

CRISTIANO DO NASCIMENTO LIRA

**ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA CGU PARA O INSTITUTO
FEDERAL DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2011 A 2013, NO CONTEXTO DE SUA 3ª
FASE DE EXPANSÃO**

Artigo submetido à disciplina de monografia, curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Contabilidade.

Orientadora Prof^ª. Me. Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante

Aprovado em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Ma. Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante
Universidade Federal do Ceará

Prof.^a Ma. Amanda de Oliveira Gomes
Universidade Federal do Ceará

Prof. Esp. João Sobrinho Roberto da Silva
Universidade Federal do Ceará

Análise das principais constatações da CGU para o Instituto Federal do Ceará no período de 2011 a 2013, no contexto de sua 3ª fase de expansão

Cristiano do Nascimento Lira

RESUMO

Nos anos de 2010 a 2014, em todo o Brasil, foi verificado um aumento de 37% no número de Institutos Federais pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, resultado da 3ª fase de expansão da rede. No Ceará, esse crescimento se deu no IFCE com a criação de 6 novos campi. O trabalho da Controladoria-Geral da União (CGU) de fiscalizar e orientar os órgãos do Poder Executivo Federal aponta para a necessidade da avaliação das ações e atividades desenvolvidas pelos gestores públicos no intuito de satisfazer os interesses da coletividade. Assim, o objetivo geral deste trabalho é o de investigar as principais constatações da CGU para o IFCE no contexto de sua 3ª fase de expansão, através da análise dos 3 últimos relatórios de auditoria anuais de contas correspondentes aos exercícios de 2011 a 2013. As informações levantadas dos relatórios foram comparadas anualmente com o objetivo de avaliar quais setores demandam o maior número de constatações e verificar o grau de comprometimento do instituto no cumprimento das recomendações da CGU. Com os resultados, observou-se a necessidade de melhorias principalmente nos setores de auditoria interna e recursos humanos e a fragilidade no cumprimento das recomendações dos órgãos de controles, bem como falhas existentes nos controles internos da instituição.

Palavras-chave: Controle. Auditoria Governamental. CGU. IFCE.

ABSTRACT

In the years 2010 to 2014, in all Brazil, an increase of 37% was seen in the number of Federal Institutes of the Federal Professional Education Network, result of the 3rd phase expansion of the network. In Ceará, this growth occurred in IFCE with the creation of 6 new campuses. The work of the Controladoria-Geral da União to oversee and guide the organs of the Federal Executive Government points to the importance of evaluating the actions and activities of the public managers in order to satisfy the interests of the community. Thus, the aim of this study is to investigate the main findings of the CGU to IFCE in the context of its 3rd phase of expansion, through the analysis of three recent annual audit reports of corresponding accounts of the financial years 2011 to 2013. The information raised the reports were compared annually in order to assess which sectors require the largest number of findings and verify if the CGU 's recommendations are being met. Os the results point the need for improvements mainly in the areas of internal audit and human resources and the weakness in the implementation of the recommendations of the CGU, as well as flaws in the internal controls of the institution.

Palavras-chave: Control. Government Auditing. CGU. IFCE.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de um país está proporcionalmente ligado ao tamanho do seu investimento em educação. Na última década, o investimento no ensino técnico-tecnológico no Brasil, segundo dados do Ministério da Educação, obteve um crescimento em relação aos demais anos, com a criação de novas universidades públicas e de institutos de educação voltados para a aprendizagem técnica.

A atuação dos Institutos Federais (IF's) é crescente e oferece educação técnica e aprimoramento profissional, de acordo com os potenciais de empreendimento de cada região do país. Este crescimento da atuação dos institutos é resultado da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica que, dividida em três fases, proporcionou ao Instituto

Federal do Ceará (IFCE) a implantação de 6 novos campi, na terceira fase de expansão da rede ocorrida entre 2010 e 2014.

Paralelamente a esse crescimento, existe a necessidade do acompanhamento pelos órgãos que compõem o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal quanto à conformidade da expansão das instituições públicas de ensino às normas regulatórias existentes no país.

A Controladoria-Geral da União, de acordo com a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, constitui-se como órgão habilitado para o assessoramento direto ao Presidente da República no que se refere à defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, incrementando a transparência da gestão no âmbito da administração pública.

Desta forma, a CGU configura-se como responsável por apontar erros e apresentar melhorias nas atividades desenvolvidas pelos órgãos pertencentes ao Poder Executivo Federal através dos relatórios de auditoria, elaborados anualmente.

Nesse sentido, o presente estudo propõe responder a seguinte questão de pesquisa: Quais as principais constatações da Controladoria-Geral da União para o Instituto Federal do Ceará no período de 2011 a 2013, no contexto da terceira fase de expansão da rede?

Assim, o objetivo geral que orienta esta pesquisa é analisar as principais constatações do órgão de controle para o IFCE nos anos de 2011 a 2013. Para o êxito do objetivo geral deste estudo, foram traçados os seguintes objetivos específicos: identificar os achados de auditoria elaborados para o IFCE pela CGU no período, investigar os pontos que foram reiteradamente tratados nos relatórios de auditoria e verificar o comprometimento do IFCE no cumprimento das recomendações do órgão de controle.

