



Ministério da Educação
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
REITORIA

Rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692, Tirol, NATAL / RN, CEP 59015-300

Fone: (84) 4005-0768, (84) 4005-0750

Relatório de Auditoria 2/2023 - CONRE/AUDGE/RE/IFRN

19 de julho de 2023

NATUREZA DA AÇÃO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE

AÇÃO DO PAINT/2020 : ACORDO DE METAS

NÚCLEO RESPONSÁVEL : CONRE

UNIDADES AUDITADAS : GABINETE REITORIA e PRODES
(Sistêmico).

1 INTRODUÇÃO

Senhora Chefe da Auditoria Interna,

Em atenção aos princípios da legalidade e eficiência que impõem a Administração Pública o *ônus* de atuar perseguindo a otimização das ações gerenciais desenvolvidas pelo administrador da coisa pública e com o fito de contribuir para o fortalecimento das atividades voltadas ao controle, especialmente no que tange aos aspectos do cumprimento do Termo de Acordo de Metas e Compromissos (TAM) com o Setec/MEC, a Auditoria Interna/Núcleo Reitoria almeja ofertar um mapeamento da realidade ligada aos controles adotados pela instituição nesta seara.

A demanda foi iniciada, conforme estabelecido no item 3 Acordo de Metas do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT/2020 ^[1], ano calendário 2020, assim como em atenção a Ordem de Serviço nº 04/2020-AUDGE ^[2], o Núcleo Reitoria de Auditoria Interna - AUDGE vem apresentar a V.Sa. o resultado dos exames realizados junto as Partes Relacionadas e que detém poder de decisão sobre as ações estratégicas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN – na área em estudo. O levantamento ocorreu no primeiro semestre de 2021.

É importante mencionar que o andamento dos trabalhos foi comprometido em razão de acontecimentos globais e locais que impactaram a evolução das análises. Assim, o imprevisto inicial surgiu a título de chegada da

pandemia ^[3] do Sars-CoV-2 (COVID-19) declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020. Tal consequência resultou na suspensão das atividades presenciais do IFRN por tempo indeterminado conforme Portaria nº 501/2020 – RE/IFRN de 17 de março de 2020 ^[4].

Ademais, a mudança da gestão superior do IFRN gerada por meio da Portaria nº 405, de 17 de abril de 2020, edição 75, seção 2, do DOU, publicada em 20/04/2020 ^[5], proporcionou fragilidades na evolução deste trabalho, uma vez que a então recente equipe gestora mergulhou em muitas demandas inerentes a assunção das novas funções e que, assim, precisou de algum tempo a mais para adaptação de parte dessas rotinas. Esse fato contribuiu para muitas postergações de prazos, lacunas e mudança de rumo no planejamento da auditoria que, no intento de suprir-se com as buscas necessárias, seguiu para o alcance de informações por meio de atores que laboravam em Coordenações da PRODES à época da implementação do acordo e tinham grau de responsabilidade ante o controle e a implementação das ações do programa. Nesse sentido, tais contribuições partiram dos atores ligados aos CPFs ***.646.***-30 e CPF ***.693.***-25.

No tocante ao campo auditável apontado no item 85 do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental aprovado por meio da Instrução Normativa - IN 3/2017 – MTCGU de 09 de junho de 2017, tendo em vista a participação dos 3 níveis de gestão, ficou identificado a participação de amplo universo, uma vez que desdobramentos do TAM, invariavelmente, surgem e/ou desaguam no conjunto de unidades descentralizadas deste IFRN.

Contudo, por tratar-se de demanda ampla e que envolve os níveis de gestão Estratégico, Tático e Operacional, optou-se por enfatizar as ações a nível de topo, uma vez que ao nível Estratégico coube firmar o presente Termo de Acordo de Metas junto ao Setec/MEC. Desse modo, a presente auditoria albergou todos os *campi* do IFRN contemplados no presente pacto. Tal situação torna mais complexa a auditoria e, por sua vez, a realização da presente demanda.

Os trabalhos foram desenvolvidos em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, assim como a norma interna aplicada ao objeto auditado.

É pertinente mencionar que houve a necessidade de adquirir conhecimentos e competências adicionais por meio da realização de cursos atinentes a demandas tangentes que abordavam sobre ações públicas abrangentes, com ampla segmentação e com diversos níveis de gestão – ação multinível.

Ademais, embora as partes interessadas tenham contribuído na indicação dos trabalhos, é pertinente registrar que a gestão não tinha a informação sistematizada e tão pouco o Termo de Acordo de Metas assinado pelos pactuantes. Assim como também, não tinha documentos que evidenciassem os aportes destinados exclusivamente para as ações do presente termo e tão pouco as ações implementadas pelo IFRN a título de contrapartida da presente avença.

Oportuno também é o registro de que os textos formulados pelos respondentes estão literalmente transcritos neste Relatório e que essa unidade de auditoria se responsabiliza pelas respostas técnicas dos referidos itens, até o limite do entendimento lógico.

Com isso, a auditoria teve como objetivo geral verificar o adimplemento dos objetivos firmados mediante Termo de Acordo de Metas e Compromissos assumidos entre o IFRN e o Setec/MEC. Para isso, percebe-se a necessidade de verificar o atingimento de alguns objetivos específicos que foram balizadores nessa aferição por meio do alcance de 19 (dezenove) metas colocadas a termo em documento específico - Termo de Acordo de Metas – TAM. As metas norteadoras foram:

- a. Índice de eficiência da Instituição;
- b. Índice de eficácia da Instituição;
- c. Alunos matriculados em relação à força de trabalho;
- d. Vagas para os cursos técnicos;
- e. Vagas para a formação de professores e licenciaturas;
- f. Vagas PROEJA;
- g. Programa de melhoria da Qualidade da Educação Básica;
- h. Programa de Formação Inicial e Continuada;
- i. Ofertas de Cursos à distância;
- j. Forma de acesso ao ensino técnico;
- k. Forma de acesso ao ensino superior;
- l. Forma de acesso as Licenciaturas;
- m. Programas de apoio a estudantes com elevado desempenho;
- n. Pesquisa e Inovação;
- o. Projetos de Ação Social;
- p. Núcleo de Inovação Tecnológica;
- q. Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão Intercampi e interinstitucional;
- r. SIMEC, SISTec e Sistema de Registro de Preços do MEC;
- s. SIGA-EPT.

