais de acesso de informações, ouvidoria, carta de serviços e outros mecanismos de fomento à transparência da gestão do IFFar.

Também na análise do Rol de Responsáveis não se evidenciou desconformidade com as normas orientadoras, restando atendidos a Instrução Normativa, as Decisões Normativas



nº 161 e 163/2017, a Portaria nº 65/2018, todas do Tribunal de Contas União, assim como a Portaria nº 500/2016 da Controladoria-Gera da União.

Conclusivamente, podemos inferir que o conteúdo e formato do Relatório de Gestão podem ser considerados adequados e abrangentes, evidenciando de forma robusta, estruturada e detalhada os principais destaques havidos na gestão do exercício sob exame.

2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas

Para a avaliação da gestão de pessoas do IFFar foram propostas as seguintes questões de auditoria:

- a) O (s) setor (es) responsável (eis) observou (aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal?
- b) O (s) setor (es) responsável (eis) observou (aram) a legislação aplicável à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões?
- c) A Retribuição por Titulação (RT) é concedida em conformidade com o disposto na Lei nº 12.772/2012?
- d) A concessão da flexibilização da jornada de trabalho para seis horas, resultando em carga horária de trinta horas semanais, está em consonância com o estabelecido na legislação vigente?

A seguir as considerações sobre cada uma das questões propostas:

Conformidade legal da folha de pagamento, da cessão e requisição, da admissão e concessão de aposentadorias e pensões

A gestão de pessoas do Instituto Farroupilha, conforme os procedimentos executados na presente Auditoria de Contas, mostrou-se adequada, no que tange aos seus controles internos, bem como adesão às normas legais e correção dos valores pagos aos servidores.

Por meio do Sistema de Trilhas de Auditoria foram gerados dezesseis registros a serem analisados, no que diz respeito à possíveis falhas ou inconsistências. Primeiramente, foram gerados quinze registros com pagamento de Auxílio-Transporte em valores superiores a R\$ 1.000,00 mensais. Há que se destacar que o pagamento da referida rubrica em valores superiores a R\$ 1 mil reais não se trata de uma irregularidade, mas mero indicativo de materialidade a ser examinada pela auditoria. Todavia, a análise evidenciou que os pagamentos estão corretos, pois os endereços dos servidores foram devidamente comprovados e os cálculos dos valores percebidos pelos servidores confirmados.

O outro registro detectado no Sistema de Trilhas, diz respeito à possível acumulação de cargos (público ou privado) de Professora em regime de Dedicção Exclusiva, hipótese não confirmada pela análise aos registros contidos em Sistema Corporativo da CGU, bem como aos dados e documentos da servidora contidos no cadastro do Setor de Pessoal do Instituto Federal Farroupilha.

Concessão de retribuição por titulação



Foram feitas verificações nas concessões de retribuição por titulação (RT) concedidas no exercício 2017, com vistas a responder as seguintes questões de auditoria:

1) A Retribuição por Titulação (RT) é concedida em conformidade com o disposto na Lei nº 12.772/2012?

1.1) O pagamento da RT ocorre somente após a apresentação do diploma de conclusão do curso?

1.2) O valor pago a título de RT está de acordo com a titulação apresentada: Aperfeiçoamento, Especialização, Mestrado ou Doutorado?

2) A Retribuição por Titulação por Reconhecimento de Saberes e Competências (RT por RSC) é concedida em conformidade com o disposto na Lei nº 12.772/2012?

2.1) A elaboração do Regulamento Interno do Instituto atendeu ao que estabelece a legislação quanto à sua análise, aprovação e homologação?

2.2) O Regulamento Interno está em consonância com as resoluções do Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC), instituído pelo MEC?

2.3) A inscrição no processo de RSC se dá por meio de solicitação à comissão competente, acompanhada da apresentação de relatório com a documentação comprobatória das atividades realizadas juntamente com o diploma?

2.4) A atuação da Comissão Especial está de acordo com o que estabelece o Regulamento Interno da IFE?

2.5) Os efeitos financeiros da RT por RSC guardam correlação com a data em que o servidor cumpriu os requisitos para a concessão (data da atividade mais recente utilizada no cômputo da pontuação)?

2.6) O valor pago está de acordo com a Titulação atribuída na portaria de concessão?

No exercício de 2017 foi concedida retribuição por titulação (RT) para 349 servidores e retribuição por titulação por reconhecimento de saberes e competências (RT por RSC) para 39 servidores. Desse universo foram analisados 35 processos de RT, selecionados de forma aleatória, e a totalidade das concessões de RT por RSC.

A análise dos processos de concessão de RT e de RT por RSC não evidenciou falha ou irregularidade, haja vista que os pagamentos foram analisados e confirmados os seus valores e a legalidade da percepção da vantagem, conforme comprovação da titulação por meio do respectivo diploma.

Da amostra de 35 processos analisados, verificou-se que não foram emitidas as Portarias de Concessão da RT em quatorze casos. Todavia, por se tratar de questão pontual, que não atinge o direito à percepção da vantagem, foi emitida Nota de Auditoria para os gestores de pessoal providenciarem sua correção.

Flexibilização da jornada de trabalho

O regime de trabalho em jornada flexibilizada dos servidores técnico-administrativos em educação para seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, previsto no artigo 3º do Decreto nº 1.590/1995, foi autorizado no IFFar por meio da Resolução Consup nº 021/2013, de 22 de maio de 2013, alterada pela Resolução Consup nº 008/2016, de 26 de fevereiro de 2016.

Conforme consta nas resoluções regulamentares mencionadas, para a adoção da jornada flexibilizada, é necessária a elaboração de estudo técnico por Comissão Interna de Supervisão (CIS) juntamente com as chefias dos setores, que demonstre a necessidade



de execução de atividades contínuas em período igual ou superior a doze horas ininterruptas para atendimento ao público ou trabalho em período noturno.

Verificou-se que a concessão de horário ininterrupto de funcionamento para determinados setores do Instituto Farroupilha, a despeito de atender aos requisitos estabelecidos nos normativos internos que disciplinam a matéria, extrapolou os limites motivacionais ao conceder o referido horário de funcionamento para setores que não têm atendimento precípua às áreas finalísticas de ensino, pesquisa e extensão, conforme detalhado em ponto específico deste Relatório.

Assim, de forma conclusiva, a equipe de auditoria entende que os controles internos da gestão de pessoal se mostram adequados, não havendo risco potencial a ser minimizado, com exceção da extensão indevida de horário ininterrupto para determinados setores do IFFar.

2.3 Estrutura e Atuação da Auditoria Interna

A avaliação da Unidade de Auditoria Interna do IFFar (Audin) foi realizada considerando os seguintes aspectos relacionados à estrutura existente e atuação de seu corpo técnico, cujo detalhamento encontra-se em item específico deste Relatório:

a) Independência da Auditoria Interna.

Conforme consta de seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução Consup nº 27, de 11 de setembro de 2014, a Audin do IF Farroupilha tem autonomia e autoridade suficientes para o desempenho das suas atribuições de forma independente. Reporta-se diretamente ao Conselho Superior (Consup), também responsável pela nomeação e exoneração do seu titular, conforme preceitua o §3º do art. 15 do Decreto 3.591/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. O citado Conselho também aprova o Plano Anual de Auditoria Interna (Paint).

Restam pendentes de constar do citado Regimento aspectos relacionados ao opinamento do Auditor Chefe sobre a gestão de riscos realizada na Instituição e a definição de que este é responsável pelo alinhamento da atuação da Audin com os riscos identificados na gestão.

No que se refere ao reporte da Auditoria Interna ao Consup há lacunas relacionadas à rotina para comunicação periódica da execução das ações previstas no Paint e eventuais alterações, à suficiência de recursos humanos e materiais frente às demandas do setor e a apresentação do Paint ao mencionado Conselho, vez que o Regimento prevê somente o encaminhamento deste à CGU.

