



***RELATÓRIO FINAL Nº 03/2022***

***IMPACTO DA REDUÇÃO DO  
ORÇAMENTO***

***2022.***

## **1. PLANEJAMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA**

O presente trabalho trata do planejamento e operacionalização das Atividades de Auditoria Interna e tem por objetivo avaliar o impacto da redução do orçamento no âmbito do Ifes. A realização desta ação de auditoria está prevista no Plano Anual de Auditoria Interna (Paint) 2022.

A Constituição Federal de 1988 trata do tema orçamento na seção II. Em seu art. 165, §5º está prevista a Lei Orçamentária Anual (LOA) que compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O §8º do mesmo artigo dispõe que a LOA contém a previsão de receita e a fixação de despesa.

Com base na Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais para elaboração e controle do orçamento da União, o planejamento compõe a primeira etapa dos estágios da receita pública, e compreende a previsão de arrecadação da receita orçamentária constante da LOA (projeções). Em seguida tem a execução (lançamento, arrecadação e recolhimento) e posteriormente o controle e a avaliação (fiscalização realizada pela própria Administração, pelos órgãos de controle e pela sociedade).

A realização das despesas fica condicionada à arrecadação das receitas, que, em termos de planejamento, são aprovadas pela Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA. Caso não se confirmem as receitas previstas, as despesas programadas poderão não ser executadas. Portanto, existem atos discricionários que conferem ao governo a avaliação das despesas, a serem liberadas ou não, dependendo da sua conveniência.

Conforme os artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988, o modelo orçamentário brasileiro não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento, pois não é preciso pedir autorização ao Congresso para não implementar determinada despesa, no entanto é proibida a transposição, o remanejamento ou mesmo a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, conforme disposto no inciso VI do art. 167.

Em relação à lei de criação dos Institutos Federais (Lei nº 11.892/2008), o art. 9º prevê que cada Instituto Federal é organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e para reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores.

É esperado que o orçamento destinado a pessoal, encargos sociais e benefícios cresça a cada ano, tendo em vista o plano de carreira dos servidores, pagamento de aposentadorias, pensões etc, e se trata de uma despesa obrigatória, ou seja, o valor que a União precisa dispor para toda a estrutura pública funcionar.

Já as despesas discricionárias são aquelas que o Governo e conseqüentemente os Institutos têm certa discricionariedade para decidir como gastar. Como o teto de gastos incide sobre as despesas primárias e as obrigatórias não podem ser descumpridas, significa que tende a haver uma redução no volume destinado às despesas discricionárias.

Dessa forma, pode haver em relação às despesas discricionárias a redução do orçamento na própria LOA e/ou nos valores efetivamente empenhados, o que significa um corte de verba, ou bloqueio de verba (contingenciamento).

Um corte de verba é algo permanente: o dinheiro deixa de fazer parte do orçamento. No caso de um contingenciamento, a verba é bloqueada por um período e depois é desbloqueada, conforme a melhora nas contas públicas (arrecadação). O bloqueio é sinônimo de contingenciamento e provoca a limitação de empenho orçamentário da organização pública como garantia de equilíbrio orçamentário entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos financeiros.

O bloqueio (contingenciamento) é uma prática comum do governo e é adotada quase que anualmente. O mais recente ocorreu em virtude do Decreto nº 11.086, de 30 de maio de 2022, com um bloqueio de aproximadamente 14,5% do orçamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Além disso, no site do Conif já consta que a projeção do Ministério da Educação (MEC) aponta uma redução de 12,6% no orçamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para 2023, em relação a 2022.

Diante deste cenário de bloqueio e até mesmo de corte orçamentário, se faz necessário que as Instituições se planejem e se adequem a essa realidade para que seja possível manter seu funcionamento. Ao longo deste trabalho será abordado como isso vem acontecendo no âmbito do Ifes e o que pode ser feito para minimizar os riscos que surgem com tais reduções orçamentárias.

## **1.1 Objetivos e Estratégias**

O presente trabalho busca avaliar os aspectos relativos ao impacto da redução do orçamento no âmbito do Ifes, cujos objetivos específicos seguem abaixo:

- Identificar os critérios da matriz orçamentária para distribuição do orçamento entre as instituições de ensino da rede federal e analisar como o Ifes pode melhorar os indicadores para aumentar o orçamento.
- Verificar se houve redução do orçamento e quais grupos de natureza de despesa têm maior representatividade na distribuição de recursos e verificar se ocorreram devoluções destes ao final do exercício financeiro.
- Verificar se existe um plano de contingência e/ou política de orçamento no âmbito do Ifes.

## **1.2 Técnicas de Auditoria**

Para a realização dos exames, foram aplicados procedimentos de rotina, também conhecidos como testes de auditoria, a fim de se obter resultados conclusivos sobre o objeto analisado. Os testes de auditoria subdividem-se em duas espécies:

- a) Testes de observância – têm por finalidade verificar a segurança dos controles internos estabelecidos, quanto ao seu efetivo funcionamento e a sua aderência às normas em vigor.
- b) Testes substantivos – objetivam comprovar a suficiência, exatidão e validade das informações produzidas, seja em sua totalidade ou por amostragem.

Ressalta-se que os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e as técnicas de auditoria utilizadas foram:

- Análise documental;
- Exame dos registros;
- Indagação oral ou escrita (entrevistas, solicitações de auditoria – SAs, questionários);
- Correlação das informações obtidas;
- Consultas a sistemas informatizados: Site do Ifes, Sistema SIOP, Plataforma Nilo Peçanha.