Considerando os objetivos apresentados neste estudo, trata-se de uma pesquisa do tipo descritiva por procura fazer uma análise descritiva dos fatos narrados nos relatórios de auditorias do órgão de controle do Poder Executivo Federal para a instituição de ensino cearense.

A investigação nos relatórios de auditoria e o aprofundamento da compreensão da instituição, estudo de caso deste trabalho, revelam a abordagem qualitativa da pesquisa. A coleta de dados para a realização da pesquisa foi realizada por meio de documentação indireta, através de documentos oficiais, os relatórios de auditoria anual de contas da entidade, referentes aos exercícios de 2011 a 2013.

Os dados foram analisados de forma a comparar anualmente quais áreas eram constantemente apontadas pelo órgão de controle como carentes de melhorias, seja pela presença de erros ou inexistência de medidas que visem à eficiência das atividades administrativas. A análise anual também buscou a verificação das recomendações que foram cumpridas ou estão passíveis de cumprimento pelo IFCE no período.

Diante do exposto, a contribuição deste trabalho justifica-se por gerar informações sobre auditoria governamental, explorar a atuação do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal nos órgãos de sua esfera e analisar, no estudo de caso, a importância da função do controle na Administração Pública para aprimoramento das suas atividades.

O desenvolvimento do presente estudo é composto por cinco seções. Além dessa introdução, tem-se a exposição do referencial teórico pertinente ao tema, seguido da apresentação dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Na sequência, o estudo contém a análise dos dados, finalizando com a apresentação das considerações e propósitos abordados pelo estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A administração pública e o acesso à educação

Conceitua-se por Administração Pública todo o aparelhamento do Estado, preestabelecido para a concretização de seus serviços, com o objetivo maior de atingir a satisfação das necessidades coletivas. Por esta razão, conclui-se que toda a finalidade governamental está voltada à execução de esforços que viabilizem a realização do bem comum (MEIRELLES, 2002).

Moraes (2006) associa a Administração Pública aos interesses da coletividade ao passo que a define como:

a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

O direito à educação é parte de um conjunto de direitos chamados de direitos sociais, que têm como inspiração o valor da igualdade entre as pessoas. No Estado brasileiro, este direito apenas foi reconhecido na Constituição Federal de 1988, sendo que, até então, o Estado não era obrigado formalmente a garantir a educação de qualidade a todos os brasileiros, o ensino público era tratado como uma assistência, um amparo dado àqueles que não podiam pagar.

É de responsabilidade do Estado promover a criação de medidas que viabilizem a todos o acesso à educação através de seus serviços públicos, na tentativa de formar seus cidadãos e de lhes proporcionar qualificação para o trabalho.

É papel da administração pública satisfazer as necessidades da coletividade exemplificadas como a existência de políticas educacionais que proporcionem o crescimento intelectual e profissional dos cidadãos.

Os estados modernos, como o Brasil, possuem uma estrutura administrativa voltada à execução dos seus serviços que satisfaçam o interesse público como saúde, segurança pública e educação, por exemplo.

Para Peter e Machado (2007), o modelo brasileiro de administrar os interesses públicos baseia-se na divisão em órgãos da administração pública direta e indireta.

Moraes (2006) ensina que a administração direta constitui-se dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, enquanto a administração indireta abrange as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; fundações públicas.

Meirelles (2002) conceitua autarquia, caso no qual se enquadram os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, como entidades que podem desempenhar atividades educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes.

2.2. O Controle na Administração Pública

Responsável pelo contínuo aperfeiçoamento da instituição, bem como pela verificação das atividades realizadas pelos órgãos, a observância e cumprimento da legislação, e sendo ferramenta para o planejamento, o controle interno é imprescindível para uma entidade que visa manter sua continuidade e expansão, seja no cenário público ou privado brasileiro.

Pela Constituição Federal de 1988, é obrigatório que a administração pública tenha um controle interno, sendo responsabilidade de cada entidade, sua normatização, planejamento e execução, conforme salienta em seu artigo 74.

Essa necessidade é imposta devido à imprescindibilidade em manter a salvaguarda dos bens públicos, o controle sobre a execução orçamentária e a correspondente prestação de contas com a sociedade, conforme conceito de *accountability*.

Conforme salienta Cavalheiro (2005), o controle interno é de cunho preventivo, pois oferece ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade dos atos que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de desvios ou rumos da sua administração.

Desta forma, tem-se a combinação das atividades de controle e planejamento, visando estabelecer a continuidade das atividades da entidade, observando de forma preventiva e retificadora os possíveis erros cometidos e aprimorando o desenvolvimento da instituição.

Voltando-se, ainda, para a combinação planejamento e controle, Albanese (1981) e Megginson (1986) definem o segundo como o processo que visa à garantia do cumprimento dos objetivos organizacionais e gerenciais, ou seja, a maneira de fazer com que as coisas aconteçam do modo planejado.