Tais situações deverão constar da revisão do Regimento prevista na Ação 5 do Paint/2018, na qual deve ser inserido como parâmetro o contido na Portaria CGU nº 2.737, de 20 de dezembro de 2017, que disciplina o procedimento de consulta para nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria.

Destaca-se boa prática identificada no art. 7º deste Regimento, elaborado em 2014, no que se refere ao estabelecimento de mandato de dois anos para o auditor-chefe com possibilidade de uma única recondução, vez que somente no final de 2017 foi editado normativo da CGU no qual é delimitado o período de permanência do titular da auditoria interna (Portaria CGU nº 2.737, de 20 de dezembro de 2017).



b) Política de Desenvolvimento de Competências.

Não há uma política formalizada para o desenvolvimento de competências dos auditores. Estes são atendidos pela política de capacitação dos Técnicos Administrativos em Educação, do qual fazem parte a qual é tratada no item 6.2.2 do Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018. A Equipe da Audin também tem acesso a outras políticas de capacitação do Instituto, inclusive com o pagamento de bolsas.

c) Estrutura da Auditoria Interna e Adequação às Necessidades.

O IFFar conta atualmente com dez auditores em seu quadro funcional. A Audin atua de forma descentralizada, com profissionais distribuídos entre Reitoria e os onze *Campi* que a integram. Segundo a Chefe da Audin tanto o efetivo de pessoal quanto a estrutura física disponível na Reitoria e nos *Campi* são suficientes para o desempenho das atividades do setor.

Registre-se, no entanto, que 20% dos auditores concursados do Instituto não estão lotados na Audin. Um encontra-se cedido para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e outro exerce a função de Coordenador de Gestão de Pessoas no Campus de Santo Ângelo do IFFar. Dos oito auditores efetivamente lotados na Auditoria Interna três encontram-se na Reitoria e cinco nos *campi* (Santo Ângelo, Santa Rosa, Santo Augusto, São Borja e São Vicente do Sul). Portanto, não obstante a estrutura descentralizada da Audin adotada pelo Instituto, há seis *campi* sem auditores (Alegrete, Frederico Westphalen, Jaguarí, Júlio de Castilhos, Panambi e Uruguaiana).

d) Elaboração do Paint e aderência deste ao Raint.

No Paint relativo ao exercício de 2017 constaram informações gerais sobre o Instituto e a Audin seguidas da sistemática de elaboração do Plano e das ações previstas de serem realizadas no citado exercício. Tais ações foram definidas mediante classificação dos programas e ações em matriz de riscos elaborada pela Equipe vez que a Política de Gestão de Riscos do Instituto encontra-se em fase de elaboração, cujo normativo mais recente é a Portaria nº 517, de 10 de abril de 2018, que constitui Grupo de Trabalho integrado, também por representante da Audin. O Paint contempla ainda a previsão de carga horária para atividades de assessoramento e de orientação.

O Paint/2017 foi aprovado pela Resolução Ad Referendum nº 18/2016 e homologado pelo Consup na 1ª Reunião Ordinária realizada em 2017 (Resolução Consup nº 4, de 10 de março de 2017).

O Relatório de Atividades da Auditoria Interna (Raint) é aderente às atividades previstas no Paint/2017, detalhando a situação atual das recomendações expedidas e contendo justificativas sobre a inexecução/execução parcial de ações concentrada na redução da força de trabalho (auditores realizando mestrado, doutorado e em licença-gestante).

Entretanto, há amplo espaço para aprimoramentos no que se refere ao controle e à mensuração da força de trabalho efetivamente utilizada em cada ação prevista no Paint vez que foi identificado o provisionamento de carga horária em ações que não aquelas de auditorias propriamente ditas sobre as quais a Audin não tem controle efetivo; à padronização dos relatórios de cada trabalho realizado pelas Equipes; e à implantação de efetivo fluxo de registro e de monitoramento das recomendações produzidas no setor.

Estas situações deverão ser resolvidas com a utilização do módulo de Auditoria e Controle Interno em fase de implantação no Instituto. Ressalte-se, no entanto, que para



surtir efeitos positivos o sistema deverá contemplar as necessidades da Audint de forma a proporcionar funcionalidade e agilidade nos processos de trabalho e consequente aumento de qualidade destes, em especial no que se refere à comunicação e ao monitoramento dos resultados.

2.4 Avaliação da execução da política de Educação a Distância pelas unidades integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

De acordo com o escopo das Auditorias Anuais de Contas do exercício de 2017 realizadas nos Institutos Federais de Educação vinculados ao Ministério da Educação (Mec), insere-se trabalho realizado no presente exercício com vistas a avaliar a política de Educação a Distância (EaD) ofertada pelo Instituto. O produto deste trabalho foi materializado no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201702575, que integra o presente Relatório. Os Cursos Técnicos a Distância ofertados pelo Instituto Farroupilha utilizam, como uma de suas ferramentas, um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e atuam em diferentes municípios do Rio Grande do Sul e em seus Polos de Educação a Distância. Apresenta-se a seguir a síntese dos resultados obtidos que objetivaram responder às seguintes questões de auditoria:

1. Em que medida as aquisições e a execução dos contratos relacionadas à estruturação e manutenção dos cursos de Ensino a Distância são regulares?
2. Em que medida a infraestrutura física e tecnológica dos polos atende aos requisitos estabelecidos na legislação vigente no que se refere ao adequado funcionamento da Educação a Distância e em que medida a utilização dos polos atende aos critérios de economicidade?
3. Os bolsistas (professores e pessoal de apoio) atendem aos critérios normativos no que se refere ao cumprimento da carga horária e dos requisitos para o recebimento de bolsas?
4. Em que medida a prestação de contas pelo Instituto quanto ao cumprimento do objeto decorrente de Termo de Execução Descentralizada (Ted) é tempestiva e apresenta as informações necessárias à emissão de Parecer pelas unidades concedentes (Capes ou Setec)?
5. Em que medida há articulação para compartilhamento/reaproveitamento do material didático produzido?

Da análise de amostra de procedimentos licitatórios e de contratos que no todo ou em parte tiveram relação com a política de Educação a Distância do Instituto não foram identificadas irregularidades. Os específicos para EaD tiveram como objeto serviços de Datacenter, hospedagem de Web sites e implantação/customização do ambiente virtual Moodle.

O polo de EaD visitado dispõe da infraestrutura mínima estabelecida no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, e uma plataforma com acesso às principais funcionalidades (aulas e vídeoaulas, material de apoio, fórum de dúvidas, exercícios de verificação de aprendizagem, etc.) exceto no que se refere às condições de acessibilidade, passíveis de melhoria. Registra-se, no entanto, a baixa efetividade do curso objeto de verificação (Técnico em Multimídia Didática) o qual apresentou percentual final de alunos de até 14,3% num dos polos ofertantes do curso.



A partir da análise da documentação apresentada e dos editais de seleção dos bolsistas não foi identificado o descumprimento de carga horária e tampouco inconsistências quanto à experiência ou à formação dos mesmos. No entanto, há fragilidades nos controles de frequência dos bolsistas sobre as quais o Instituto informou a adoção de medidas. Verificado ainda em editais a exigência de formação dos candidatos em áreas correlatas ou simplesmente formação em licenciatura, situação passível de levar à seleção de bolsistas com formação que não contemple o conhecimento específico exigido para cada curso.

Os Relatórios de Cumprimento de Objeto elaborados pelo IFFar apresentam um conjunto de dados e informações que possibilitam a análise e emissão de parecer pelos órgãos repassadores dos recursos para fins de acompanhamento e de prestação de contas. No entanto, as rotinas de inserção destes relatórios pode ser aprimorada de forma a garantir a tempestividade no seu encaminhamento.

O Instituto não produz e nem é validador de material didático para EaD. Faz uso compartilhado de material constante do Repositório de Objetos Educacionais para o Ensino Profissional e Tecnológico (PróEdu). No caso específico do Programa Profucionário, integrado pelo curso objeto de exame foi utilizado material do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte mediante Acordo de Cooperação Técnica. Assinala-se como boa prática a existência de espaço WebTV para eventuais gravações de videoaulas pelos bolsistas. Desta forma, não há reaproveitamento de material vez que não possui e sequer normativo para tanto.