### 1.3 Legislação e normas aplicadas

Os trabalhos serão realizados em conformidade com a legislação e as normas vigentes abaixo relacionadas:

- **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964** - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** - Lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico;
- **Decreto nº 7.313, de 22 de setembro de 2010** - Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia;
- **Decreto nº 9.046, de 5 de maio de 2017** - Dispõe sobre as condições para a contratação plurianual de obras, bens e serviços, no âmbito do Poder Executivo federal;
- **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021** - Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022** - Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- **Resolução do Conselho Superior do Ifes nº 19, de 1 de julho de 2019** - Aprovar o Regimento Interno que disciplina a organização e o funcionamento da Reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo;
- **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Ifes (2019)** - referente ao período 2019/2 – 2024/1;

## 1.4 Riscos significativos

O objetivo da avaliação de riscos consiste em formar uma base prévia para o desenvolvimento de estratégias (resposta ao risco) e de como os mesmos serão administrados, de modo a diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou a magnitude do impacto. A avaliação de riscos é feita por meio de análises qualitativas e quantitativas, ou da combinação de ambas.

Conforme preceitua a IN nº 03/2017 da CGU, a auditoria baseada em riscos deve considerar os objetivos e as estratégias da Unidade Auditada.

Quanto aos aspectos relacionados à Gestão de Riscos no âmbito do Ifes foi criado a Matriz de Riscos composta pela identificação dos riscos que possam interferir na atuação dos setores/pró-reitorias, a probabilidade e o impacto - caso o risco venha a ocorrer - e as respostas que serão dadas aos riscos com vistas a mitigar sua ocorrência.

Nesse sentido, ao observar a matriz de gestão de riscos da Pró-Reitoria de Administração e Orçamento (Proad), verifica-se que foi elencado como primeiro risco “Planejamento desconexo com a realidade orçamentária” e foi proposta uma ação de “Criação de ciclo de planejamento de despesas envolvendo as demais áreas da instituição”, tendo sido atribuída uma responsabilidade conjunta pela execução desta ação entre o Gabinete do Reitor e todas as Pró-Reitorias do Instituto, quais sejam, as Pró-Reitorias de Administração e Orçamento, de Desenvolvimento Institucional, de Extensão, de Pesquisa e Pós-Graduação, e de Ensino PROEN.

Além deste, foram ainda identificados pela PROAD mais 7 (sete) riscos relacionados ao Orçamento, são eles:

- Falta de consenso nas formas percentuais de distribuição do orçamento descentralizado pela Setec;
- Desalinhamento com o previsto da Reitoria Itinerante;
- Desalinhamento com os planos de trabalho inseridos no TED;
- Desalinhamento da arrecadação com a previsão;
- Não descentralização da integralidade dos recursos;
- Não possuir orçamento necessário para empenho das despesas essenciais; e
- Existência de restrições contábeis.

Importante ressaltar que no presente trabalho não serão abordados todos os riscos acima, uma vez que o tema será tratado de acordo com os objetivos e o escopo delimitados no Paint 2022 e nos itens 1.1 e 1.4 deste relatório, o que não impede que os demais sejam objeto de análise em ações futuras.

Dessa forma, seguem abaixo os principais riscos existentes em relação ao impacto na redução do orçamento no âmbito do Ifes, na visão desta Audin, elaborados a partir da análise da matriz de riscos da Proad, do histórico dos orçamentos anuais recebidos anteriormente, do atual cenário político, bem como das recentes notícias veiculadas por meio do Conif.

- 1) Falta de monitoramento em relação aos critérios determinantes na composição do cálculo para a divisão do orçamento realizado pelo Governo para cada Instituto.
- 2) Não receber recurso adequado para fazer frente às despesas essenciais de funcionamento, bem como de assistência aos alunos;
- 3) Não atingir os objetivos e metas institucionais por estarem em desacordo com a realidade orçamentária;
- 4) Não utilização de informações estratégicas pelos gestores a respeito do orçamento, para subsidiar o planejamento e a tomada de decisões.

Identificação de Eventos de Riscos		Análise dos Riscos			
Nº	EVENTO DE RISCO	PROBABILIDADE INERENTE	IMPACTO INERENTE	SEVERIDADE DO RISCO	MEDIDA DE RISCO INERENTE
01	Falta de monitoramento em relação aos critérios determinantes na composição do cálculo para a divisão do orçamento realizado pelo	<b>Provável</b>	<b>Grande</b>	<b>Risco Alto</b>	12

	Governo para cada Instituto.				
02	Não receber recurso adequado para fazer frente às despesas essenciais de funcionamento, bem como de assistência aos alunos;	<b>Pouco Provável</b>	<b>Grande</b>	<b>Risco Alto</b>	08
03	Não atingir os objetivos e metas institucionais por estarem em desacordo com a realidade orçamentária;	<b>Pouco Provável</b>	<b>Grande</b>	<b>Risco Alto</b>	08
04	Não utilização de informações estratégicas pelos gestores a respeito do orçamento, para subsidiar o planejamento e a tomada de decisões.	<b>Provável</b>	<b>Grande</b>	<b>Risco Alto</b>	12

## TABELA DE SEVERIDADE

### MATRIZ DE RISCOS

**IMPACTO**

<b>Catastrófico</b>	5	5	10	15	20	25
<b>Grande</b>	4	4	8	12	16	20
<b>Moderado</b>	3	3	6	9	12	15
<b>Pequeno</b>	2	2	4	6	8	10
<b>Insignificante</b>	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5

<b>Rara</b>	<b>Pouco provável</b>	<b>Provável</b>	<b>Muito provável</b>	<b>Praticamente certa</b>
< 10%	>=10% <= 30%	>=30% <= 50%	>=50% <= 90%	>90%

### PROBABILIDADE

Tabela de Severidade	
Níveis	Pontuação
<b>RC - Risco Crítico</b>	13 a 25
<b>RA - Risco Alto</b>	7 a 12
<b>RM - Risco Moderado</b>	4 a 6
<b>RP - Risco Pequeno</b>	1 a 3