Nesse propósito, os trabalhos foram realizados em conformidade com o PAINT/2020 e seguiram em observância a legislação que tangencia o cenário em análise, a saber:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei nº 8.666, de 21/06/1993;
- Lei nº 8.958, de 20/12/1994;
- Lei nº 9.394, de 20/12/1996;
- Lei nº 10.180, de 06/02/2001;
- Lei nº 11.892, de 29/12/2008;
- Lei nº 12.527, de 18/11/2011;
- Lei nº 12.711, de 29/08/2012;
- Lei nº 12.863, de 24/09/2013;
- Lei nº 13.005, de 25/06/2014;
- Decreto nº 3.591, de 06/09/2000;
- Decreto nº 4.304, de 16/07/2002;
- Decreto nº 5.154, de 23/07/2004;
- Decreto nº 5.840, de 13/07/2006;
- Decreto nº 7.423, de 31/12/2010;
- Decreto nº 8.240, de 21/05/2014;
- Decreto nº 10.195, de 30/12/2019;
- IN SFC nº 3, de 09/06/2017;
- Termo de Acordo de Metas celebrado entre o IFRN e o Setec/MEC – período: JUN/2010;
- TC-004.550/2004-0, Acórdão nº 480/2005-TCU-Plenário;
- TC-004.550/2004-0, Acórdão nº 2267/2005-TCU-Plenário;

- TC-026.062/2011-9, Acórdão nº 506/2013-TCU-Plenário;
- TC-015.481/2013-1, Acórdão nº 3559/2014-TCU-Plenário;
- TC-038.129/2019-1, Acórdão nº 612/2021-TCU-Plenário.

Ademais, soma-se a essa legislação, a consulta aos Relatórios de Gestão (RG) referente aos exercícios financeiros de 2009 a 2020, bem como consultas aos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) períodos 2009-2014, 2014-2018 e o 2019-2026.

2 ESCOPO

Os exames tiveram como escopo verificar o adimplemento dos objetivos firmados mediante o Termo de Acordo de Metas e os compromissos avençados entre o IFRN e a Setec/MEC.

Assim, por se tratar de uma ação que envolve essencialmente todos os níveis da gestão administrativa – ação multinível, com destaque as ações a nível estratégico, salvo maior detalhamento no próprio termo do acordo sobre a participação de cada unidade, ver-se que o presente trabalho compreende todos os *campi* do IFRN como campo de universo de controle.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS APLICADOS AO TRABALHO

Análise preliminar do objeto de auditoria, por meio de:

- estudo da legislação pertinente;
- verificação da existência de relatórios, notas técnicas e outras decisões que tangenciam os controles internos no campo estudado;
- entrevista com interessado em março de 2020 (Pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional à época).

Coleta de dados, por meio de:

- envio de Solicitações de Auditoria
 - SA nº 126/Processo 23421.001838.2020-17;
 - SA nº 171/Processo 23421.002899.2020-00;
 - SA nº 172/Processo 23421.002900.2020-98;
 - SA nº 192/Processo 23421.003365.2020-92;
 - SA nº 193/Processo 23421.003370.2020-03.
- visita *in loco* a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional - PRODES, entrevistas e análises de documentos e sistemas;
- aplicação de listas de verificação (*check-list*);

- reuniões com partes interessadas via *Microsoft Teams* ou *Google Meet* (modelo adotado por necessidade advinda a chegada do SARS-CoV-2);
- apontamento dos dados.

Identificação das Limitações, por meio do:

- registro de achados verificados quanto aos métodos de investigação adotados, em relação ao acesso, qualidade e confiabilidade dos dados obtidos, bem como quanto aos aspectos operacionais da auditoragem, envolvendo recursos humanos, tecnológicos, materiais e financeiros.
- alcance de busca somente para as ações de uma das partes no presente acordo, uma vez que apenas em um dos polos figura entidade pertencente ao campo de atuação desta AUDIN.

Registros dos pontos achados considerados relevantes, por meio do:

- Relatório de Auditoria.

TÉCNICAS DE AUDITORIA EMPREGADAS

Para atingir o rito metodológico fez-se necessário o uso de técnicas de auditoria e procedimentos, a saber:

- Análise documental: exame dos Relatórios de Gestão (RG) e dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) dos exercícios contemplados no TAM, contemplando 13 peças, entre outras, listadas na Introdução deste trabalho e que faz referência a legislação norteadora.
- Exame de registros: verificação de registros no SUAP, Farol de Desempenho, observando o nível de evolução dos indicadores do IFRN.
- Indagação escrita: emissão de Solicitação de Auditoria a partes interessadas indagando esclarecimentos e/ou pedido de peças tangentes e necessárias ao levantamento de informações.
- Indagação oral: reunião presencial, *in loco* na PRODES, ou por meio de videoconferência nas plataformas *Teams* e/ou *Meet*, ora com os interessados dessa Pró-reitora, ora com os pares e chefe da AUDIN para fins de coleta de informações e apreciação dos achados.
- *Check-list*: uso de lista de checagem para confeccionar um roteiro norteador de comparabilidade e conformidade com a legislação pertinente.

Com isso, percebe-se que o trabalho contemplou, aos moldes do item 127 do anexo a IN SFC 3/2017, fontes variadas de informação em busca da coleta de dados.