Além das situações apresentadas foi identificado descompasso no fluxo de liberação de recursos orçamentários, citado em Relatórios de Cumprimento de Objeto examinados que resultou na devolução de recursos no valor total ou parcial de Termos, situação passível de impactar a execução dos programas de EaD pelo Instituto.

Por fim, conclui-se que a política de EaD do Instituto Farroupilha tem execução satisfatória, mas passível de aprimoramentos, situação que já se encontra na pauta do gestor que estabeleceu a implantação do controle eletrônico de frequência dos bolsistas ainda no mês de junho de 2018.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A análise do presente item consistiu em responder as seguintes questões de auditoria:

- 1) O Instituto Farroupilha mantém uma rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações emanadas pela CGU?
- 2) Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da Unidade?

A sistemática de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU é realizada pela equipe da Unidade de Auditoria Interna do Instituto por meio do Sistema Monitor.

Verificou-se que não há recomendações pendentes de atendimento pelo IFFar e que as informações disponíveis no item 8.2 do Relatório de Gestão do Instituto estão



compatíveis com as que constam no Plano de Providências Permanente (PPP) gerado no Monitor. Atualmente encontram-se dezesseis recomendações no *status* “Monitorando” pelo Órgão de Controle Interno (OCI) no PPP do Instituto.

No entanto, a rotina de acompanhamento se resume ao controle realizado por meio de planilhas vez que o Instituto ainda não dispõe de um efetivo sistema que comporte as atividades da Auditoria Interna, conforme tratado em item específico deste relatório.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A presente análise consistiu na avaliação do cumprimento dos acórdãos exarados pelo Tribunal de Contas da União para a Unidade considerando a seguinte questão de auditoria: caso existam determinações do TCU ao Instituto, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas?

Não foram identificadas determinações e/ou recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) dirigidas ao IFFar contendo recomendação específica para fins de acompanhamento pela CGU no período 2014-2017. Relativamente ao exercício de 2017 a situação é corroborada pelo contido no item 8.1 do Relatório de Gestão do Instituto.

Em pesquisas complementares realizadas no site do TCU o Acórdão mais recente é o de nº 273/2016 da 2ª Câmara, de 27 de janeiro de 2016, que trata do julgamento das contas de 2011 do Instituto.

2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Considerando-se o escopo e amostras objeto do presente trabalho foram identificadas tanto situações passíveis de melhoria quanto boas práticas, conforme a seguir tratado:

Merece destaque a busca pelo alinhamento aos referenciais normativos relacionados à governança a partir da criação na estrutura do Instituto da Secretaria de Governança, do Comitê de Governança, Riscos e Controles e de grupos de trabalhos que vem atuando em setores relacionados à licitações e contratos, gestão de pessoas e no Programa de Permanência e Êxito, e na adoção de medidas de reforço aos controles internos da instituição.

Outro destaque se refere à materialização das dificuldades enfrentadas por conta dos atrasos de repasses de recursos provenientes do Ministério da Educação expressa nos demonstrativos orçamentários e financeiros, apresentados, inclusive, no Relatório de Gestão do Instituto.



No que se refere aos registros relativos à Folha de Pagamento, às vantagens para Reconhecimento de Saberes e Competências e para Retribuição por Titulação não foram identificadas inconsistências geradoras de impactos financeiros. No entanto, para 40% dos docentes da amostra examinada relativa à Retribuição deixaram de ser foram emitidas as portarias de sua concessão, situação que suscitou a emissão de Nota de Auditoria para fins de correção.

Contudo, a Flexibilização da Jornada de Trabalho merece adoção de medidas corretivas, tendo em vista à concessão de horário ininterrupto de funcionamento para setores que não prestam atendimento às áreas finalísticas de ensino, pesquisa e extensão devido à falta de motivação.

A política de Educação à Distância (EaD) ofertada pelo Instituto, conforme exames realizados, funciona de maneira satisfatória, com destaque para a boa prática da existência de espaço WebTV disponível para a realização de eventuais gravações de videoaulas pelos bolsistas, vez que o Instituto ainda não produz e nem valida material didático.

A Unidade de Auditoria Interna do IF Farroupilha reporta-se ao Conselho Superior e é pautada por normativos que contemplam as competências, os requisitos de independência, o escopo dos trabalhos e as vedações passíveis de importar em atividades próprias dos gestores. Destaca-se positivamente mandato de dois anos para o chefe do setor estabelecido em regimento desde o ano de 2014. Falta, no entanto, a atualização dos normativos de forma a alinhá-los às competências relacionadas à gestão de riscos. Identificada também a falta da sistematização dos trabalhos, o que deve ser solucionado com a implantação de módulo de Auditoria e Controle Interno que se encontra em andamento.

Por fim, destaca-se que a conclusão apresentada no presente trabalho não isenta nem limita a responsabilidade do gestor quanto à adequada aplicação dos recursos em conformidade com a legislação em vigor.

Porto Alegre/RS, 27 de julho de 2018.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Rio Grande do Sul



1 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

1.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

1.1.1 SISTEMAS DE CONCESSÕES

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Concessão generalizada de jornada de trabalho reduzida (carga horária de trinta horas semanais) aos servidores técnico-administrativos em educação imotivada para setores cujas atividades não são elegíveis à jornada flexibilizada.

Fato

O Instituto Farroupilha adota, em alguns de seus setores, a jornada de trabalho flexibilizada, resultando no funcionamento ininterrupto de doze horas diárias, proporcionando, mediante escalas, jornada de trabalho de seis horas diárias e trinta horas semanais, prevista no artigo 3º do Decreto nº 1.590/1995, aos servidores lotados nesses setores, conforme transcrição a seguir:

“Art. 3º Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições. (Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003)”.

Entretanto, não obstante a existência de arcabouço normativo que discipline o funcionamento dos setores em horário intermitente, verificou-se que não há motivação efetiva para o funcionamento de órgãos ou setores que não demandam o desenvolvimento de atividades essencialmente contínuas em turnos ou escalas num período superior a doze horas.

A adoção do regime de trabalho ininterrupto surgiu como medida gerencial necessária para o atendimento da expansão verificada nas Instituições Federais de Ensino nos últimos anos. A criação de vários cursos, bem como de novas IFES, não acompanhou, na mesma medida, a criação de cargos e a realização de concursos públicos para suprimento da mão-de-obra necessária ao atendimento dessa demanda. Daí a necessidade de adoção do regime de trabalho diferenciado, em escalas, proporcionando o atendimento das demandas da comunidade acadêmica.

Todavia, a adoção de trabalho em escalas, proporcionando jornada reduzida para os servidores é uma exceção, uma necessidade da administração, haja vista que os servidores públicos, em regra, possuem jornada de trabalho de oito horas diárias, nos termos do art. 1º do Decreto nº 1.590/1995.

No caso do Instituto Farroupilha, verificou-se que os seguintes setores não possuem motivação para a adoção de regime de funcionamento ininterrupto, posto que prestam atendimento de atividades-meio da Instituição, passíveis de serem realizadas em horário comercial, de dois turnos:

- 1) Campus Panambi:
 - a. Coordenação de Gestão de Pessoas;
 - b. Coordenação de Orçamento e Finanças;
 - c. Coordenação de Licitação e Contratos; e
 - d. Coordenação de Infraestrutura.

- 2) Campus Santa Rosa:
 - a. Gestão de Pessoas e Gestão de Documentos; e
 - b. Almoxarifado e Patrimônio.

- 3) Campus São Borja:
 - a. Coordenação de Gestão de Pessoas;
 - b. Coordenação de Orçamento e Finanças;
 - c. Coordenação de Licitações e Contratos; e
 - d. Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio.

- 4) Campus São Vicente do Sul:
 - a. Coordenação de almoxarifado e patrimônio; e
 - b. Coordenação de licitações e contratos.