## TRATAMENTO DE RISCO

Nível de Risco	Descrição do Nível de Risco	Parâmetro de Análise para Adoção de Resposta	Tipo de Resposta	Ação de Controle
<b>Risco Crítico</b>	Indica que nenhuma opção de resposta foi identificada para reduzir a probabilidade e o impacto a nível aceitável	Custo desproporcional, capacidade limitada diante do risco identificado	<b>Evitar</b>	Promover ações que evitem/eliminem as causas e/ou consequências.
<b>Risco Alto</b>	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Nem todos os riscos podem ser transferidos. Exemplo: Risco de Imagem, Risco de Reputação	<b>Reduzir</b>	Adotar medidas para reduzir a probabilidade ou impacto dos riscos, ou ambos
<b>Risco Moderado</b>	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Reduzir probabilidade ou impacto, ou ambos	<b>Compartilhar ou Transferir</b>	Reduzir a probabilidade ou impacto pela transferência ou compartilhamento de uma parte do risco. (seguro, transações de hedge ou terceirização da atividade).
<b>Risco Pequeno</b>	Indica que o risco inerente já está dentro da tolerância a risco	Verificar a possibilidade de retirar controles considerados desnecessários	<b>Aceitar</b>	Conviver com o evento de risco mantendo práticas e procedimentos existentes

### 1.5 Adequação e a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Unidade Auditada.

Para o Tribunal de Contas da União o termo “Governança Pública” consiste num conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as decisões e ações relativas à gestão e ao uso dos recursos da organização estejam alinhadas às necessidades institucionais e contribuam para o alcance das metas organizacionais.

Sob a ótica do Tribunal de Contas da União – TCU, expresso na Decisão nº 507/2001, “a unidade de auditoria interna (órgão ou unidade de controle interno no setor público) é um

importante agente na estrutura de governança corporativa e tem como competência principal avaliar o funcionamento dos sistemas de controles internos das organizações e se os regulamentos, instruções e políticas estão sendo observadas, de modo a auxiliar essas organizações a alcançarem suas missões institucionais”.

Nesse sentido a auditoria interna é o conjunto de técnicas que visa avaliar, por amostragem, a gestão da Entidade, pelos processos e resultados gerenciais, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou normativo; não só atuando para corrigir os desperdícios, as impropriedades/disfunções, a negligência e a omissão, mas, principalmente, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos, em especial sob a dimensão da equidade.

Com relação ao Gerenciamento de Riscos, consta na IN conjunta CGU-MP nº 01/2016 que trata-se do “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização” bem como ao Decreto nº 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Quanto aos controles internos, a supracitada Instrução Normativa conceitua:

Controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a - execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b - cumprimento das obrigações de accountability;
- c - cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d - salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

Quanto aos aspectos relacionados à governança, gestão de riscos, controles internos existe atualmente no Ifes a Política de Gestão de Riscos, Governança, Controle Interno e Integridade do Ifes, cujo objetivo é estabelecer princípios, diretrizes, governança e responsabilidades a serem observadas no processo de gestão de riscos na organização, de forma a possibilitar a identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento, comunicação dos riscos e melhoria contínua dos processos da gestão de riscos no Instituto.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional do Ifes (PDI), “a gestão econômico-financeira consiste em estabelecer e supervisionar a implementação de políticas e diretrizes voltadas à economicidade e à eficácia administrativa no âmbito da Reitoria e dos campi; fiscalizar a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Instituto; e atuar no planejamento estratégico e operacional da Instituição, com vistas a subsidiar a definição das prioridades administrativas da Reitoria e dos Campi”.

O tema orçamento consta entre os objetivos e ações estratégicas do Ifes e está referenciado a dois objetivos estratégicos do PDI do Ifes, quais sejam: "priorizar orçamento para a execução da estratégia" e "incrementar a execução de recursos financeiros extraorçamentários", conforme Mapa Estratégico abaixo:

Figura 1: Mapa Estratégico do Ifes



Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional do Ifes (pág. 47).

Figura 2: Cadeia de Valor



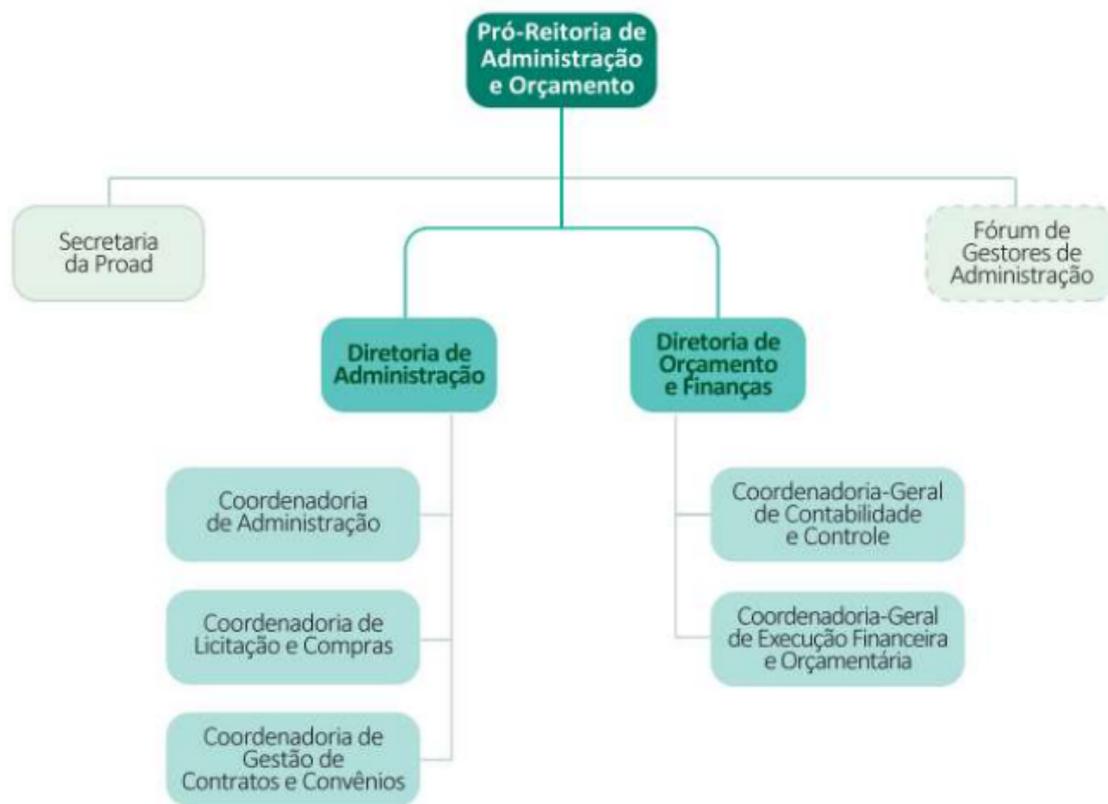
Conforme verifica-se na imagem acima, extraída do Plano de Desenvolvimento Institucional do Ifes (PDI), o Planejamento e Orçamento compõe o item Governança e a Gestão Orçamentária compõe o item Suporte, ambos da Cadeia de Valor do Ifes.