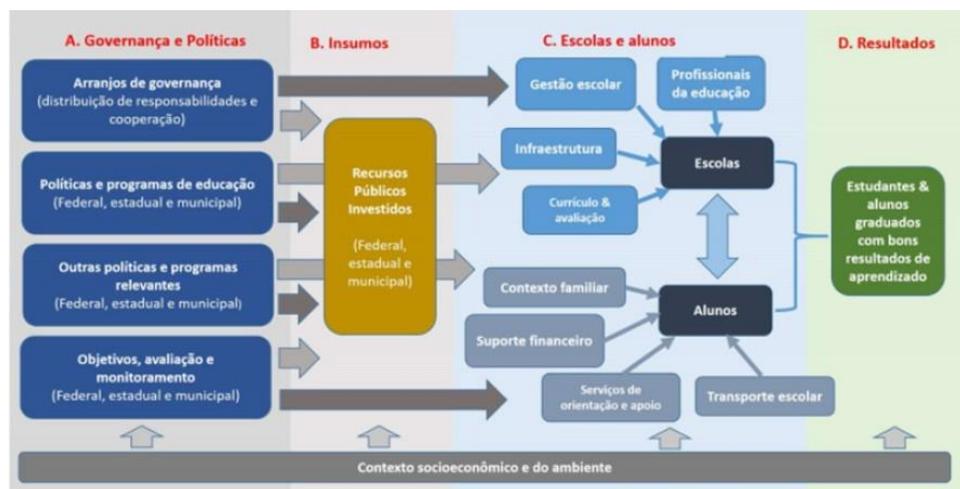
Ademais, essa demanda do TAM, pela sua natureza e magnitude, se reveste também em uma avaliação de governança em políticas públicas, sob o prisma da entrega de políticas públicas, com foco na formulação, na implementação e na efetividade dessas políticas, bem como a capacidade de auto-organização dos envolvidos.

O TAM poderia ser visto também como modelo de um desdobramento de uma atividade conjunta da Egrégia Corte de Contas da União (TCU) com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que em 2018 firmaram uma parceria com o intuito de avaliar a otimização do processo de ensino e aprendizagem dos estudantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPECT). Assim, a medida visa, por motivos naturais, aferir os efeitos das políticas públicas e programas de educação no contexto que reverbera nos ambientes escolares e podem trazer vários benefícios aos alunos, consoante se verifica, por exemplo, na Figura 1.

Ainda nesse horizonte, ver-se o fator relevância como principal critério de análise, uma vez que busca verificar a qualidade da entrega dos recursos públicos por meio da viabilidade e dos benefícios ofertados a sociedade. Nesse sentido, é pertinente observar sinalização resultante da parceria entre a OCDE e o TCU em 2018, em trabalho realizado no campo da educação que assentou como objetivo final desse segmento equipar a população-alvo de estudantes com um nível adequado de conhecimentos, habilidades e atitudes (resultantes da aprendizagem ofertada). Tal estudo abordou o contexto da Direção de Educação e Competências no tocante a aplicação de políticas públicas descentralizadas e também pode ser melhor compreendido na Figura 1.

Figura 1 – Contexto Educacional, atores envolvidos e entrega social.

Fonte: TCU – Curso: Governança de políticas públicas descentralizadas: caso da Educação (2020 – 2021).



Fonte: TCU – Curso: Governança de políticas públicas descentralizadas: caso da Educação (2020 – 2021).

Percebe-se, assim, que alunos e escolas são colocados no centro do modelo, pois é a interação entre eles que conduz ao resultado pretendido do processo educacional. Esse estudo evidenciou um modelo abrangente de compreensão de políticas descentralizadas combinando, entre outros fatores, indicadores de governança que contribuem na condução de uma tomada de decisão mais complexa.

Desse modo, à luz da legislação norteadora e das decisões do TCU no tocante a demandas alinhadas aos termos do acordo de metas, parte-se a análise dos exames.

4 RESULTADO DOS EXAMES:

DIMENSÃO: ACORDO DE METAS (PA-1)

AÇÃO PAINT: ADIMPLEMENTO DOS OBJETIVOS FIRMADOS MEDIANTE TAM E COMPROMISSOS COM O MEC.

Tendo em vista as análises dos registros e informações coletadas relativas à verificação da conformidade dos controles internos instituídos por meio dos termos de acordo de vontades e demonstrado pela Gestão Superior do IFRN (Gabinete Reitoria ^[6] e PRODES) no período referenciado, apresenta-se a seguir os resultados dos exames.

É importante o registro de que os achados do presente trabalho resultaram da confrontação das metas traçadas no presente acordo e o alcance delas por meio das evidências apresentadas pelo órgão gestor nos instrumentos norteadores – Relatórios de Gestão e Planos de Desenvolvimento Institucional – bem como, por meio de reuniões presenciais e virtuais com agentes do núcleo gestor para maior compreensão da execução do acordo. Tais encontros foram perquiridos pela AUDIN e deram suporte ao lançamento do presente trabalho.

INFORMAÇÕES:

INFORMAÇÃO 1:

Por meio de diligência a AUDIN indagou a gestão do IFRN na busca de compreender como vem sendo monitorada a evolução das metas estabelecidas no presente acordo de metas, bem como os indicadores que estavam fundamentando as comparações e possíveis alcances.

Com base nas interações com os setores, mediante as SA nº 192/2020-AUDGE/RE/IFRN e SA nº 193/2020-AUDGE/RE/IFRN, os auditados de modo uníssono assentaram que o TAM não estabeleceu metas diretas a serem atingidas por unidade administrativa, não impondo também que cada unidade alcance objetivos equivalentes às quais o IFRN de modo consolidado se comprometeu a obter. Contudo, termina, dizendo que tal entendimento foi modificado após o término da vigência do PDI 2014-2018, por meio do advento do novo PDI 2019-2026, que instituiu o Painel de Desempenho (fls. 195-206).

Desta feita, os gestores registram que os índices atrelados às metas do TAM se referem ao consolidado de todas as unidades administrativas do IFRN e os seus resultados são apresentados no Relatório de Gestão Anual. O Farol de Desempenho foi reportado também pelo Pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional à época, março de 2020, como sendo critério de análise no alcance das metas. Para isso, a Pró-Reitoria leva em consideração a proporção linear temporal de prazo de execução do acordo e o devido cumprimento das metas evidenciadas neste Painel. Tal peça, segundo os auditados, com a implementação dessa nova concepção de monitoramento do PDI 2019-2026, oportunizou a contribuição individualizada de cada unidade que também subsidiará os resultados institucionais.