- 5) Campus Alegrete:
 - a. Setor de Licitações e Contratos; e
 - b. Coordenação e Setor de Orçamento e Finanças.

- 6) Campus Júlio de Castilhos:
 - a. Coordenação de Orçamento e Finanças; e
 - b. Coordenação de Gestão de Pessoas.

- 7) Reitoria:
 - a. Coordenação de Administração de Pessoal;
 - b. Coordenação de Contabilidade;
 - c. Coordenação de Engenharia e Arquitetura;
 - d. Coordenação de Orçamento e Finanças;
 - e. Núcleo de Engenharia e Segurança do Trabalho; e
 - f. Secretaria de Comunicação.

Causa

Critérios e requisitos utilizados pelo IFFar para concessão de jornada flexibilizada contrários àqueles previstos no Decreto nº. 1.590/1995, o que resultou em generalização da jornada reduzida a setores não elegíveis, o que fere o disposto no art. 3º do Decreto nº 1.590/1995.

Compete ao Reitor, conforme Art. 13 do Estatuto da Unidade, representar, bem como administrar, gerir, coordenar e superintender as atividades do IFFar. Em função das competências legais, identificou-se a Reitora do Instituto como agente responsável pela presente falha apontada. Além disso, conforme previsto no art. 3º do Decreto nº. 1.590/1995, a concessão de jornada flexibilizada compete ao dirigente máximo do órgão ou entidade.



Manifestação da Unidade Examinada

Instados a se manifestarem sobre o fato, os gestores, por meio do Ofício nº 0229/2018 – Gabinete/Reitoria/ IF Farroupilha, de 09 de maio de 2018, encaminharam o seguinte: “Ao cumprimentá-lo, em atenção à Solicitação de Auditoria nº 2018 00571/004 da Controladoria Geral da União-CGU, que cita o memorando nº 476 DGP/PRDI no qual foram arrolados todos os setores onde ocorre ampliação da jornada de atendimento ao público em atenção a SA nº 2018 00571/001 e que, por meio desta nova SA, pede justificativas para a concessão de horário ininterrupto de trabalho no IFFar, *‘que contemplem as razões fáticas e legais para a concessão de horário ininterrupto de funcionamento, haja vista que os referidos setores não visam, precipuamente, ao atendimento das demandas finalísticas da Instituição, voltadas para o ensino, pesquisa e extensão’*, encaminhamos a vossa senhoria, anexo, em meio digital a Resolução CONSUP nº 021/2013, que regulamenta a ampliação do horário de atendimento ao público e a Resolução CONSUP nº008/2016.

Destacamos da Resolução CONSUP nº 021/2013 o artigo 2º e citamos o parágrafo 1º deste: *‘Considera-se público usuário pessoas ou coletividades internas ou externas à Instituição Federal de Ensino que usufruam direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados, conforme o artigo 5º da Lei 11.091/2005’*.

Definido o público, a mesma Resolução traz expresso como requisito a elaboração de estudo técnico que considere a necessidade do serviço ininterrupto, o número de servidores em exercício na coordenação/setor e a qualidade do atendimento ao público usuário (ver art. 3º). O estudo técnico de todos os serviços ampliados no IFFAR foi desenvolvido, nas unidades, pelos integrantes da Comissão Interna de Supervisão/CIS. Com estudo elaborado a e manifestação da CIS, o processo segue o fluxo de tramitação previsto na Portaria nº 612 de 02 de maio de 2016, que culmina com manifestação dos Diretores Gerais das Unidades e Portaria do Dirigente Máximo.

Entendemos a importância de destacar que o IFFAR encaminhou os Relatórios da Avaliação da Jornada Ampliada de Atendimento ao Público, quando da resposta SA nº 2018 00571/001, uma vez que a qualidade dos serviços prestados tem sido acompanhada pela Comissão responsável, como preconiza a legislação. ”

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 312/2018 – Gabinete/Reitoria/IF Farroupilha, de 4 de julho de 2018, o Instituto apresentou a seguinte manifestação:

“Em atenção ao Ofício Nº 5521/2018/GAB/CGU-Regional/RS/CGU (Processo Nº 00222.100104/2018-46) e tendo em vista o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas Nº 201800571, especificamente no que se refere ao item auditado avaliação da gestão de pessoas quanto à conformidade da regulação e concessão de flexibilização da jornada de trabalho para trinta horas, considerando o estabelecido no Decreto nº 1.590/1995, que gerou a Recomendação 1 (p. 16), o Instituto Federal Farroupilha, após realização de reunião conjunta, apresenta as considerações que seguem.

2. O IFFar é uma instituição multicampi - atualmente constituída de onze campi, seis centros de referência e mais de vinte polos de educação a distância - cujas ações são descentralizadas. As unidades de ensino desempenham suas atividades em três turnos; o funcionamento em período noturno é considerado um sensível avanço na atenção à comunidade estudantil que trabalha durante o dia e depende dessa oportunidade para alcançar formação. A Reitoria, para além da definição de políticas, tem entre seus objetivos a assessoria direta às ações descentralizadas.



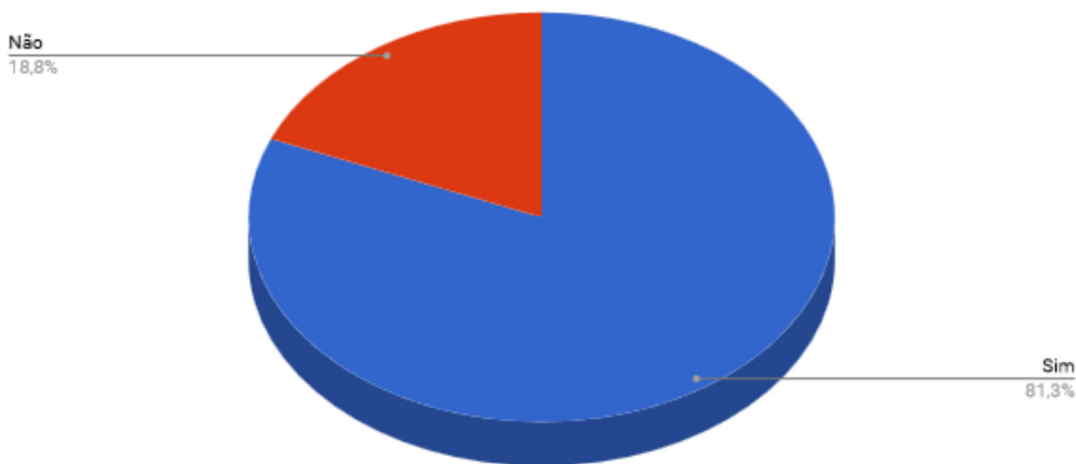
3. É sabido que a administração pública contemporânea preconiza a integração entre setores e a distribuição de responsabilidades e competências, com articulação direta e indireta. Mesmo as atividades consideradas meio articulam-se sobremaneira à atividade finalística da instituição, e uma das premissas das novas bases legais é justamente a constante vinculação entre demandas, planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das ações.

4. As atividades meio tem por preceito atender à atividade finalística, prestando apoio contínuo, de forma qualificada e abrangente, o que exige aprimoramento de práticas administrativas que alcancem todo o público envolvido e do tempo dessa atenção, bem como a otimização da comunicação intraunidades.

5. Há exemplos dessa necessária articulação e resultados já demonstrados: a Gestão de Pessoas do IFFar compreende servidores efetivos e temporários que se encontram lotados em doze unidades e atuam intercalando horários em três turnos, durante a semana, uma vez que atuação docente, por exemplo, atende à verticalização (ensino técnico, cursos superiores e pós-graduação). Dessa forma, a ampliação do horário de atendimento ao público qualifica a atenção ao servidor no âmbito das rotinas de RH, do acompanhamento da carreira, dos processos de formação continuada, favorece a atenção à qualidade de vida do servidor e propicia clima organizacional condizente com a as atividades e as pessoas - que é o que se espera de toda instituição que prioriza a qualidade dos serviços prestados, em toda a sua ação.