Para Di Pietro (2006), preocupada com o aspecto jurídico da atividade no âmbito público, o objetivo do controle está em assegurar que a administração realize suas atividades coerentemente aos princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Após definir-se controle interno, é fundamental ter-se em mente a outra forma de controle adotada pelos Estados modernos com o objetivo de auditar e fiscalizar os serviços públicos prestados à sociedade: o controle externo.

Na esfera governamental brasileira, existem duas instâncias de controle, quais sejam: o controle interno, exercido no âmbito do ente ou órgão controlado, e o controle externo, exercido por agentes fora do âmbito do ente ou órgão objeto do controle. Além desses, o exercício da cidadania, incentiva o controle praticado diretamente pela sociedade, ou seja, o controle social.

Para Meirelles (2002), controle externo “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Embora as atividades realizadas por ambos os sistemas de controle possuam alguma semelhança, mostra-se necessário e oportuno observar suas diferenças, tendo em vista que não se confundem.

Entende-se que o sistema de Controle Interno faz parte da administração, isto é, submete-se ao administrador, tendo por papel o acompanhamento da execução dos atos, identificando, em caráter opinativo, preventiva ou corretivamente, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação.

Já o Controle Externo é exercido por órgão autônomo, independente da Administração a que está sendo auditada. Não participando, portanto, dos atos por ela praticados, cabendo-lhe, entre as funções reservadas pela Constituição, exercer a da fiscalização.

Contudo, verifica-se que o Controle Interno pode ser utilizado como instrumento de valia não só para o Controle Externo, que pode se utilizar de seus trabalhos para corroborar sua fiscalização, mas também para servir para a tomada de decisões da administração.

No tocante ao conceito de *Accountability*, Peter e Machado (2007) definem como o processo pelo qual os indivíduos responsáveis pelas entidades do setor público são chamados a prestar contas de todos os aspectos de seu desempenho como administradores públicos.

As finalidades fundamentais do processo de *Accountability* são a aferição do desempenho e os resultados da gestão pública; direcionar e orientar a ação administrativa e verificar a garantia de sua probidade e integridade.

Conforme Peruzzotti (2008), *Accountability* refere-se “à atividade que fiscaliza e responsabiliza agentes públicos frente os marcos legais e constitucionais, de forma a limitar a arbitrariedade do uso do poder público”.

No âmbito federal, o Controle Interno do Poder Executivo foi organizado e disciplinado pela Lei Federal nº 10.180 de 2001, que abrange também os sistemas de planejamento, orçamento, administração, financeiro e contabilidade. O órgão central desse sistema é a Controladoria-Geral da União (CGU), que tem como unidade operacional a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Conforme Rico (2012), em 2001, a então Corregedoria-Geral da União foi criada pela Medida Provisória nº 2.143-31. Quase um ano depois, o Decreto nº 4.177 integrou a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da então Corregedoria-Geral da União e transferiu para a Corregedoria-Geral da União as competências de Ouvidoria-Geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

Em 2003, o órgão passou a se chamar Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Em 2006, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), consolidando a atual estrutura da CGU.

Segundo Rico (2012), a Controladoria-Geral da União apresenta-se fundamental, pois é responsável por centralizar o sistema de controle interno da Administração Pública Federal; formular a prestação de contas anual dela para o TCU; promover a transparência e a correição; centralizar os trabalhos de ouvidoria; além de promover o aprimoramento da administração pública e a participação social no controle sobre o Estado.

2.3. A Educação Técnica e a Expansão dos Institutos Federais

A expansão da educação técnica é um tema que vem sendo discutido principalmente desde a última década no Brasil. Incentivar jovens a terem uma capacitação profissional de nível técnico tem ganhado espaço nos planos de governo atuais.

Na sociedade, passou-se a refletir mais sobre a necessidade de se obter uma boa qualificação em um menor espaço de tempo como fator determinante no aumento do nível de competitividade dos indivíduos.

Em 1909, através do Decreto 7.566, conforme explana Pacheco (2003), o presidente Nilo Peçanha criou as 19 primeiras escolas técnicas do Brasil, outrora conhecidas como Escolas de Aprendizes Artífices. Até o ano de 2003, registrava-se no país, a presença de 140 escolas destinadas à capacitação técnica.

A partir daí, caracterizou-se no Brasil, uma postura mais progressista no campo da educação, alicerçada na composição de um governo democrático-popular. Esta nova forma de governar adota medidas que se diferenciam das políticas neoliberais dos anos anteriores, destacando-se pela retomada do investimento público nas instituições de ensino federais.

É nesse âmbito, que os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia apresentam-se como ator importante na formação de cidadãos interessados na educação técnica.

A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), de 2005 a 2007, responsabilizando-se com o objetivo de estabelecer a expansão e interiorização da educação

técnica profissional, anunciou a construção de 64 novas unidades, sendo 37 novas Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs), 9 novas autarquias, e a federalização de 18 novas escolas que ainda não pertenciam à rede federal (MEC/SETEC, 2010).

No dia 29 de dezembro de 2008, a então rede de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's) foi reorganizada e transformou-se na rede dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF's) através da lei 11.892/08, que equipara os institutos às universidades federais.