INFORMAÇÃO 2:

A aplicação regular e exclusiva dos recursos orçamentários no objeto do presente TAM foi perquirida por meio das diligências – SAs nº 192/2020-AUDGE/RE/IFRN e nº 193/2020-AUDGE/RE/IFRN. Expressamente os auditados responderam não haver celebração de Termos de Execução Descentralizada (TED) oriundas dessa avença, embora apresentaram histórico reduzido das TEDs nº 219/2013, 261/2013 e 288/2013 que indistintamente evidenciam a devida prestação das contas e convergem, segundo eles, para o alcance dos propósitos concebidos nas metas constantes do TAM.

As prestações de contas ora apresentadas se mostram limitadas as memórias de cálculos demonstradas. Contudo, essa evidência se apresenta frágil, uma vez que para análise do gasto público faz-se oportuno um acompanhamento nas demais fases do investimento, detalhando as ações implementadas e os equipamentos públicos gerados para o alcance dos respectivos objetos das ações. De todo modo, é importante o registro de que as TEDs resumidamente apresentadas sinalizam para um modelo de acompanhamento e execução condizentes com as boas práticas de

gestão.

As TEDs apresentadas demonstram também haver, em parte, controle e transparências no uso dos aportes orçamentários em busca do aprimoramento do fazer institucional. Contudo, a forma de apresentação e sistematização dos dados fragiliza a demonstração do impacto positivo gerado exclusivamente por meio das incursões do TAM. Em que pese as dificuldades nessa compilação e prestação de contas das informações inerentes as cláusulas do TAM, é possível reconhecer que as evidências apresentadas nos RGs, PDIs e Farol de Desempenho dos anos compreendidos no presente ajuste corroboram algumas mensurações efetivadas pela instituição no sentido de observar o conteúdo do TAM. Contudo, relacionar diretamente esses resultados a possíveis desdobramentos desse acordo, não parece, segundo as evidências observadas, o entendimento mais lógico e oportuno devido a ausência de elementos que apresente tal relação.

INFORMAÇÃO 3:

Os achados evidenciados em resposta a Solicitação de Auditoria nº 192/2020-AUDGE/RE/IFRN e a Solicitação de Auditoria nº 193/2020 -AUDGE/RE/IFRN, datadas em 30/10/2020, especificamente no tocante aos repasses financeiros realizados por parte do MEC junto ao IFRN, denota a existência de controle sobre o montante destinado por grupo de despesa, ano respectivo e valor nominal. Tais elementos foram extraídos do Tesouro Gerencial e apresentados a esta unidade de Auditoria.

No entanto, é preciso compreender e distinguir a necessidade de segregar o controle dos recursos financeiros obtidos e sua ligação individualizada a cada programa, projeto ou atividade que a(s) unidade(s) do IFRN venha(m) a se comprometer, visando inclusive facilitar a apuração do atingimento das metas pré-estabelecidas entre os pactuantes por objetos.

Desse modo, é sempre oportuno, ainda na fase embrionária da celebração de qualquer avença que apresente verbas públicas, verificar e pôr a termo no instrumento contratual, ou sob a forma de anexo, de forma individualizada, o objeto da ação e a forma de acompanhamento dessa execução contratual, garantindo assim uma condução ainda mais zelosa com a coisa pública.

INFORMAÇÃO 4:

Ao se analisar o teor do TAM, observa-se no corpo do texto norteador que há uma previsão de repasses para as instituições desde o ano de 2009. Ocorre que o IFRN só aderiu ao acordo em junho de 2010, realidade corroborada nas respostas das SA nº 192/2020-AUDGE/RE/IFRN e SA nº 193/2020-AUDGE/RE/IFRN onde se depreende que os recursos orçamentários originários do presente TAM só ocorreram a partir do exercício de 2010.

INFORMAÇÃO 5:

O fator análise crítica dos resultados do Acordo de Metas e Compromissos foi buscado por meio do envio da SA nº 171-AUDGE/RE/IFRN e da SA nº 172-AUDGE/RE/IFRN. Inicialmente vista como um *gap*, devido à falta de análise dos resultados, passou a figurar neste campo do relatório, uma vez que passou a ser aferida a partir do exercício de 2015 (PDI 2014-2018), segundo manifestação do auditado. Assim, nesse momento, o IFRN passa a

acompanhar a evolução da ação e, por sua vez, o desempenho das metas. Ademais, é importante reforçar que nem todos os indicadores do TAM são mensurados diretamente por dados numéricos. Nesse sentido, o Quadro 1 anexo a resposta da SA nº 171-AUDGE/RE/IFRN apresenta as formas de monitoramento dos indicadores deste TAM e sua apresentação em dado ponto do respectivo Relatório de Gestão.

Desse modo, para compreender a importância dos indicadores não objetivamente mensuráveis, faz-se oportuno analisá-los com uma visão mais social, ampliando os desdobramentos da política e, por sua vez, a qualidade da entrega do produto educação na sociedade a que está inserida. Nesse sentido, *feedback* com a comunidade sobre a qualidade e a satisfação com os cursos ofertados, bem como os resultados direto e indiretamente alcançados pelo corpo discente podem dar mais robustez a indicadores com essa dimensão.

INFORMAÇÃO 6:

A celebração do TAM estabelece ao IFRN, adesão ao sistema SIGA-EPT ou o compromisso de alimentar o sistema por meio da transferência de informações para a base de dados, via digital, que seria utilizado como sistema central de dados da rede federal.

O Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTec), por sua vez, instituído e implantado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2009 em função da Resolução CNE/CEB 3/2009, é o sistema eletrônico do Governo Federal criado para registro e controle dos dados de toda a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no país. Assim, depreende-se que o SISTec é o elemento central no processo de consolidação das informações do EPT.