6. O recente Relatório de Avaliação da Ampliação do Horário de Atendimento desenvolvido pela instituição demonstra a consecução de ganhos nesse sentido, como se visualiza nos gráficos extraídos do documento, tanto no que tange ao entendimento das chefias como do público atendido:

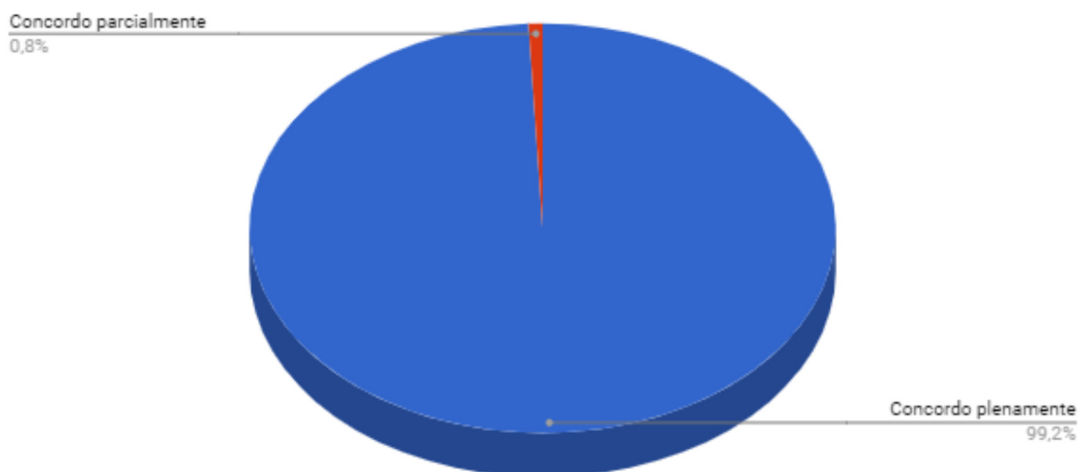
7- Você percebe melhora no clima organizacional do setor após a flexibilização da jornada de trabalho?



RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA (IFFar) Disponível em: <http://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/attachments/download/9585/e9c64fe9cdfb4bea62314fae0e3579c4>

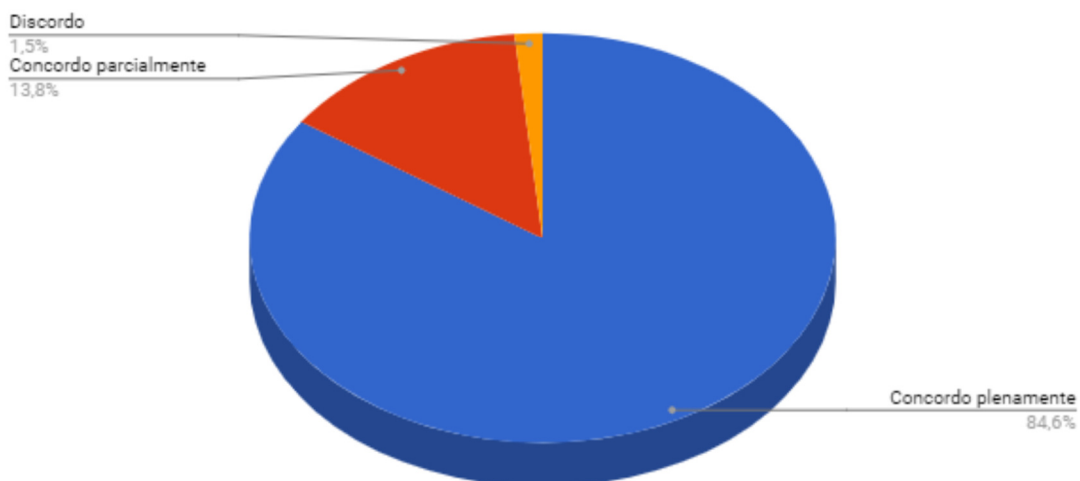


6- Considerando a flexibilização da jornada de trabalho houve melhoria na sua qualidade de vida?



RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA (IFFar) Disponível em: <http://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/attachments/download/9585/e9c64fe9cdfb4bea62314fae0e3579c4>

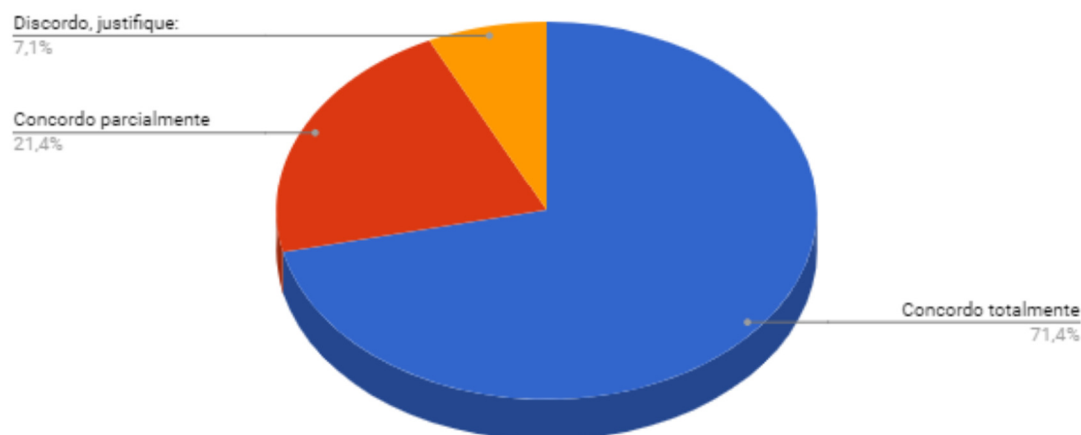
3- Após a implantação da jornada flexibilizada houve aumento na colaboração entre servidores do setor?



RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA (IFFar) Disponível em: <http://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/attachments/download/9585/e9c64fe9cdfb4bea62314fae0e3579c4>



1- Com a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos, os setores passaram a atender pelo período de no mínimo 12 (doze) horas ininterruptas. Esse horário de atendimento facilitou o acesso aos serviços/demandas/informações prestados no campus:



RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA (IFFar) Disponível em: <http://www.iffarroupilha.edu.br/component/k2/attachments/download/9585/e9c64fe9cdfb4bea62314fae0e3579c4>

Essa amostragem permite constatar que a articulação advinda da ampliação do horário de atendimento ao público traz inúmeros avanços.

7. A comunicação institucional, que atualmente consegue acompanhar efetivamente todas as atividades institucionais, nos três turnos de funcionamento, é outro exemplo da qualificação das atividades. Suas ações dialogam diretamente com os pressupostos da transparência alcançada com o uso da WebTV, na qual se veiculam reuniões de gestão gravadas e acompanhadas em tempo real pela comunidade do IFFar; com o acompanhamento e a transmissão, em tempo real, de processos de formação continuada de servidores, jogos estudantis e outros — tudo se convertendo em material de consulta, uma vez que o repositório das atividades realizadas é acessível a todos.

8. A qualificação dos setores de compras/licitações e contratos, que atualmente dialogam diretamente com os demandantes para elaboração do planejamento das ações diretas e indiretas, conforme legislação específica recente (que não mais entende a ação como estanque) é outra evidência de que a administração efetivamente busca se adequar às normas legais e promover a desburocratização e a celeridade de processos institucionais, que estimulam melhorias significativas no atendimento às demandas de ensino, extensão e pesquisa.

Por fim, quanto aos destinatários de tais melhorias, salientamos o texto do artigo 5º da Lei Nº 11.091/2005, que considera público usuário *‘pessoas ou coletividades, internas ou externas à Instituição Federal de Ensino, que usufruam direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados’.*”

Análise do Controle Interno

Os gestores, em suas justificativas, relacionam o arcabouço normativo que embasa a concessão do horário ininterrupto no âmbito do Instituto Farroupilha.