Conforme Brotto (2013), no ano de 2007, iniciou-se a segunda fase do plano de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, com a meta de sua conclusão até o final de 2010, sendo que nessa fase deveriam ser entregues mais 150 unidades de IF's.

A expansão dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia em todo o Brasil se concretizava em 214 unidades durante o período de 2003 a 2010, o que representa 60,45% do total de 354 IF's ao fim da primeira década do século XXI, sendo este total distribuído entre campi criados ou federalizados (BROTTO, 2013).

Como a presente pesquisa aborda as principais constatações apresentadas pela CGU para o IFCE no período entre 2011 e 2013, no contexto da 3ª fase de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, é oportuno apresentar a tabela 1 que demonstra o crescimento dos IF's em todo o Brasil até o ano de 2010.

TABELA 1: Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no Brasil

PERÍODO	UNIDADES CRIADAS OU FEDERALIZADAS	PORCENTAGEM
1909-1910	20	5,65%
1910-1914	1	0,28%
1914-1918	1	0,28%
1918-1919	1	0,28%
1919-1922	3	0,85%
1922-1926	1	0,28%
1926-1930	0	
1930-1945	0	
1951-1954	15	4,24%
1946-1951	11	3,11%
1954-1955	1	0,28%
1956-1961	7	1,98%
1961-1964	8	2,26%
1964-1964	1	0,28%
1964-1967	2	0,56%
1967-1969	9	2,54%
1969-1974	2	0,56%
1974-1979	1	0,28%
1979-1985	4	1,13%
1985-1990	11	3,11%
1990-1992	4	1,13%
1992-1995	26	7,34%
1995-2003	11	3,11%
2003-2010	214	60,45%
TOTAL	354	100,00%

Fonte: BROTTO (2013)

Conforme dados do Ministério da Educação, foram investidos 3,3 bilhões no período de 2010 a 2014 na terceira fase de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, sendo que, das 208 novas unidades prometidas para o quadriênio, todas estão funcionando, totalizando atualmente a quantidade de 562 institutos federais em todo país.

Pode-se concluir, assim, que a expansão e atuação dos IF's são notórias em todo país, principalmente durante a última década, continuando esse crescimento no período entre 2010 e 2014.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Marconi e Lakatos (2009) afirmam que a pesquisa “é um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”. Para isso, a presente pesquisa adotou os seguintes aspectos, abaixo discriminados.

Levando em conta os objetivos apresentados neste estudo, trata-se de uma pesquisa do tipo descritiva, por ter como base a análise das principais constatações da CGU para o IFCE, no contexto da sua terceira fase de expansão. Cervo e Bervian (2002) afirmam que a pesquisa descritiva, observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los, trabalha sobre fatos colhidos da própria realidade.

Quanto à abordagem do estudo, o artigo classifica-se como uma pesquisa qualitativa. Para Prodanov e Freitas (2013):

Na abordagem qualitativa, a pesquisa tem o ambiente como fonte direta dos dados. O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional do pesquisador.

Creswell (2010) leciona que os pesquisadores qualitativos fazem a coleta de dados por meio de exame de documentos, observação do comportamento ou de entrevistas com participantes. Desta forma, a análise da documentação expressa pela CGU para o instituto configura a pesquisa como qualitativa.

Richardson (2008) afirma que as investigações qualitativas são utilizadas em situações complexas ou particulares, que procuram descrever essa complexidade, compreender os processos dinâmicos vividos por grupos sociais, além de colaborar para um nível maior de profundidade.

Desta forma, o presente trabalho se caracteriza como de natureza qualitativa, por visar o aprofundamento teórico sobre o tema, envolvendo a obtenção de dados a partir dos relatórios de auditoria da CGU para o IFCE no período de 2011 a 2013.

Quanto aos procedimentos, o estudo configura-se como documental. Marconi e Lakatos (2009) afirmam que “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se chama de fontes primárias”. Gil (2009) acrescenta que “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda nenhum tratamento analítico”.

A coleta de dados para a realização da pesquisa e apresentação dos resultados foi realizada por meio da análise de documentos oficiais, isto é, os relatórios anuais de contas de domínio público. Marconi e Lakatos (2009) afirmam que esta técnica de coleta facilita a obtenção de dados que não estão disponibilizadas em documentos e há a possibilidade de adquirir informações mais precisas.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 O Trabalho da Controladoria-Geral da União

Com o objetivo de proporcionar maior entendimento sobre a base de dados desta pesquisa, os relatórios de auditoria anual de contas, explana-se a seguir sobre as atividades de controle desenvolvidas pela CGU nos órgãos do Poder Executivo Federal.

A Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e de suas unidades regionais, age fiscalizando e orientando os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. O intuito do órgão é verificar a regularidade da gestão anual dos recursos públicos, conforme análise dos Relatórios de Gestão elaborados pelos gestores federais e constituição dos Relatórios de Auditoria produzidos pelas equipes da CGU.

A presente pesquisa voltou sua atenção para a análise dos relatórios de auditoria produzidos pela CGU nos últimos três anos. É importante destacar que a peça concernente ao exercício de 2014 não foi abrangida, pois o mesmo relatório ainda não se encontra disponível na instituição auditada, tornando-se inviável sua análise.