Ainda de acordo com o PDI é de competência da Pró-Reitoria de Administração e Orçamento (Proad), disponibilizar os textos orçamentários anuais para a Reitoria, campi e demais unidades administrativas, distribuindo-os de modo a atender as ações e políticas educacionais e administrativas de cada unidade.

Além disso, o art. 39 do Regimento Geral do Ifes dispõe que compete à Pró-Reitoria de Administração e Orçamento, diretamente e por meio de suas diretorias e demais órgãos executivos complementares, propor, em consonância com o Projeto de Desenvolvimento Institucional, as diretrizes e a proposta orçamentária do Ifes em função dos planos, projetos e programas governamentais.

A Proad compreende a Diretoria de Administração e a Diretoria de Orçamento e Finanças, conforme verifica-se no organograma abaixo:

Figura 3: Organograma da Proad



Existe um grupo de trabalho no Fórum de Diretores Gerais designado pela Portaria nº 1122, de 25 de maio de 2022, denominado Câmara de Administração e Orçamento, entretanto não constam na portaria suas competências e/ou atribuições.

O Ifes possui também o Fórum de Diretores de Administração, composto pelos diretores de administração dos campi, designado pela Portaria nº 2085, de 28 de agosto de 2017 que não possui natureza deliberativa, mas informativa e/ou consultiva.

Com a finalidade de informar o início dos trabalhos de auditoria, bem como esclarecer dúvidas e coletar informações acerca do tema, foi realizada uma reunião preliminar com o Pró-Reitor da PROAD, com o Diretor de Administração da Reitoria e com o Substituto da Diretora de Orçamento.

## 2. ATIVIDADES

### 2.1 Definição do escopo do trabalho e delimitação da amostra

Para o desenvolvimento dos trabalhos foram extraídos os dados do Sistema SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) que tratam sobre o orçamento destinado aos órgãos do governo federal. Sendo assim, para a seleção da amostra a ser avaliada no presente trabalho, foram extraídos os dados referentes ao Ifes do ano de 2017 ao ano de 2021. A seleção desse espaço temporal teve o objetivo de verificar as mudanças ocorridas e a execução do orçamento ao longo dos anos.

Sendo assim, segue abaixo o escopo, que foi delimitado com base nos objetivos definidos a serem alcançados.

**Objetivo 1:** Identificar os critérios da matriz orçamentária para distribuição do orçamento entre as instituições de ensino da rede federal e analisar como o Ifes pode melhorar os indicadores para aumentar o orçamento.

**Escopo 1:** Buscar informações junto à Proad de como o orçamento destinado ao Ifes é calculado, bem como identificar os critérios de maior relevância na composição do orçamento para que se possa estudar meios de os tornarem mais eficientes.

**Objetivo 2:** Verificar se houve redução do orçamento e quais grupos de natureza de despesa têm maior representatividade na distribuição de recursos e verificar se ocorreram devoluções destes ao final do exercício financeiro.

**Escopo 2:** Extrair e avaliar os dados do orçamento do Ifes do sistema SIOP a fim de gerar informações sobre o histórico do orçamento destinado ao instituto, bem como as principais fontes do orçamento e as áreas em que percentualmente correspondem à maior distribuição dos recursos, na sequência selecionar uma dessas áreas para verificar se ocorreram devoluções destes ao final do exercício financeiro.

**Objetivo 3:** Verificar se existe um plano de contingência e/ou política de orçamento no âmbito do Ifes.

**Escopo 3:** Pesquisar os normativos internos, realizar entrevistas, reuniões, etc. a fim de verificar a existência de normativo ou política do Ifes que estabeleça diretrizes ou prevejam ações de contingência orçamentária.

## 2.2 Programa de trabalho

Recursos humanos – 4 auditores

Tempo - 41 dias úteis

Total de horas trabalhadas – 420 horas

## 2.3 Alocação da equipe de trabalho

A equipe de trabalho será composta da seguinte forma:

<b>Nome</b>	<b>Formação</b>	<b>Função</b>
Abdo Dias da Silva Neto	Direito	Supervisor
Cintia Petri	Direito	Auditora
Debora Ceciliotti Barcelos	Direito	Auditora
Líssia Pignaton Garcia	Administração	Auditora
Rafael Barbosa Mariano	Administração	Auditor

## 2.4 Coordenação dos trabalhos

Para a coordenação dos trabalhos de auditoria foi designada a servidora Líssia Pignaton Garcia, visando à fidelidade da execução da auditoria em relação a seu planejamento, e ao acompanhamento da qualidade dos resultados alcançados. As atividades de coordenação serão realizadas em todas as etapas do trabalho, desde o planejamento e produção dos papéis de trabalho até a revisão e aprovação do relatório final produzido pela equipe de auditoria.