Entretanto, o apontamento não diz respeito à falta de normatização interna para a concessão do horário reduzido aos servidores que laboram nos setores indicados pelos normativos. A questão cinge-se à necessidade que os setores possuem para a adoção de horário de funcionamento ininterrupto.

Como exemplo, podemos citar o setor que cuida das licitações e contratos. Tal setor atende, principalmente, empresas interessadas em participar de licitações, empresas contratadas, empresas licitantes, etc., ou seja, atendimento que pode ocorrer em horário comercial, não havendo necessidade de tal setor funcionar à noite, por exemplo. As demandas internas que o setor de licitações e contratos recebe, podem ser perfeitamente atendidas em horário comercial, não havendo, portanto, motivação plausível para seu funcionamento em turno ininterrupto de doze horas.

Destaca-se que o Decreto nº. 1.590/1990 estabelece um conjunto de requisitos cumulativos para a concessão da jornada flexibilizada, a saber: serviço prestado (1ª condição) que exige atividades contínuas (2ª condição) em turnos ou escalas (3ª condição) em período superior a doze horas (4ª condição) em função de atendimento ao público ou exercidas em período noturno (5ª condição).

Com relação à condição de atendimento ao público, os gestores citam a definição estabelecida na Lei nº 11.091/2005 para o termo “usuários”, definido como “pessoas ou coletividades internas ou externas à Instituição Federal de Ensino que usufruem direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados” (Art. 5º, VII da Lei 11.091/2005), tendo o entendimento de que tal definição se aplica ao termo “público” do Art. 3º do Decreto nº 1.590/1995, para justificar que os referidos setores prestam atendimento ao público. Além de argumentar que a flexibilização da jornada teria propiciado melhoria do clima organizacional e da qualidade de vida dos servidores.

Antes de identificar se se trata de atendimento ao público, o importante é que haja um serviço sendo prestado que, pela sua natureza, seja uma atividade contínua a ser realizada em turnos ou escalas num período superior a doze horas. Assim, a atividade deve ser essencialmente contínua, e não transformada em contínua por deliberação do dirigente. A análise deve se ater, portanto, no seguinte questionamento: a interrupção do serviço no horário de almoço, por exemplo entre 12h e 14h, causará dano irreparável ao seu destinatário caso ele seja atendido fora desse período? Em caso negativo, então a flexibilização não é aplicável e, especificamente para as situações existentes no IFFar, entende-se que não haverá dano irreparável, o que demonstra que a concessão foi realizada ao arrepio do Decreto.

Ademais, nenhuma justificativa de bem-estar do servidor, por mais plausível e desejável que seja, pode ser utilizada para flexibilização da jornada porque foge dos requisitos previstos no Decreto, devendo o gestor abster-se de criar critérios para além do que está disposto na norma regulamentadora.

Por fim, há que se ressaltar que a jornada de horário reduzida é uma exceção, pois os servidores estão recebendo seus salários de forma integral, por jornada de oito horas, e não proporcionalmente às seis horas que laboram.

A Controladoria mantém entendimento de que a exceção prevista no art. 3º do Decreto nº 1.590/95 deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. O posicionamento sobre o presente tema está consubstanciado na questão nº 122 da Coletânea de Entendimentos elaborada pela Controladoria-Geral da União (<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/ife.pdf>), bem como na Nota Técnica nº 150/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, a qual cita que o



mesmo entendimento está consubstanciado no Acórdão TCU nº 1677/2005 – Plenário e no Acórdão TCU nº 8.616/2011 – 2º Câmara.

Ressalta-se que, em 18 de outubro de 2016, o Secretário Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União emitiu o Ofício-Circular nº 1048/2016/SFC-CGU, encaminhado a todas as Instituições de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, com orientação sobre concessão de jornada de trabalho de trinta horas semanais, previstas no artigo 3º do Decreto nº 1.590/1995, a servidores de Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, cujo teor é transcrito a seguir:

“1. Cumprimentando-o, informo que no cumprimento da missão institucional deste Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, por meio da realização de trabalhos de auditoria em Institutos e Universidades Federais, foram identificadas ocorrências de irregularidades em concessões de flexibilização da jornada de trabalho, equivocadamente fundamentadas no artigo 3º do Decreto nº 1.590/95.

2. É fundamental esclarecer que a flexibilidade prevista no mencionado Decreto nº 1.590/1995 é admitida quando os serviços realizados pelo órgão público exigirem atividades contínuas em turnos ou escalas de período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno. Somente nessas condições, atendidas de maneira cumulativa, é que será facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, com a dispensa do intervalo para refeições.

3. Em trabalhos de auditoria realizados por este Ministério foram identificadas em diversos órgãos: ausência de estudo interno que evidencie a necessidade da adoção da exceção; falta de regulação interna que demonstre a coerência entre as características do público atendido pelos servidores a serem enquadrados nos turnos ininterruptos; concessão desarrazoada do regime de 30h a servidores de um mesmo setor, mesmo que não exerçam a atividade de atendimento ao público ou trabalho noturno.

4. Cabe frisar que os entendimentos adotados pelos nossos auditores são corroborados pelas instâncias de supervisão do Ministério da Educação - MEC, por entendimentos da Advocacia-Geral da União - AGU e por recomendações de outros órgãos de controle como o próprio TCU, sendo que a utilização inadequada do mecanismo previsto no Decreto 1.590/95 já resultou em aplicação de multas pelo Tribunal de Contas aos gestores responsáveis.

5. Nesse contexto, solicito à Vossa Magnificência proceder à revisão, em sua instituição de ensino, das condições segundo as quais está sendo procedida a eventual concessão do regime diferenciado de jornada de trabalho previsto no artigo 3º do Decreto nº 1.590/95, e adotar prontamente as medidas necessárias regularização das impropriedades e cumprimento do arcabouço normativo que rege o tema, em consonância com as recomendações e determinações já emitidas pelos órgãos de controle e auditoria. Por oportuno, esta Secretaria Federal de Controle Interno e a CGU-Regional em seu estado colocam-se à disposição para auxiliá-lo no



aperfeiçoamento dos procedimentos e controles internos da gestão relacionados a este assunto.”

Recomendações:

Recomendação 1: Rever as concessões de horário ininterrupto aos setores que não atendem precipuamente às atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão, efetuando os ajustes necessários para o funcionamento das áreas meio em horário normal de oito horas diárias, adequando aos interesses da Instituição.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Estrutura e Atuação da Auditoria Interna.

Fato

A Unidade de Auditoria Interna (Audin) foi objeto de verificação sob os aspectos relacionados à independência, aos normativos específicos, à sistemática para o desenvolvimento de competências e à estrutura disponível. Foram também objeto de análise a elaboração do Plano Anual de Auditoria (Paint) e a atuação da equipe de profissionais que atuam no setor conforme a seguir detalhado. Ressalte-se que não foram identificados diagnósticos realizados anteriormente que possibilitassem o cotejamento com os resultados ora obtidos.

Destaca-se os seguintes aspectos normatizados pelo Regimento Interno da Unidade de Auditoria Interna aprovado pela Resolução Consup nº 27 de 11 de setembro de 2014:

- a) a finalidade e as competências da Audin e sua vinculação ao Conselho Superior (Consup) com sujeição normativa e supervisão técnica ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- b) a obrigatoriedade de submissão do Plano ao Consup para aprovação;
- c) o exercício da função de auditor-chefe por servidor concursado para o cargo de Auditor constante do quadro efetivo do Instituto cujas nomeações/exonerações são submetidas pelo Dirigente Máximo ao Consup;
- d) o detalhamento das competências, inclusive de orientação, de assessoramento e de controle social;
- e) a autonomia do Auditor tanto para a definição do escopo dos trabalhos quanto para o acesso irrestrito a pessoal, registros, informações e sistemas, devendo os setores do Instituto fornecer tempestiva e obrigatoriamente as informações solicitadas;
- f) as vedações de algumas situações aos auditores, a exemplo a realização de auditoria em setor no qual tenha exercido atividade de execução nos últimos doze meses, evitando, assim que integrantes da Equipe realizem atividades próprias dos gestores; e
- g) a possibilidade de requisitar profissionais especialistas para subsidiar trabalhos;



A atribuição do responsável pela auditoria de opinar sobre a gestão de riscos realizada na Instituição e a definição de que este é responsável pelo alinhamento da atuação da Audin com os riscos identificados na gestão não constam dos normativos. Já a atribuição de o auditor-chefe opinar sobre a adequação e a efetividade dos controles internos administrativos é tratada de forma genérica.