As instituições públicas do Executivo precisam prestar contas por meio da apresentação dos seus Relatórios de Gestão e dar suporte a CGU para a avaliação de suas atividades anualmente. Os gestores federais, com o auxílio do controle interno, trabalham na identificação de temas relevantes a serem tratados nos Relatórios de Gestão, visando à sistematização das informações, em benefício da clareza e da transparência da apresentação dos resultados da gestão.

As etapas que definem o processo de prestação de contas são basicamente três: inicia-se com a apresentação das contas pelos agentes públicos com o relatório da gestão, o rol dos responsáveis conforme instrução normativa de nº 63 do TCU, pareceres dos conselhos e demais peças complementares.

Posteriormente, de posse do processo, a CGU realiza as análises, executa a auditoria e acrescenta ao relatório o certificado e o parecer com a avaliação dos responsáveis pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Por último, o processo recebe o pronunciamento do ministro da pasta, antes de ser encaminhado ao Tribunal para julgamento.

Como esta pesquisa baseia-se na verificação descritiva das constatações presentes nos relatórios anuais de contas elaborados pelas equipes da CGU para o IFCE nos anos de 2011 a 2013, as peças estudadas foram os relatórios, os certificados e pareceres de auditoria da CGU para o IFCE.

4.2 Setores do IFCE tratados nos Relatórios Anuais de Contas no período de 2011 a 2013

No que diz respeito à investigação dos três últimos relatórios de contas anuais elaborados pela CGU para o IFCE, verificou-se a presença de quatorze, dezoito e vinte e sete constatações concernentes aos anos de 2011, 2012 e 2013, respectivamente.

A presença crescente de constatações e, conseqüentemente de recomendações, revela que a interação entre a Controladoria-Geral da União e o Instituto Federal do Ceará aumentou, com o objetivo de aprimorar e corrigir as atividades do instituto.

Verifica-se com o gráfico 1 que o número de constatações da CGU para os exercícios de 2011, 2012 e 2013 apresentou um crescimento, chegando a quase dobrar no último ano em análise pela pesquisa em relação ao primeiro exercício.

GRÁFICO 1 - Quantidade de Constatações da CGU para o IFCE no período de 2011 a 2013



Para auxílio na interpretação e visualização das informações extraídas dos relatórios, as constatações foram agrupadas conforme setores a que se destinam, para que se verifique a quantidade de achados de auditoria da CGU para cada um.

Para o primeiro ano em análise, 2011, encontrou-se achados de auditoria para as áreas de auditoria interna (2), de contratos e convênios (2), de licitações (5) e de recursos humanos (5) do instituto. Concernente ao ano de 2011, têm-se quatro apontamentos relacionados às atividades desenvolvidas pela área de auditoria interna e unidade de contratos e convênios do órgão, representando 28% do total das constatações da CGU para aquele ano.

Das duas constatações dirigidas à auditoria interna, é importante ressaltar a reincidência da ausência de avaliação dos controles internos do IFCE e a não realização das ações de auditoria previstas, erros estes outrora já citados quando avaliado o exercício de 2010 pelo órgão de controle.

Em se tratando do setor de licitações auditado, foram encontrados cinco achados, dentre os quais se destaca a existência de processos licitatórios sem motivação que demonstre a necessidade do gasto e a fundamentação para a licitação na quantidade e especificação contratada.

Aponta-se a área de recursos humanos, assim como o setor de licitação, como as duas maiores em quantidade de apontamentos, com cinco achados de auditoria da CGU cada, totalizando 72% de todas as constatações do órgão de controle para o exercício de 2011.

Para as áreas de Recursos Humanos e Licitação, encontrou-se a constatação de que há fragilidade nos seus controles internos, sejam de planejamento ou de execução de suas atividades. Pode-se concluir também que a deficiência no acompanhamento dos convênios, fato também apontado pelo relatório para o setor de contratos e convênios, torna-lhe esta constatação também abrangente.

Outra verificação importante a ser destacada neste ano de 2011 é que, dos quatorze levantamentos elaborados pela CGU para o IFCE, apenas um obteve manifestação da entidade auditada em sua defesa, a qual não foi aceita, sendo que para os demais achados de auditoria o instituto não apresentou confrontação, permanecendo a constatação levantada pelo órgão de controle.

Para o ano de 2012, foram encontradas constatações para três grandes áreas do instituto, são elas a auditoria interna (3), recursos humanos (10) e reitoria (5). Entende-se por reitoria, o local para o qual as constatações da CGU não especificaram em seu conteúdo qual setor está tendo suas atuações apontadas.

Dos dezoito achados de auditoria presentes no relatório anual de contas de 2012, três fazem referência às atividades desenvolvidas pela auditoria interna do IFCE, totalizando 17%. Ressalta-se que, novamente, houve a constatação da inobservância das normas técnicas de auditoria e baixa execução das ações planejadas pela AUDIN referentes à avaliação da eficácia dos processos e do gerenciamento de riscos dos controles administrativos da entidade.