A alimentação do sistema SIGA-EPT contaria com os dados constantes nas secretarias acadêmicas de cada unidade do IFRN. Contudo, questões de incompatibilidade de sistemas, qualidade dos dados e confiabilidade dos lançamentos inviabilizaram a implementação em sua integralidade por todos os pactuantes da rede, tornando necessária a reformulação dessa política (TC 038.129/2019-1). O auditado, em resposta a diligência da AUDIN assentou que o item 18 do rol de indicadores do TAM não é numericamente mensurável e que restaria constatar se houve a adoção ou não das formas de acesso previstas no TAM. De igual modo, quanto ao SIGA-EPT, apresenta a localização no RG, entre 2015 e 2017, que apresenta as análises dos indicadores, bem como a justificativa de não adoção do SIGA-EPT pela descontinuidade do seu desenvolvimento e, assim, a opção pelo uso do SUAP em contrapartida.

Contudo, consulta ao site da Plataforma Nilo Peçanha evidencia que as unidades do IFRN estão figurando para os anos bases de 2017, 2018 e 2019, superando, desse modo, os gargalos apontados pelo auditado e observado na legislação/literatura.

CONSTATAÇÕES:

CONSTATAÇÃO 1: controle e arquivamento de peças necessárias previamente a assinaturas de acordos, contratos e congêneres.

Segundo o item 5, II, combinado com o item 2, I da Cláusula Terceira do Termo de Acordo de Metas e Compromissos celebrado entre o IFRN e o Setec/MEC que trata das responsabilidades e Obrigações, em anexo ao presente TAM seria pensada planilhas preenchidas com os dados correspondentes a cada campus do Instituto

participante da avença.

CAUSA:

Falhas nos controles administrativos que não observaram a ausência de peças complementares necessárias a manutenção do acordo e mensuração do atingimento das metas.

MANIFESTAÇÃO DO AUDITADO:

Em resposta a SA nº 126/2020-AUGE/RE/IFRN o auditado não enfrentou a questão, tão pouco apresentou documentos que pudessem sinalizar um caminho de investigação, solicitando postergação de prazo para respondê-la por motivos justificados. Contudo, ao aproximar-se do término do novo período final, o auditado solicitou nova prorrogação de prazo e em dobro do tempo pedido anteriormente.

Contudo, em resposta a SA nº 192/2020-AUDGE/RE/IFRN e a SA nº 193/2020-AUDGE/RE/IFRN, os auditados de modo uníssono assentaram que:

Os índices atrelados às metas do TAM são apresentados no Relatório de Gestão anual de forma consolidada, ou seja, se referem ao resultado consolidado de todas as unidades administrativas do IFRN.

As áreas sistêmicas afins, enquanto responsáveis pelos valores informados por esses índices, realizam as análises dos mesmos em níveis menos agregados, a exemplo dos resultados por campi. Desde 2016 todos os campi apuram os índices e os disponibilizam para análise das áreas sistêmicas através de um documento chamado Relatório de Gestão dos campi, que serve de subsídio para as áreas sistêmicas afins realizarem suas análises de resultados relativos aos índices do TAM no Relatório de Gestão anual do IFRN.

Cabe ressaltar que o TAM não estabelece metas diretas a serem atingidas por unidade administrativa, nem impõe que cada uma atinja metas equivalentes às quais o IFRN se comprometeu a alcançar no TAM, razão pela qual não se estabeleceram internamente metas específicas aos campi até o final da vigência do PDI 2014-2018.

Entretanto, com a concepção de acompanhamento do novo PDI 2019-2026, que instituiu o Painel de Desempenho (pgs. 195-206 do PDI) para mensuração dos resultados institucionais, foi criado um desdobramento desse Painel para os campi, com metas estipuladas para essas unidades, de acordo com sua contribuição para os resultados institucionais. Esse trabalho foi realizado pelas Comissões Temáticas do PDI (pg. 194 do PDI) e operacionalizado na ferramenta Farol de Desempenho do SUAP, disponibilizada para a comunidade interna em setembro de 2019. A partir de então, esse público passou a ter acesso ao desempenho de todos os indicadores institucionais, inclusive os índices mensuráveis do TAM, para todas as unidades administrativas e consolidado IFRN. Em abril de 2020, foi disponibilizada a visão pública do Farol de Desempenho, aberta a toda a sociedade, apresentando os resultados anuais dos indicadores do Farol. O referido Painel está disponível em https://suap.ifrn.edu.br/plan_estrategico/pdi/1/farol_consolidado/

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Conforme prevê vários dispositivos do instrumento de acordo entre as partes, faz-se necessário a apresentação detalhada das cotas-partes de cada unidade participante do TAM, contribuindo na verificação do alcance das metas e os desdobramentos desse alcance para ambos os pactuantes, de maneira que a fragilidade não pode ser afastada.

Os auditados evidenciaram que ações de planejamento e controle recente, PDI 2019-2026, estão sendo implementadas por meio da ferramenta Farol de Desempenho no SUAP, evidenciando a contribuição de cada unidade do IFRN no alcance coletivo da instituição e, assim, norteados o cumprimento dos termos iniciais.

De todo modo, a lacuna observada está no cerne da avença, compreendendo fase embrionária a instalação do acordo. Assim, a posterior suplementação, por meio dos mecanismos utilizados, apenas ameniza a ausência de critérios que jamais poderiam ser esquecidos à época das assinaturas e fechamento de qualquer acordo, projeto e contrato que apresente idêntica característica, a saber: comunhão de vontades com obrigações recíprocas para os pactuantes, utilizando critérios mensuráveis de manutenção baseados em variáveis previamente postas no instrumento regulador do negócio.

RECOMENDAÇÃO:

Apresentar o controle existente sobre o arquivamento de todas as peças prévias necessárias a celebração de Termos de Acordo de Metas e/ou instrumentos congêneres, mantendo essa etapa sempre anterior a conferência de assinaturas e juntada de todos os documentos necessários ao bom cumprimento do acordo.

CONSTATAÇÃO 2: publicidade da celebração do acordo de metas e compromissos.

O art. 37, *caput*, da CF/88, a Lei nº 12.527/2011, a Lei nº 8.958/1994 e a Cláusula Décima Primeira do presente TAM, nos termos da Lei 8.666/93 reforçam a necessidade de publicação do presente Termo de Acordo de Metas e Compromissos celebrado entre o IFRN e o Setec/MEC.