Quanto ao importante papel de reporte da Audin ao Consup, restam pendentes as atribuições sobre a comunicação periódica do cumprimento do Paint e eventuais alterações, sobre a suficiência de recursos humanos e materiais sobre a apresentação do Raint ao mencionado Conselho.

Estes aspectos serão contemplados na revisão do Regimento a ser realizada em 2018, embora prevista no parágrafo único do artigo 24 do Regimento, que a mesma ocorreria no prazo de dois anos da sua aprovação, portanto em 2016. Da mesma forma, a revisão irá considerar a sistemática de disseminação dos resultados dos trabalhos entre os *campi*, haja vista o funcionamento destes de forma semelhante, potencializando assim os resultados da Audin e o acompanhamento do Plano Permanente de Providências (PPP), atividades que atualmente são realizadas somente ao final de cada exercício.

Uma boa prática identificada refere-se ao estabelecimento de mandato de dois anos para o auditor-chefe com possibilidade de uma única recondução (artigo 7º).

A Audin do IFFar dispõe ainda de um Manual datado de julho de 2015, no qual são detalhados aspectos operacionais da sua atuação, a exemplo dos procedimentos e da documentação das atividades, papéis de trabalho e acompanhamento e monitoramento das recomendações.

Assim, verifica-se que a Audin tem posição adequada no organograma do Instituto e acesso tanto aos dirigentes quanto ao Conselho Superior. Da mesma forma, os normativos existentes dão sustentação às suas atividades, carecendo no entanto da inserção de aspectos relacionados à gestão de riscos e controles internos conforme citado anteriormente.

No tocante ao desenvolvimento de competências, não há uma política específica para a Audin. De forma geral os auditores são contemplados pela política de capacitação dos Técnicos Administrativos em Educação, do qual fazem parte. A citada política é tratada no item 6.2.2 do Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018. Conforme informado pelo Instituto a Equipe também tem acesso à outras políticas existentes: *Programa de Incentivo à Qualificação (PIQP) e o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento – PID. O PIQP é um programa que prevê o rateio de 1% do orçamento da instituição entre os servidores que estiverem em algum tipo de capacitação (lato ou strictu sensu). O PID permite aos servidores oferecerem capacitações aos seus pares dentro da instituição, com fomento ou não. Estas políticas referem-se a todos os servidores da instituição.* (Ofício nº 179/2018-Gabinete/Reitoria/IF Farroupilha, de 16 de abril de 2018)

Atualmente há três auditores em processo de capacitação, sendo a Chefe da Audin beneficiária do PIQP com bolsa de estudos e de auxílio deslocamento, um afastado para Doutorado e outro para Mestrado.

O Instituto é integrado por Reitoria e onze campi, além de oito Centros de Referência e 34 Polos de Educação a Distância. (Fonte: Paint/2018). Atualmente há dez auditores no quadro do Instituto e a estrutura da Audin é descentralizada entre a Reitoria e os *campi*.



Segundo informado pelo Gestor “a equipe de auditores do IFFar encontra-se geograficamente localizada em seis campi da instituição, mais Reitoria, porém os trabalhos ocorrem de maneira com que todos participem. Através de grupo via e-mail construímos os papéis de trabalho; posteriormente designam-se auditores (dois a três) para irem até o campus selecionado executar os trabalhos de campo. Os trabalhos são divididos igualmente dentro da força de trabalho (recursos humanos) disponível no momento.” A forma descentralizada de distribuição dos auditores entre os campi é avaliada pelo gestor como positiva vez que “... A presença do auditor nos campi facilita o trabalho de assessoramento, devido à proximidade que se encontra do diretor(a) e demais gestores. Destacamos, novamente, que desenvolvemos o trabalho em equipes, metodologia que vem demonstrando maior eficácia, pois facilita a interação entre os auditores e o conhecimento da Instituição como um todo, sem desassistir nenhum dos campi. Esta metodologia consta no Regimento Interno da AUDIN IFFar, tendo sido avaliada como a melhor metodologia a ser aplicada.” (Ofício nº 223/2018-Gabinete/Reitoria/IF Farroupilha, de 8 de maio de 2018)

Ainda sobre o efetivo da Audin, ressalte-se a existência de um auditor cedido para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e outro exercendo a função de Coordenador de Gestão de Pessoas no Campus de Santo Ângelo do IFFar. Desta forma há atualmente oito auditores efetivamente lotados na Auditoria Interna, sendo três na Reitoria e cinco em campi (Santo Ângelo, Santa Rosa, Santo Augusto, São Borja e São Vicente do Sul). Portanto, não obstante a estrutura descentralizada da Audin adotada pelo Instituto, há seis campi sem auditores (Alegrete, Frederico Westphalen, Jaguari, Júlio de Castilhos, Panambi e Uruguaiana).

Não obstante as informações apresentadas, a partir do exame de relatórios produzidos pela Audin e entrevista realizada, identifica-se a necessidade de padronização da elaboração dos relatórios. A título exemplificativo cita-se algumas situações identificadas nos relatórios:

- a) Ausência de análise da manifestação da unidade pela Audin no todo ou em parte das constatações;
- b) Falta de detalhamento do campo “Evidência” no qual consta somente “Documentos apresentados”; e
- c) Construção genérica do campo “Conclusão” sem apresentar a síntese dos principais aspectos identificados no trabalho.

Quanto aos desdobramentos dos resultados dos trabalhos materializados nos relatórios produzidos, a Audin necessita aprimorar a devolutiva destes para as áreas auditadas e implementar fluxo de registro e monitoramento das recomendações.

Uma situação que afeta sobremaneira os processos de trabalho da Audin é a não utilização efetiva de um sistema que possibilite tanto o registro das várias fases que compõem os trabalhos de auditoria quanto à comunicação dos resultados aos auditados e o acompanhamento das recomendações. Em entrevista com os auditores foi informado sobre a implantação de módulo denominado Auditoria e Controle Interno. Conforme manifestação do gestor (Ofício nº 223/2018-Gabinete/Reitoria/IF Farroupilha, de 8 de maio de 2018):

- a) O módulo Auditoria e Controle Interno do Sistema SIG vem passando por algumas modificações para buscar possibilitar seu uso. No momento, ele encontra-se ainda em fase de testes pela equipe, para busca de erros e construção de soluções. Espera-se que até mês de junho consigamos utilizá-lo efetivamente.
- b) Espera-se que o sistema venha a facilitar o envio das recomendações aos gestores, bem como o seu monitoramento.



c) As dificuldades enfrentadas pela equipe na utilização referem-se à metodologia de trabalho que o sistema apresenta, que é diferente da que utilizamos atualmente. O sistema também não é interativo, apresentando vários caminhos para que cheguemos a um mesmo local, o que também dificulta a identificação de algumas correções necessárias. A parte do cadastro do PAINTE é bastante complexa, de forma que ainda não conseguimos utilizá-la. Por hora, a equipe pretende utilizar-se do sistema para o cadastro dos trabalhos, solicitação de manifestação dos gestores e envio de recomendações.

d) Segundo informações fornecidas pela AVMB na última reunião com a equipe de auditoria, não há previsão de inserção de campos para elaboração do RAINTE.

e) Não demandamos customização do sistema até o momento, apenas correções, de maneira que não houveram custos a mais envolvidos.”