A diretoria de recursos humanos neste ano relaciona-se com dez constatações, representando 55% do total anual de achados, correspondendo entre erros em frequência de servidores, irregularidades na jornada de trabalhos de técnicos administrativos e cessão de servidor em situação irregular.

As cinco demais constatações do ano de 2012 dizem respeito à ausência de iniciativa por parte do IF na tomada de medidas que visem regulamentar a avaliação de riscos dos gestores, bem como a falta de estrutura mínima adequada para a implantação do sistema CGU/PAD.

Outra reclamação está na elaboração de forma incompleta da Carta de Serviços ao Cidadão e no pouco e frágil cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle.

As manifestações do IFCE ao ser instado pela CGU aumentaram nesse segundo ano de análise, entretanto, permanecem insuficientes, pois dos dezoito apontamentos de auditoria levantados, apenas seis foram confrontados pelo instituto, porém nenhum conseguiu elidir a constatação originalmente feita pelo órgão de controle, representando 33% do total de achados.

No ano de 2013, houve uma preocupação do controle interno do Poder Executivo Federal em monitorar a presença de mecanismos da prática de uma administração pública gerencial, sobretudo no que concerne à gestão de pessoas da instituição.

Observou-se, com isso, fragilidades na gestão da liderança e do conhecimento do IFCE, a existência de seleção de gestores sem fundamentação em perfis de competências previamente estabelecidos e em ampla concorrência.

Ainda sobre o campo gerencial de administrar, o órgão de controle apontou a necessidade de aprimoramento nos sistemas de controle das cargas horárias dos docentes e de registros dos dados por parte da instituição para sanar erros como a divergência de informações entre o SISTEC, sistema nacional de informações da educação profissional e tecnológica e o Sistema Acadêmico do IFCE.

Para o terceiro ano em análise, 2013, foi verificada a existência de quatro áreas apontadas nos relatórios de auditoria: a auditoria interna (7), o setor de patrimônio (2), a área de recursos humanos (8) e reitoria (10). A reitoria divide-se em pró-reitoria de ensino, de pesquisa, de planejamento e administração e de extensão.

Em 2013, verificou-se a presença de sete constatações para a auditoria interna dentre as vinte e sete do ano, totalizando um percentual de 26%. Para o setor de patrimônio apenas dois achados de auditoria e para a área de recursos humanos, oito, isto é, 30% das constatações.

Os demais apontamentos feitos pela equipe da CGU no ano de 2013, dez no total, estão vinculados à reitoria, mais precisamente à pro-reitoria de ensino, pois cinco convergem-se para o gerenciamento das atividades relacionadas aos docentes da instituição e ao controle acadêmico dos alunos; quatro para a utilização do sistema CGU-PAD e uma última aponta para fragilidades na estrutura interna da entidade para o acompanhamento e atendimento das recomendações do órgão de controle.

Pela primeira vez apontado no relatório de auditoria anual de contas da CGU em três anos, o setor de patrimônio apresentou falhas na gestão do mesmo e incoerências com os dados apresentados pelo sistema de controle de imóveis do governo federal. Já as áreas de recursos humanos e auditoria interna aparecem pela terceira vez nos três últimos relatórios da CGU.

Ainda sobre o último relatório em análise, também conclui-se que o Instituto Federal do Ceará continua em sua grande parte omissa às constatações da CGU, pois, dos vinte e sete apontamentos feitos, dezenove não tiveram confrontação da entidade, sendo apenas 29% o percentual do número de achados que obteve algum tipo de manifestação em defesa da instituição auditada.

No que concerne a quais áreas do IFCE possuem maior número de constatações do órgão de controle, a tabela 2 apresenta as áreas apontadas nas constatações da CGU para o IFCE no período analisado.

QRADRO 1 – Áreas apontadas nas constatações da CGU para IFCE no período de 2011 a 2013

Ano	Área auditada	Quantidade de constatações
2011	Auditoria Interna	2
	Contratos e convênios	2
	Licitação	5
	Recursos Humanos	5
2012	Auditoria Interna	3
	Recursos Humanos	10
	Reitoria	5
2013	Auditoria Interna	7
	Patrimônio	2
	Recursos Humanos	8
	Reitoria	10
	TOTAL	59

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Na soma dos três anos, tem-se a quantidade de cinquenta e nove constatações, deste total, verifica-se que 20% delas são equívocos encontrados na área de Auditoria Interna do instituto e 38% na área de Recursos Humanos. Os aspectos concernentes à reitoria totalizam-se em quinze achados de auditoria pela equipe do órgão de controle.

4.3 Análise dos certificados e pareceres de auditorias anuais de contas do IFCE do período de 2011 a 2013

Esta seção destina-se a verificar o conteúdo presente nos certificados e pareceres das auditorias anuais de contas do Instituto Federal do Ceará.

Buscou-se verificar a existência de ressalvas para a certificação do rol dos responsáveis a que trata a Instrução Normativa nº 63 do Tribunal de Contas da União, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União.

Nos anos de 2011 e 2012, verificou-se a presença de ressalvas para certificação do órgão para a diretora de gestão de pessoas. Já no ano de 2013, as ressalvas direcionam-se ao responsável pelo cargo de pró-reitor de gestão de pessoas, tendo em vista a criação da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas no ano de 2013.