A coordenação deve ser orientada tanto para o conteúdo como para o método de auditoria e deve abranger, ainda, a verificação dos seguintes aspectos:

- Planejamento dos trabalhos.

- Aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria em conformidade com o programa de auditoria.
- Formulação dos papéis de trabalho.
- Consistência entre diagnósticos e conclusões em relação aos fatos observados.
- Pertinência dos trabalhos em relação aos objetivos da auditoria.
- Precisão, clareza e objetividade dos relatórios e pareceres de auditoria emitidos.
- Cumprimento das normas e procedimentos de auditoria de aplicação geral.

## **2.5 Papéis de Trabalho**

Os Papéis de Trabalho (PT's) dessa auditoria constituem um registro permanente do trabalho efetuado pela equipe de auditoria e é composto por um conjunto de documentos probatórios, registro de exames e anotações de informações que compõem as evidências obtidas ao longo da execução dos trabalhos e que contribuiram para a formação da nossa opinião. Essa documentação que deu suporte ao trabalho obedeceu aos seguintes preceitos básicos: lógica, concisão, correção linguística e clareza.

Assim, apresentamos a seguir, os papéis de trabalho desta auditoria:

- Planilha extraída do Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento);
- Metodologia Matriz Conif;
- Planilha com os dados da distribuição orçamentária aos campi dos valores assistenciais referentes a 2020 e 2021;

## **3. DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA**

### **3.1 Análise da matriz de distribuição orçamentária**

O Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), que congrega representantes das 41 instituições federais de Ensino e do Colégio Pedro II, é que elabora o documento chamado Matriz Orçamentária contendo a proposta orçamentária para os institutos que é encaminhada para o Congresso Nacional para votação e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com o PDI do Ifes essa matriz é fruto de discussão conjunta entre o CONIF, por meio do seu Fórum de Planejamento e Administração (Forplan) e a Setec/MEC, e a sua composição utiliza como parâmetros os dados do ano anterior à programação orçamentária

extraídos da Plataforma Nilo Peçanha (PNP), o valor da assistência estudantil do ano anterior, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), as categorias dos campi (se implantado ou em implantação, agrícola ou não etc.) e os tipos e pesos dos cursos da cada campus.

As principais variáveis que impactam no valor destinado a cada instituição são a quantidade de alunos matriculados e os pesos distintos para os vários cursos ofertados. Esses pesos são definidos considerando-se o custo de implantação e manutenção de um curso na Rede Federal e as matrículas são equalizadas pela carga horária anual de cada curso e seu período de oferta ao longo de um semestre.

É com base na Matriz Conif que a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) do MEC divide entre os Institutos a parcela do orçamento da União referente às despesas de custeio (manutenção, materiais de consumo e serviços) e capital (investimento, equipamentos permanentes e obras).

Após os ajustes e discussões entre o CONIF e a Setec/MEC, os institutos têm seu orçamento previsto e posteriormente aprovado na LOA. A partir disso, no âmbito do Ifes, acontece uma reunião entre os Diretores Gerais e a Proad a fim de dividir o orçamento entre os campi e a reitoria. De acordo com o PDI, a metodologia utilizada no Ifes visa a participação de todos os gestores e executores das ações da Instituição, para garantir a manutenção e o crescimento das suas atividades, instrumentalizando o contínuo caminho para um orçamento participativo, e, sobretudo, buscando maior eficiência na gestão da despesa pública.

Em relação à quantidade de alunos matriculados, no ano de 2019 esta Unidade de Auditoria Interna realizou um trabalho sobre Processos Seletivos e Matrículas e verificou que o índice de eficiência acadêmica do Ifes na época (que está diretamente relacionado à quantidade de alunos efetivamente matriculados na instituição) era de 28,2% nos cursos de graduação e de 71,8% nos cursos técnicos, e ao comparar com a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) percebeu-se que ainda havia um longo caminho até o atingimento das metas estabelecidas para 2024, razão pela qual foi recomendado na época que a gestão buscasse estratégias no sentido de melhorar o índice de eficiência acadêmica do Instituto.

Ao comparar os índices de 2019 com os índices atuais (2021) disponíveis na Plataforma Nilo Peçanha, verifica-se que tiveram uma queda, pois o índice de eficiência acadêmica dos cursos técnicos foi de 62,1%, enquanto em relação à graduação os índices ficaram em 24,6% no Bacharelado e 31,3% em Licenciatura.

Tal situação se mostra preocupante e corrobora com o trabalho realizado em 2019 e novamente se fazem importantes os estudos e análises desses indicadores por parte das pró-reitorias, especialmente da Pró-Reitoria de Ensino, para que seja possível estabelecer estratégias para retenção dos alunos bem como identificar critérios objetivos que justifiquem a abertura, a permanência ou o fechamento de curso.

Ainda sobre esse ponto, é preciso se atentar para os cursos que vêm apresentando uma baixa adesão quando se iniciam e conseqüentemente geram grande número de vagas remanescentes e baixa eficiência, na medida em que o número de alunos certificados ou em vias de certificação, que é um dos índices de eficiência acadêmica, é bastante baixo.

Tais informações são relevantes, uma vez que além das novas matrículas, é importante atentar-se para a retenção dos alunos no instituto, não só pelo fato de tais números impactarem na obtenção de recursos orçamentários para o Ifes, mas principalmente pelo fato de se atingir os objetivos institucionais.