CAUSA:

Falhas nos controles administrativos que não observaram a ausência de peças complementares necessárias a manutenção de garantias, a indução a transparência, a publicidade dos atos administrativos e ao pleno exercício da *accountability*.

MANIFESTAÇÃO DO AUDITADO:

Em resposta a SA nº 126/2020-AUGE/RE/IFRN o auditado não enfrentou a questão – publicidade do TAM, tão pouco apresentou documentos que pudessem sinalizar um caminho de investigação, solicitando postergação de prazo para respondê-la por motivos justificados. Contudo, ao aproximar-se do término do período final já prorrogado, o auditado solicitou nova prorrogação de prazo e em dobro do tempo pedido anteriormente. É importante mencionar uma espécie de ruptura em vários níveis da gestão que podem ter contribuído para a necessidade de mais tempo para que os novos gestores estivessem seguros com as várias demandas de cada uma de suas pastas.

Por meio de outros caminhos de busca também não foi encontrado resposta nem o termo em forma de extrato publicado.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Conforme prevê vários mandamentos legais e o próprio TAM, faz-se necessário a publicidade do ato administrativo que celebra o acordo de vontade entre as partes IFRN e MEC/Setec. Assim, embora a Cláusula Décima Primeira estabeleça que a despesa dessa publicação ocorrerá por conta do MEC/Setec, ao IFRN, como

agente pactuante, cabe zelar pela execução adequado do avençado e sua regular liquidação, além da juntada - física ou digital – de todas as peças necessárias para a possível regular prestação de contas.

Assim, é curioso observar que um acordo de tamanha magnitude por envolver vultoso dispêndio público com o uso de sistemas variados, materiais diversificados, pessoas em níveis variados de atuação e uma entrega social que, por vezes, é difícil de se avaliar não apresente uma peça que é básica em qualquer processo que envolve o erário pátrio. Tal peça foi perquirida por diversas formas inclusive de forma presencial nos setores que demandam atuação ativa no tocante ao TAM e, surpreendentemente, ninguém soube informar.

A publicidade do ato administrativo no caso em tela deve ser observada até para respaldar a segurança jurídica ao gestor do IFRN que, por meio de direitos ofertados pelo TAM, incorrerá em deveres com outros atores sociais (pessoas jurídicas e pessoas físicas), assumindo compromissos em nome do IFRN a serem implementados com recursos provenientes do avençado com o MEC/Setec.

Assim, a lacuna observada situa-se nos primórdios da avença nos termos do TAM e de tantas outras congêneres que figuram o IFRN em um dos polos de um contrato por qualquer que seja a modalidade em uso. Isso torna necessário a manutenção desse achado neste campo do relatório.

RECOMENDAÇÃO:

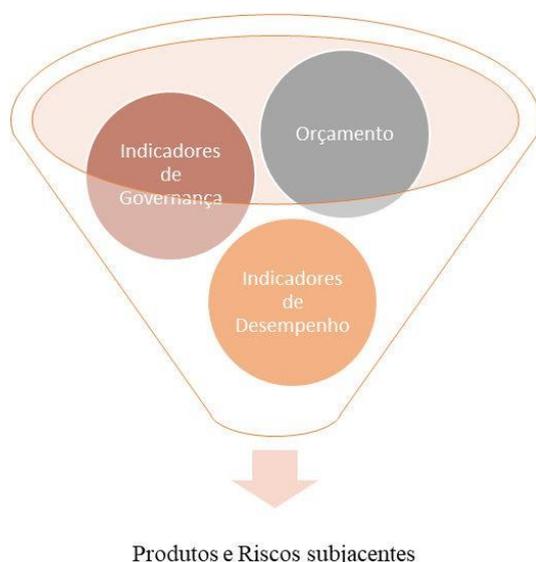
Implementar a conferência, o arquivamento e a divulgação de todas as peças necessárias a celebração de Termos de Acordo de Metas e instrumentos congêneres, mantendo essa etapa sempre posterior ou concomitante a conferência de assinaturas e juntada de todos os documentos necessários ao bom cumprimento do acordo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com fulcro nas ações voltadas à verificação do controle implementado pela gestão, especialmente no tocante a análise ligada ao cumprimento dos Termos de Acordo de Metas e Compromissos celebrado entre o IFRN e o Setec/MEC, alinhados ao item 163 do anexo a IN SFC nº 3/2017, é possível tecer alguns comentários acerca desta temática.

Inicialmente, é preciso compreender que a ação é complexa e envolve um conjunto não uniforme de dimensões, conforme apresentado na Figura 2. Assim, a tabulação dessas variáveis sugeridas pela OCDE e TCU para análise de políticas públicas mais abrangentes culminam na adoção de um maior controle por parte das instituições envolvidas na entrega de um produto a sociedade que, no caso em tela, é a educação. É sempre oportuno reforçar que a amplitude da ação, pelas condições naturais, oferta também mais desdobramentos e, por sua vez, aumenta a possibilidade de ingerência sobre os riscos inerentes. Por isso, a gestão precisa estar mais atenta a esse fator para não correr o risco de ver sua atuação não cumprindo ou cumprindo com fragilidades em algumas etapas do longo processo de implementação da ação.

Figura 2 - Variáveis levadas em consideração na busca dos resultados



Fonte: OCDE e TCU – variáveis para análise de políticas públicas (2019).

Com efeito, o presente trabalho de auditoria visa ofertar à gestão um diagnóstico no que concerne ao adimplemento do IFRN com relação aos termos firmados com a assinatura do TAM. Assim, ao se fomentar a construção e monitoramento desses indicadores, os gestores são estimulados a manter uma avaliação contínua acerca do processo de ensino e aprendizagem disponibilizado por esta autarquia federal de educação e, em paralelo, avaliar a entrega e os riscos possivelmente subjacentes no transcorrer do processo.