A conclusão da equipe da CGU foi a de que a Diretora de Gestão de Pessoas não implementou controles adequados e suficientes para o exercício das atividades de assistência, administração e desenvolvimento de servidores, apontando mais uma vez a necessidade de melhorias nessa área do instituto.

Outra constatação foi a de que, mesmo após as recomendações da Controladoria, no sentido de aprimoramento dos controles administrativos da área de Pessoal da entidade, a citada diretoria não tomou medidas efetivas para a avaliação dos riscos, como também permaneceu inerte quanto à revisão e padronização das atividades do departamento.

O reitor é citado em todos os certificados de auditoria com ressalvas e o pró-reitor de ensino aparece na mesma situação no certificado concernente ao exercício de 2013. As

ressalvas nas peças em análise demonstram a necessidade de melhorias quanto ao comportamento na execução das atividades dos responsáveis, embora não tenha havido a detecção de nenhum nexos de causalidade entre os erros encontrados durante os anos em estudo.

Na leitura dos certificados e pareceres da Controladoria-Geral da União para a instituição de ensino cearense, os demais responsáveis da Instrução Normativa nº 63 do Tribunal de Contas da União foram descritos nas peças sem ressalvas e conseqüentemente sem nexos de causalidade.

4.4 Verificação do cumprimento das Recomendações da CGU pelo IFCE

Para o ano de 2011, conforme Plano de Providências Permanente da instituição, o Instituto Federal do Ceará recebeu trinta e duas recomendações decorrentes da auditoria de gestão de 2010, das quais quatorze foram atendidas e três tiveram suas justificativas acatadas.

Quanto às demais ações, o prazo de implementação das recomendações pendentes de atendimento é a partir de 30 de junho de 2012, devidamente acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente.

Já no ano de 2012, o órgão de controle optou em dividir as recomendações em parcial e integralmente cumpridas. Conforme relatório, considerando as recomendações pendentes para serem cumpridas no exercício de 2012, observou-se que a instituição cumpriu apenas 35%, sendo que das cento e quarenta e oito recomendações para cumprimento neste ano, apenas cinquenta e três foram integralmente efetivadas no exercício.

No ano de 2013, a CGU adotou uma nova metodologia para avaliação do cumprimento de suas recomendações pela entidade auditada, baseando sua verificação no levantamento de um escopo de análise que corresponde a todas as recomendações acordadas com o gestor para serem atendidas no ano da gestão avaliada, bem como nos dois anos antecedentes ao das contas.

A metodologia baseia-se no levantamento e análise de dez relatórios de auditoria emitidos no período de 2007 a 2013 e dos Planos de Providências Permanente da instituição, associado à realização de entrevistas com o auditor do IFCE.

Com o resultado das análises, obteve-se que das duzentos e oito recomendações com prazo de atendimento em 2013, setenta e cinco foram atendidas integralmente, trinta e seis estão pendentes de atendimento, e noventa e sete ainda estão sendo objeto de análise da CGU.

Desta forma, observa-se que houve aumento no número de recomendações cumpridas pela instituição, mas esse permanece pequeno tendo em vista que a quantidade de recomendações emitidas também cresceu. Tem-se que o cumprimento das recomendações da CGU pelo IFCE é insuficiente quando comparado ao número de orientações emitidas para cumprimento nos períodos em análises.

4.5 Reincidências das Constatações da CGU para o IFCE no período de 2011 a 2013

Esta sessão objetiva trazer uma análise dos pontos abordados e identificados como reincidentes na avaliação dos relatórios anuais em estudo. Procura-se aqui expor quais as constatações que reiteradamente são encontradas nos anos de 2011, 2012 e 2013 pela equipe da CGU para o IFCE.

Os problemas com a gestão de pessoal é uma constante em todos os anos no instituto, os setores de auditoria interna e de recursos humanos são reiteradamente apresentados como os mais carentes de atenção nas constatações da CGU. A expansão da entidade foi uma das grandes responsáveis por esta avaliação pois a CGU acredita que a demanda de pessoal não acompanhou o crescimento institucional do órgão.

Outra verificação presente no decorrer dos anos em análise é a existência de irregularidades concernentes a jornada de trabalhos dos servidores e pagamentos indevidos da entidade em estudo.

A equipe da CGU sempre alertava para a fragilidade nos controles internos relativos à área de recursos humanos, apontando a necessidade de melhora no que diz respeito à administração do pessoal.

As fragilidades existentes tanto na estrutura física e regulamentar, bem como a carência de servidores trabalhando, marcam as avaliações do setor de auditoria interna do IFCE. Sua vinculação inadequada à reitoria do órgão revela que os problemas desta área estão intrínsecos desde a sua criação.

Os erros do setor são recorrentes no ponto de apresentar fragilidades quanto à execução de suas atividades como incompletudes dos pareceres de auditoria e erros encontrados nos seus papéis de trabalho.