### **3.2 Da Análise Orçamentária**

Para início das análises do orçamento destinado ao Ifes, foi necessário buscar uma fonte de dados que possibilitasse o levantamento de dados confiáveis e de fontes oficiais. Verificou-se que existem diversas fontes de dados que tratam sobre o tema: site do ministério da economia, sistema SIAFI, Portal da Transparência, dentre outros. Diante das alternativas possíveis, dada a facilidade na extração de dados, bem como a quantidade de informações disponíveis, o sistema escolhido para a extração de dados foi Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP (disponível em <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>).

O SIOP é um sistema informatizado desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que suporta processos de Planejamento e Orçamento do Governo Federal e

disponibiliza informações oficiais relacionadas ao orçamento e a execução orçamentária extraídas do SIOP Operacional, do SIAFI e de outras fontes de dados.

Dessa forma, dentro do módulo “Painel do Orçamento”, foi realizado o download de uma planilha em excel da qual se extraiu todas as informações que serão apresentadas em seguida. O caminho utilizado para o download da tabela utilizada foi: Painel do Orçamento > Consulta Livre > Seleção do período de 2017 a 2021 e do Órgão Orçamentário (26406) > Seleção de todos os campos possíveis e depois foi realizado o download.

Inicialmente foi realizado o levantamento do orçamento que havia sido destinado para o Ifes por meio da LOA - Lei Orçamentária Anual do ano de 2017 a 2021, dividido pelo Grupo de Despesa, para que se pudesse verificar se houve uma redução no orçamento e, em caso afirmativo, qual grupo de despesa sofreu o maior impacto. De acordo com a portaria interministerial nº 163/2001, os grupos de despesa que serão apresentados na tabela se referem a:

- a) **Pessoal e encargos sociais:** São despesas decorrentes de pagamentos de salários, encargos, gratificações, aposentadorias, pensão, benefícios assistenciais, entre outros.
- b) **Outras despesas correntes:** São despesas com material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio alimentação, entre outros.
- c) **Investimentos:** São despesas decorrentes do planejamento da execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

A tabela abaixo traz a informação do orçamento aprovado na LOA por Grupo Natureza de Despesa (GND) junto com a sua variação percentual de um ano para o outro.

Tabela 1 - Valores constantes na LOA

VALORES CONSTANTES NA LOA (DOTAÇÃO INICIAL)									
GRUPO NATUREZA DE DESPESA	2017	2018	Variação %	2019	Variação %	2020	Variação %	2021	Variação %
1 - Pessoal e Encargos Sociais	444.142.032,00	488.215.852,00	10%	531.325.968,00	9%	527.883.310,00	-1%	316.672.340,00	-40%
4 - Investimentos	7.616.284,00	22.175.477,00	191%	32.063.715,00	45%	48.428.553,00	51%	23.425.181,00	-52%
3 - Outras Despesas	106.094.362,00	109.509.579,00	3%	110.936.401,00	1%	70.871.741,00	-36%	56.760.304,00	-20%
<b>TOTAL</b>	<b>557.852.678,00</b>	<b>619.900.908,00</b>	<b>11%</b>	<b>674.326.084,00</b>	<b>9%</b>	<b>647.183.604,00</b>	<b>-4%</b>	<b>396.857.825,00</b>	<b>-39%</b>

Fonte: Sistema Siop.

Apesar dos valores previstos na LOA, é preciso ressaltar que esses valores são passíveis de incremento durante o exercício, tais como o aumento do orçamento por créditos adicionais, emendas parlamentares, etc., e também são passíveis de redução quando há bloqueio/corte do orçamento pelo governo federal ou quando os valores empenhados são menores que o previsto na LOA em virtude da arrecadação a menor.

Além disso, dentro desses grupos de natureza de despesas existem despesas de caráter obrigatório e de caráter discricionário. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 17), considera-se que uma despesa é obrigatória quando tem caráter continuado derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. O gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do montante a ser executado, bem como do momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional.

Tendo em vista essas características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução<sup>1</sup>.

Dessa forma, o GND “Pessoal e Encargos Sociais” é um exemplo de grupo cujas despesas são obrigatórias. Isso significa que não há discricionariedade por parte da administração quanto a realização da despesa, ou seja, o orçamento para fazer frente a essa despesa não pode sofrer contingenciamento pelo Governo Federal e deve ser utilizado em sua integralidade para esse fim.

Por outro lado, as despesas discricionárias permitem que o gestor público tenha flexibilidade em relação a realização da despesa bem como em relação ao seu montante. São essas despesas que estão sujeitas aos limites de empenho e movimentação financeira (contingenciamento).

Nesse contexto, os GND’s “Investimentos” e “Outras despesas correntes” são exemplos de despesas de natureza discricionárias. Entretanto, o GND “Outras despesas correntes” também possui, mesmo que minoritariamente, despesas obrigatórias relacionadas aos benefícios de pessoal como por exemplo, auxílio creche, auxílio funeral, auxílio alimentação, auxílio transporte, dentre outros.

---

<sup>1</sup>Disponível em <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/glossario>, acessado em 14/07/2022.

Dessa forma, tendo em vista que as despesas discricionárias são passíveis de corte e/ou bloqueio pelo Governo Federal, bem como são as que o gestor possui a faculdade na forma de utilização, foram extraídos dos dados do orçamento empenhado de 2017 a 2021 apenas as despesas de investimento e de outras despesas correntes de natureza discricionária.

Tabela 2 - Valores empenhados

VALORES EMPENHADOS - SOMENTE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS									
	2017	2018	Variação %	2019	Variação %	2020	Variação %	2021	Variação %
4 - Investimentos	4.014.296,96	4.010.644,46	-0,09%	4.904.686,58	22,29%	2.896.856,39	-40,94%	1.532.146,19	-47,11%
3 - Outras Despesas	81.276.426,67	82.737.780,72	1,80%	84.637.973,74	2,30%	81.035.595,23	-4,26%	68.148.661,15	-15,90%
<b>TOTAL</b>	<b>85.290.723,63</b>	<b>86.748.425,18</b>	<b>1,71%</b>	<b>89.542.660,32</b>	<b>3,22%</b>	<b>83.932.451,62</b>	<b>-6,27%</b>	<b>69.680.807,34</b>	<b>-16,98%</b>

Fonte: Sistema SIOP.