Desse modo, o uso de indicadores para fundamentar decisões e não apenas leis e regulamentos já sinalizam um avanço observado nesta análise para a AUDIN. Essa forma objetiva e criteriosa de avaliação reflete boas práticas e oportuniza uma análise com melhores entregas para a população. Contudo, percebe-se que o trabalho contemplou também fontes variadas de informação, diferentes fases de apreciação, em especial no planejamento e na execução que, por vezes, denotam colisão ou ruído de interpretação em pontos comuns por parte dos auditados.

O balizamento por meio de indicadores credencia também o trabalho da AUDIN como uma avaliação de desempenho da unidade IFRN em seu papel precípua de atender à sociedade por meio da educação ofertada. Para isso, é preciso lembrar que o IFRN é composto por um total de 23 unidades das quais 1 refere-se a Reitoria e as 22 restantes compreendem unidades descentralizadas distribuídas em várias regiões do estado potiguar com características, por vezes, peculiares e, assim, diferentes para cada *campi*. Esses detalhes locais de cada unidade devem ser levados em consideração, uma vez que sinalizam para oportunidades, ameaças, forças e fraquezas para cada um dos participantes e, assim, podem interferir em sua parcela de contribuição na composição dos indicadores listados no TAM.

Outra característica que não pode ser afastada neste tipo de trabalho, por se tratar de uma demanda que compreende vários exercícios financeiros, refere-se ao acompanhamento das séries históricas dos indicadores, ou, ao menos, os valores iniciais e finais de cada período em análise, bem como o valor das metas eventualmente preestabelecidas.

É importante registrar também que algumas metas ligadas a ações do Acordo de Metas são alcançadas

independentemente de decisões diretamente vinculadas ao presente acordo, uma vez que as análises não evidenciaram segregação de fontes de recursos voltados exclusivamente para o atingimento do TAM.

Sobre os indicadores que não são numericamente avaliados, não se pode afastar nunca o objetivo final da educação que é equipar a população-alvo de estudantes com um nível adequado de conhecimentos, habilidades e atitudes (resultantes da aprendizagem). É preciso ter em mente que o IFRN, assim como as demais unidades da rede federal de educação, tem compromisso social histórico de ampliar a oferta de vagas de educação pública, gratuita e voltada ao mercado de trabalho, além de favorecer o acesso efetivo às conquistas científicas e tecnológicas, com qualificação profissional em diversas áreas do conhecimento.

Nessa vertente, pesquisas no mundo virtual suportam variados casos da magnitude do alcance dessa entrega a sociedade. Desse modo, faz-se oportuno o registro de algumas publicações - Quadro 1 - que apresentam o desempenho dos discentes de diferentes *campi* do IFRN em vestibulares para diversas instituições.

Quadro 1 – Publicações que externam desempenho dos discentes do IFRN

LINK	ACESSADO EM
https://portal.ifrn.edu.br/campus/reitoria/noticias/ifrn-aprova-mais-de-600-estudantes-em-cursos-de-graduacao	23/04/2021
https://portal.ifrn.edu.br/campus/reitoria/noticias/ifrn-mantem-conceito-4-no-indice-geral-de-cursos	26/04/2021
https://portal.ifrn.edu.br/antigos/curraisnovos/noticias/excelencia-na-formacao-mostra-resultados-em-processos-seletivos	24/04/2021
https://portal.ifrn.edu.br/campus/reitoria/noticias/ifrn-comemora-aprovacao-dos-seus-alunos	24/04/2021
https://portal.ifrn.edu.br/campus/mossoro/noticias/noventa-e-oito-alunos-do-ifrn-campus-mossoro-sao-aprovados-em-diversos-vestibulares	25/04/2021
https://portal.ifrn.edu.br/antigos/natalzonanorte/noticias/campus-natal-zona-norte-e-sucesso-de-aprovacao-no-vestibular-da-ufrn-1	25/04/2021
https://portal.ifrn.edu.br/campus/natalcentral/noticias/dietren-tem-mais-de-80-de-aprovacao-no-vestibular-da-ufrn	23/04/2021
https://portal.ifrn.edu.br/campus/reitoria/noticias/ifrn-tem-7-entre-as-20-escolas-do-rn-com-melhor-desempenho-no-enem-2014/	26/04/2021

Fonte: site do IFRN (2021)

De igual modo, o Relatório de Gestão 2020 do IFRN apresenta, fls. 5 e 6, conquistas intangíveis atingidas pela gestão até o fechamento desta peça. Essas publicações podem ser ratificadas por fontes externas a instituição e que

corroboram o nível de desempenho ora dos discentes, ora da gestão, ora da interação desses dois atores do IFRN.

Contudo, por se tratar de uma política pública, não se pode afastar o dever de possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção inclusive do aperfeiçoamento dessa política. Nesse sentido, a avaliação deve tratar também da comparação na consecução das metas alcançadas com as estabelecidas. No caso em tela, foi utilizado para isso a apresentação de indicadores-chave de progresso alinhados a algumas metas do presente acordo de metas. Isso torna imperioso o uso de dados confiáveis, relevantes e suficientes para dar suporte a emissão de relatórios de desempenho da política e não pode ser analisado com profundidade no presente trabalho. Tal iniciativa deve ser implementada com a necessária identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações que utilizará, por sua vez, documentos, manuscritos de registros, divulgação de operações e resultados da política de maneira sistemática.

Em geral, percebe-se algumas boas práticas na gestão do TAM, tipo: a indução ao uso de indicadores; a implantação do Farol de desempenho; a participação coletiva de agentes que embora em unidades diferentes e, por vezes, com poder de decisão até diferentes, estão interligados em um mesmo propósito que é a alimentação dos sistemas que balizam os resultados do acordo e as devidas publicações. Esse contexto denota alinhamento entre os níveis estratégicos, tático e operacional da gestão do IFRN perante o TAM.

Ademais, atendendo ao comando do item 132 do anexo a IN SFC nº 3/2017, ver-se que as evidências apresentadas no tocante aos indicadores objetivamente mensuráveis sinalizam que os aportes financeiros do Setec/MEC vêm sendo implementados e contribuindo para que o IFRN possa atingir, e até superar em alguns indicadores, as metas traçadas pelo presente acordo. De igual modo, os indicadores não mensuráveis numericamente do TAM também demonstraram relevância social. Tais achados reforçam o compromisso do IFRN na entrega de produtos a sociedade que contribuem para o aprimoramento dos serviços prestados aos cidadãos na seara da educação.