A partir da manifestação do gestor identifica-se que o referido módulo encontra-se na fase inicial de implantação (fase de testes) e há funcionalidades entendidas como complexas (cadastro do Paint) e outras ainda sem previsão de construção (elaboração do Raint). Desta forma é fundamental que a Audin promova participe ativamente deste processo a fim de tornar o Sistema de fácil manejo para que seja efetivamente útil tanto para as fases internas dos trabalhos realizados (planejamento, execução e produção de resultados) quanto para a essencial fase de interlocução com os diversos atores do Instituto (comunicação e monitoramento de resultados). Considerando ser este um módulo de sistema utilizado por outras Instituições Federais de Ensino a busca de referenciais com maior maturação certamente contribuirá para otimizar o uso do citado módulo pelo Instituto.

Segundo informado pelo gestor, tanto os recursos humanos quanto a estrutura física são suficientes para a realidade atual do Instituto, sendo citada apenas a necessidade de notebook para otimizar os trabalhos de campo quando da entrevista com os auditores. (Ofícios n°s 179 e 223/2018-Gabinete/Reitoria/IF Farroupilha, de 16 de abril e de 8 de maio de 2018, respectivamente)

O Paint foi elaborado considerando critérios de materialidade, criticidade e relevância de programas, ações e atividades a cargo do Instituto, classificadas a partir de matriz de riscos produzida pela Equipe. As ações inseridas no Plano resultaram da citada matriz considerando, ainda, a força de trabalho disponível para o exercício.

O Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (Raint) do exercício de 2017 é aderente às atividades planejadas Paint/2017. Foram previstas catorze ações no Plano, mais Capacitação e Reserva Técnica, totalizando 13.632 horas úteis. Duas destas deixaram de ser realizadas, sendo que uma (folha de pagamento) encontra-se em execução no presente exercício. Também foram realizados trabalhos de uma ação prevista no Paint/2016 (veículos oficiais).

A principal justificativa apresentada no Raint sobre a não realização da totalidade das ações previstas foi a diminuição da força de trabalho. No entanto, questionada sobre a carga horária utilizada em ações relacionadas à revisão de procedimentos e ao acompanhamento da gestão, conforme apresentado no quadro a seguir, para as quais foram alocadas 28% da força de trabalho (3.856 horas), o gestor informou que não há controle efetivo sobre a utilização das mesmas.

Tabela – Ações do Paint/2017 (parcial)

Ação (Paint/2017)	Carga Horária (previsão)
Ação 2 – Monitoramento da Gestão	432
Ação 4 – Avaliação dos Controles Internos	640



Ação 6 – Formalização da Prestação de Contas	960
Ação 7 – Revisão do Plano de Providências Permanente	768
Ação 11 – Programas de Auditoria-Procedimentos	576
Ação 12 – Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal da CGU	480

Fonte: Paint/2017 do Instituto Farroupilha.

Não obstante a extrema relevância destas ações a alocação de força de trabalho deve ser objeto de acompanhamento pela Auditoria Interna a fim de aproximá-la daquela efetivamente necessária com vistas à calibração no Paint seguinte, possibilitando assim a expansão do leque de temas, processos ou áreas objeto de acompanhamento.

Outro importante aspecto a ser considerado refere-se ao mapeamento dos processos associados às atividades de auditoria interna, vez que o Instituto, questionado sobre este assunto (Solicitação de Auditoria nº 2018000571/003) apresentou somente o fluxograma de um trabalho de auditoria desde a ordem de serviço até a emissão/apresentação do relatório. (Ofício nº 223/2018-Gabinete/Reitoria/IF Farroupilha, de 8 de maio de 2018)



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800571

Unidade Auditada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFar)

Ministério Supervisor: Ministério da Educação (MEC)

Município (UF): Santa Maria (RS)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da Unidade Auditada.

3. A seguinte constatação subsidiou a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

– Concessão generalizada de jornada de trabalho reduzida (carga horária de trinta horas semanais) aos servidores técnico-administrativos em educação imotivada para setores cujas atividades não são elegíveis à jornada flexibilizada (item 1.1.1.1).

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e a constatação mencionada, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.198.490-**	Reitora	Regular com Ressalva	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201800571
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Porto Alegre (RS), 19 de julho de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

**SUPERINTENDENTE DA CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL**

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800571

Unidade Auditada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFar).

Ministério Supervisor: Ministério da Educação

Município (UF): Santa Maria (RS)

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Rossieli Soares da Silva

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Para o escopo do trabalho de auditoria foram selecionados processos e fluxos considerados estratégicos para o Instituto, dentre os quais destaco, especialmente, a avaliação da Auditoria Interna, especificamente quanto à sua estrutura, condições de funcionamento e desempenho, e da execução da política de Educação a Distância (EaD) pelo Instituto. Avaliou-se também de forma prioritária a conformidade da concessão de adicional de Retribuição por Titulação (RT) e de Retribuição por Titulação por Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC) e da flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais, dentre outros aspectos relacionados à gestão de pessoas que impactam diretamente o orçamento da área.

Quanto à Auditoria Interna, a avaliação realizada focou especialmente no posicionamento organizacional da área, na articulação com instâncias superiores, na sua formalização estatutária, nos recursos de trabalho de que dispõe e na aprovação e eficácia do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna. Evidenciou-se que a Auditoria Interna se reporta diretamente ao Conselho Superior e é pautada por normativos que contemplam as competências, os requisitos de independência, o escopo dos trabalhos e as vedações passíveis de influenciar em atividades próprias dos gestores. Considerou-se que o efetivo de pessoal bem como a estrutura física disponível são suficientes para o desempenho das atividades do setor. Positivamente, destaca-se o estabelecimento em seu Regimento Interno, desde o ano de 2014, de mandato de dois anos para o chefe da unidade de auditoria. Por outro lado, verificou-se a desatualização do normativo de forma a alinhá-lo às competências relacionadas à gestão de riscos. Identificou-se também a falta da sistematização dos trabalhos, o que deve ser solucionado com a implantação de módulo de Auditoria e Controle Interno que se encontra em andamento.

No que se refere à política de EaD, objetivou-se avaliar (i) a aquisição e execução dos contratos para estrutura e manutenção dos cursos, (ii) a infraestrutura física e tecnológica dos polos, (iii) o cumprimento de requisitos para recebimento de bolsas; (iv) da prestação de contas e (v) a existência de compartilhamento e reaproveitamento de materiais didáticos. Dos exames, não foram identificadas irregularidades na amostra de procedimentos licitatórios e de contratos relacionados com a política de EaD do Instituto. O polo visitado dispõe da infraestrutura mínima estabelecida no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (incluindo uma plataforma com acesso às principais funcionalidades), exceto no que se refere às condições de acessibilidade. Quanto à seleção de bolsista, não foi identificado o descumprimento de carga horária nem inconsistências quanto à experiência ou à formação. No entanto, há fragilidades nos controles de frequência dos bolsistas. Verificou-se que os Relatórios de Cumprimento de Objeto elaborados pelo Instituto apresentam um conjunto de dados e informações que possibilitam a análise e emissão de parecer pelos órgãos repassadores dos recursos para fins de acompanhamento e de prestação de contas. O Instituto faz uso compartilhado de material constante do Repositório de Objetos Educacionais para o Ensino Profissional e Tecnológico (ProEdu). Como boa prática, identificou-se a existência de espaço WebTV disponível para a realização de eventuais gravações de videoaulas pelos bolsistas, uma vez que o Instituto ainda não produz e nem valida material didático para EaD.

Sobre gestão de pessoas, não foram identificadas impropriedades relevantes no processo de concessão de RSC (instituído pela Lei nº. 12.772/2012) no âmbito do Instituto. Acerca da concessão de jornada de trabalho flexibilizada (Decreto nº. 1.590/1995, art. 3º), verificou-se que houve concessão generalizada de jornada de trabalho reduzida a servidores de áreas não elegíveis, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Decreto. Quanto à folha de pagamento, a análise da amostra selecionada não demonstrou haver inconsistências relevantes.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº. 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº. 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/Nº. 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial, de que trata o art. 52 da Lei nº. 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 27 de julho de 2018.