Ao realizar uma avaliação dos valores discricionários empenhados ao longo dos anos, verifica-se que a maior redução percentual ocorreu no Grupo Natureza de Despesa (GND) “Investimentos”. O orçamento destinado aos investimentos no Ifes era de aproximadamente 4 milhões de 2017 a 2019 e em 2020 e 2021 foi reduzido mais de 40% a cada ano.

Já o GND “Outras Despesas Correntes” teve um pequeno aumento até o ano de 2019, tendo uma redução de 4,26% em 2020 e de 15,90% em 2021. Essa redução se mostra preocupante pois esse é o orçamento destinado principalmente ao funcionamento da Reitoria e dos campi, o que será tratado mais a frente.

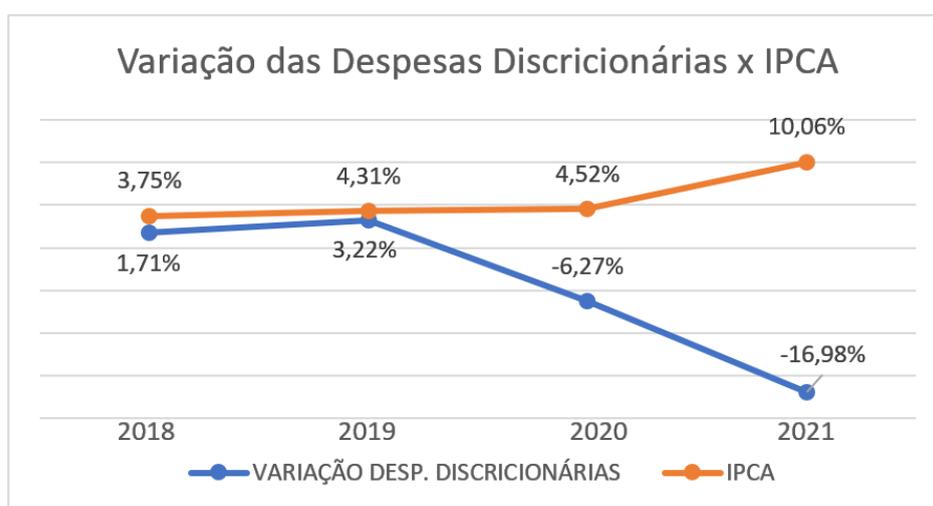
Dessa forma, em relação ao total dos valores discricionários empenhados, nota-se que não houve redução do valor destinado ao Instituto nos anos de 2017 a 2019, a redução ocorreu apenas nos anos de 2020 e 2021 em um percentual de 6,27% e 16,98% respectivamente. Essas reduções provavelmente se explicam pelo cenário de pandemia e pelo contexto econômico mundial.

Apesar de não ter ocorrido a redução nos anos anteriores, percebe-se que o orçamento não acompanhou o crescimento institucional, nem os efeitos inflacionários. A título de exemplo, segundo dados da Plataforma Nilo Peçanha, o Ifes possuía 33.943 alunos matriculados em 2017 e em 2021 esse número aumentou para 41.386, um acréscimo de 21,92%. Vale salientar que dessas 41.386 matrículas em 2021, 7.822 matrículas correspondem aos alunos do Centro de Referência em Formação e Educação à Distância (Cefor), que, em tese, demandam menor orçamento por aluno quando comparado a um campus com alunos

presenciais.

Já em relação à inflação, segundo dados do IBGE<sup>2</sup>, a inflação acumulada no período de 2017 a 2021 foi de 22,64%, enquanto o orçamento destinado ao instituto teve um decréscimo acumulado no mesmo período de 18,32%, conforme pode ser observado no gráfico abaixo. Ou seja, além de ser verificada uma queda no orçamento, constata-se que a redução foi ainda maior quando considerado o componente inflacionário.

Gráfico 1 - Variação das Despesas Discricionárias x IPCA



Nesse contexto, considerando o cenário econômico mundial e também no país, bem como a criação de 03 (três) novos campi no Ifes, e que há a possibilidade de o orçamento destinado ao Instituto ao longo dos anos não ser proporcional a essa expansão, vislumbra-se ser imprescindível o aperfeiçoamento do planejamento por parte dos gestores do Ifes para que a instituição consiga se adequar a este cenário desafiador.

Ao avaliar o documento institucional que trata do planejamento do Ifes, o Plano de Desenvolvimento Institucional (2019/2 a 2024/1), verifica-se que existe uma tabela de previsão orçamentária dos anos de 2019 a 2024, nesta tabela constam os valores previstos de recebimento para custeio, assistência e investimento, levando em consideração o número de

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>, acesso em 19/07/2022.

matrículas e a projeção inflacionária. Ressalta-se que nessa tabela o grupo de natureza de despesa “Outras despesas correntes” encontra-se subdividido entre “Custeio” e “Assistência”.

Tabela 3 - Previsão Orçamentária - Ifes

Previsão Orçamentária – Ifes					
Previsão Orçamentária – Taxa De Juros + Evolução Das Matrículas					
Ano	Custeio	Assistência	Investimento	Matrículas	Inflação + Matrículas
2019	65.183.207	16.925.521	3.660.000	35.664	-
2020	73.761.317	19.152.919	4.141.656	38.931	113,16%
2021	82.605.298	21.449.355	4.638.241	42.198	111,99%
2022	91.504.367	23.760.093	5.137.918	45.466	110,77%
2023	100.828.662	26.181.247	5.661.472	48.733	110,19%
2024	110.609.043	28.720.828	6.210.635	52.000	109,70%

Fonte: Plano de Desenvolvimento Institucional (2019/2 a 2024/1)

De acordo com a tabela acima, verifica-se que embora o número de matrículas previstas esteja aproximado ao que de fato vem ocorrendo, conforme verificado na Plataforma Nilo Peçanha, o mesmo não aconteceu com a previsão orçamentária, pois ao comparar com a Tabela 2 deste trabalho, é possível perceber que o orçamento discricionário vem diminuindo a cada ano.