Contudo, índices de governança podem apresentar imprecisões significativas por serem frutos de informações declaradas por agentes das próprias unidades descentralizadas e, por vezes, em descompasso com a gestão estratégica da instituição. Desse modo, em sintonia com o item 68 do anexo a IN SFC nº 3/2017, depreende-se que, se for utilizada como única fonte de informação para a tomada de decisão, pode representar riscos significativos no todo do trabalho. Assim, a fragilidade observada na ausência de apresentação a esta AUDIN da planilha anexa elencada na Cláusula Terceira, II, 5 do presente TAM, bem como a carência de posicionamento por quaisquer dos auditados no tocante ao saneamento dessa lacuna ao presente acordo de metas, amplia o risco inerente a este achado. Baseado nisso, faz-se necessário um acompanhamento mais detalhado em uma fase importante do processo que pode inclusive comprometer outros dispositivos do Referencial Técnico anexo da IN SFC nº 3/2017, entre outros: os itens 120 e 75.

Ademais, ruído ao item 85 dessa IN também deve ser observado, uma vez que a limitação citada impossibilita o poder de comparação do universo auditável frente as informações prestadas pelos auditados.

Em consequência disso, a lacuna observada quanto as unidades do IFRN que, de fato, fizeram parte efetiva do acordo de metas e, assim, do nível de participação no atingimento das metas, faz-se oportuno o conhecimento e o estudo das unidades que alimentaram o sistema, a robustez dos dados que evidenciam a execução da ação e, por sua vez, subsidiaram os resultados alcançados inclusive por unidade administrativa.

O TAM por se tratar de uma ação que envolve atores envolvidos em diferentes linhas de gestão se apresenta

complexa e, assim, se torna oportuno conhecer as atribuições e competências de cada um dos agentes. Nesse sentido, percebe-se que a PRODES consolida dados gerados pelas áreas sistêmicas afins que os envia segundo solicitação para a confecção do respectivo Relatório de Gestão, alimentando também outros sistemas que produzirão resultados, entre outros, necessários aos termos do próprio TAM.

Conforme apresentado pelo auditado, percebe-se que as áreas sistêmicas afins apresentam informações como:

- Valor aferido do indicador no exercício de vigência do RG;
- Valor da meta do indicador no exercício de vigência do RG;
- Fonte das informações;
- Análise crítica dos resultados dos indicadores com a apresentação integrada aos resultados do planejamento anual, a partir de 2018 (ações planejadas e orçamento investido).

A importância das informações e a vultosa quantia financeira por unidade do IFRN pode gerar desdobramentos internos por meio, inclusive, de repasses mais generosos para algumas unidades a depender dessas evidências. Assim, faz-se oportuno um trabalho de auditoria mais aprofundado nessa seara que ateste a atuação, a qualidade dessas informações, a fidedignidade dos dados e as competências dos agentes envolvidos neste rito processual nos moldes do item 143 do anexo a IN SFC nº 3/2017. Tal estudo pode até comparar os dados já divulgados para cada um dos 19 indicadores que alimentam o TAM.

Essa análise aprofundada vai permitir compreender:

- quais são as unidades que estão contribuindo efetivamente na busca do atingimento das metas do TAM;
- quais as origens de recursos que alimentam a execução do TAM. A ideia é saber se existe fonte exclusiva de recursos financeiros para o presente acordo e o possível controle desse repasse;
- se existe disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política;
- se existe evidente definição de atribuições e competências dos principais demandantes em relação as suas responsabilidades para produzir e utilizar as informações avaliativas.

Com isso, percebe-se que o presente trabalho descobriu fragilidades no tocante a participação efetiva de cada unidade na avença e o acompanhamento evolutivo de cada mensuração por exercício financeiro. Nessa ótica, percebe-se também a ausência de um controle específico dos repasses advindos exclusivamente dos Termos do presente Acordo de Metas, se é que outros existem.

É oportuno também reforçar que a implementação de ações tais quais observadas no presente Termo de Acordo de Metas se reveste de semelhança em outros acordos possivelmente firmados pelo IFRN. Desse modo, a grande semelhança em todas ou quase todas as fases de implementação dos termos pactuados devem seguir idêntica linha de cuidado, perseguindo zelo e controles permanentes: quer seja na fase preliminar, quer seja na fase concomitante, quer seja, ainda, posteriormente a execução do contrato.

É o Relatório.

George Wandermont Almeida dos Santos

Auditor Interno | SIAPE nº 1991882

De acordo,

Nathalia de Sousa Valle da Silva

Chefe da Auditoria Geral em substituição | SIAPE nº 1833568

[1] Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – exercício 2020.

[2] Auditoria Geral/Reitoria.

[3] A Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a pandemia do Sars-CoV-2 (COVID-19) no mês de março de 2020, em uma coletiva de imprensa divulgada pelos mais variados meios de comunicação social do mundo. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51842518>. Acesso em 10 maio de 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-03-11/oms-declara-que-coronavirus-e-uma-pandemia-global.html>. Acesso em 10 maio de 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em 10 maio de 2021.

[4] Informações disponíveis em: <https://portal.ifrn.edu.br/institucional/covid19>. Acesso em 18 ago. 2021.

[5] A Portaria que nomeou o Reitor *Pro Tempore* do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

[6] Consulta formulada por meio do Processo 23421.*****.2020-17 em 04/06/2020 postada ao Magnífico Reitor *Pro-Tempore*.

Documento assinado eletronicamente por:

- **George Wandermont Almeida dos Santos**, AUDITOR, em 19/07/2023 14:51:44.
- **Nathalia de Sousa Valle da Silva**, AUDITOR(A) - SUB-CHEFIA - AUDGE, em 19/07/2023 14:55:07.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 19/07/2023. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifrn.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 585465
Código de Autenticação: dc204934be