De fato, a ocorrência constante destas duas áreas, auditoria interna e recursos humanos, nos relatórios de auditoria anual de contas da CGU, destaca-as como as duas maiores áreas carentes de atenção por parte dos gestores, pois, presentes nos três relatórios, apresentam o maior número de constatações reiteradamente elaboradas pelo órgão de controle no período em análise.

Outro aspecto importante verificado na pesquisa foi o apontamento de problemas com o monitoramento do sistema CGU-PAD que gerencia os processos disciplinares em esfera federal, visando armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre eles. Verificou-se falhas tanto no registro de informações como a necessidade de uma estrutura mínima para que o mesmo seja utilizado pela entidade em mais de um ano em análise.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo estabelecido foi o de apresentar a análise das constatações emanadas pela Controladoria-Geral da União para o IFCE. Para alcançar tal objetivo, foi realizada uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa das informações obtidas por meio de uma pesquisa documental.

Observou-se que houve a necessidade de uma maior interação entre o IFCE e o órgão de controle no sentido de que a partir das recomendações emitidas nas auditorias efetuadas, os apontamentos da CGU sobre as prestações de contas apresentadas anualmente objetivaram a construção, junto ao gestor, de soluções para as situações identificadas.

Pela análise dos relatórios de auditoria de contas anuais da CGU, o Instituto Federal do Ceará, apresentou durante os três anos em análise fragilidades inerentes principalmente à área de recursos humanos. Fato reiteradamente tratado pelo órgão de controle que ressalva a necessidade de se haver um crescimento da instituição em consonância com a demanda de pessoal.

Outro setor bastante criticado foi o de auditoria interna, que, nos três nos do estudo, apresentou falhas que abrangem desde sua criação, como a falta de regulamentação dos trabalhos dos auditores internos e a sua vinculação inadequada à reitoria, até estruturais, como a falta de servidores e espaço para esta atividade na instituição.

Contudo, a expansão também se encontra prejudicada, no momento em que não são criados mecanismos de controle interno que viabilizem a continuidade da instituição, com a adoção de rotinas administrativas que favoreçam a finalidade do IFCE, nos setores de recursos humanos e licitações e contratos, por exemplo.

A presente pesquisa possibilitou o aprofundamento no trabalho da auditoria governamental exercida pelo órgão de controle interno do Poder Executivo Federal junto ao IFCE, à medida que os resultados apareceram foi verificada a importância dessa função para o desenvolvimento e melhoramento dos serviços públicos exercidos pelo IFCE.

Todo o trabalho executado no processo de prestação de contas deve ser encarado como uma chance para o melhoramento contínuo, resultando na prática de uma reflexão estratégica sobre os órgãos do Executivo Federal.

Entende-se em uma visão geral que os controles internos do IFCE precisam ser implementados e melhorados para que as atividades do órgão atinjam seu fim, que é o de levar à comunidade a possibilidade de agregar educação técnica à formação profissional dos cidadãos.

A busca pela maior eficiência na máquina estatal exige que os gestores públicos voltem os olhares com esmero para as orientações do órgão de controle, controle este advindo dos limites impostos aos atos dos dirigentes a serem observados na legislação vigente no campo de atuação, atentando sempre para o foco no interesse público.

A partir deste cenário, pode-se afirmar que a análise dos apontamentos da CGU contribui para um planejamento institucional que esteja comprometido com a melhoria das rotinas administrativas e atividades da administração pública, corrigindo possíveis erros e implementando medidas que favoreçam a eficiência da máquina pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC)**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>> Acesso em: 28 nov 2014.
- _____. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 28 out 2014.
- _____. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 28 out 2014.
- _____. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Disponível em: <www.planalto.gov.br> . Acesso em 28 out 2014.
- ALBANESE, Robert. **Managing: toward accountability for performance**. 3ª ed. Homewood. Illinois: Irwin, 1981.
- BROTTO, Cláudio Valério de Paula. **O processo de expansão do IFES: democracia, participação e função social**. 2013. 221f. Dissertação – Mestrado em Educação. Universidade Federal do Espírito Santo, 2013.
- CAVALHEIRO, Jader Branco. **A organização do sistema de controle interno municipal (inúmeras novidades): importância, avanços, inovações e perspectivas**. 3ª ed. Porto Alegre, 2005.
- CERVO, Amado.Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MARCONI, Marina. Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São paulo: Malheiros, 2002.
- MEGGINSON, Leon C, MOSLEY, Donald C, PIETRI Jr, Paul H. **Administração: conceitos e aplicações**. São Paulo: Harper &How do Brasil, 1986.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- PACHECO, Eliezer. **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Brasília: Moderna, 2011.
- PERUZZOTTI, Enrique. **Accountability, Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte,: Editora UFMG, 2008.
- PETER, Maria Glória Arrais. MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Tópicos Contemporâneos em Auditoria Pública e Privada**. Fortaleza: Editora UFC, 2007.
- PRADONOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2.ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Altas, 2008.
- RICO, Bruno Gabriel de Melo. **O papel da CGU no Sistema de Integridade Brasileiro**. 2012. Disponível em: <nups.usp.br/downloads/relatorios/anexo_24_RELAT_RIO_-_CGU_-_BRUNO_RICO.pdf>. Acesso em: 28 out 2014.