A tabela de Previsão Orçamentária do Ifes encontra-se no PDI, que é o documento norteador da Instituição para a tomada de decisões dos próximos anos, e é importante que os valores desta tabela sejam revistos para corresponder à realidade a fim de conduzir a um planejamento mais efetivo. Ressalta-se ainda que não foi encontrada a metodologia de cálculo desta tabela.

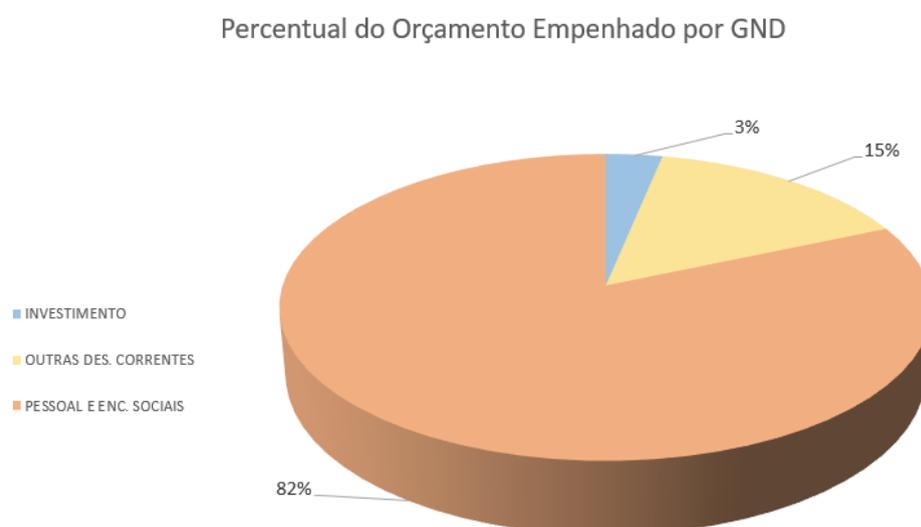
Diante desse contexto apresentado, torna-se importante identificar as despesas que têm maior representatividade no Ifes para a tomada de decisões e eventuais reduções/adequações, que será realizado nos tópicos abaixo.

**Recomendação: Tendo em vista o Art. 39 do Regimento Interno do Ifes, recomendamos à Proad, em conjunto com a Alta Administração, reavaliar a planilha de Previsão Orçamentária constante no PDI adequando seus valores e inserir a metodologia utilizada para a composição dos cálculos.**

### 3.2.1 Dos investimentos

Como já mencionado acima, esse Grupo de Natureza de Despesa está relacionado às despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive aquisição de imóveis necessários à realização de obras, instalações, equipamentos, material permanente, etc. Em uma primeira análise, é possível verificar que do total do orçamento empenhado entre 2017 e 2021 para o Ifes, esse GND representou 3%, seguido de “Outras Despesas Correntes” com 15% e por fim “Pessoal e Encargos Sociais” com 82% do total.

Gráfico 2 - Percentual de Orçamento Empenhado por GND



Ou seja, percentualmente é o que tem a menor representatividade do orçamento empenhado pelo instituto. Além disso, também é possível verificar que grande parte do orçamento destinado aos investimentos teve como origem as emendas individuais e as emendas de bancada.

A título de explicação, vale esclarecer que emendas parlamentares são recursos do orçamento público legalmente indicados pelos membros do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas estaduais para finalidades públicas, geralmente relacionadas ao interesse temático e eleitoral de cada parlamentar.

As emendas parlamentares individuais são de autoria de um senador ou deputado. As de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. As

emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado também são coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas.

Somadas, tais emendas representaram cerca de 85% do total do orçamento empenhado com investimentos entre 2017 e 2021. O restante, cerca de 15%, teve como origem o orçamento discricionário do Instituto.

Gráfico 3 - Origem do Orçamento destinado a Investimentos (2017 - 2021)



Tal situação se mostra temerária, tendo em vista que as emendas não possuem caráter vinculante e nem obrigatório, e que as mesmas demandam de uma boa articulação política por parte dos gestores, de forma que não é possível contar com o orçamento/empenho desse tipo de origem.

Em relação à utilização do orçamento, para uma análise mais aprofundada e com o intuito de verificar as despesas que tiveram maior peso nos recursos empenhados neste GND, foi criada a tabela que será apresentada a seguir. Nela são apresentados os valores empenhados ano a ano de cada um dos itens, bem como o valor total entre 2017 e 2021, e, quanto o total daquele item representa percentualmente em relação ao total geral empenhado.

Importante ressaltar que existem outros elementos de natureza de despesa além dos

sete que constam na planilha. Mas para que a análise se concentre nos elementos principais, realizou-se a seleção de alguns deles seguindo a metodologia estabelecida pelo “Princípio de Pareto”, que afirma que para muitos fenômenos, 80% das consequências advêm de 20% das causas. Ou seja, no caso em tela, significa que 20% dos elementos de despesa - que estão representados na tabela - correspondem a 80% do orçamento total do GND “Investimentos”.

Tabela 4 - Grupo de Natureza de Despesa "Investimentos"

NATUREZA DE DESPESA	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
44905191 - OBRAS EM ANDAMENTO	443.720,39	402.000,00	1.591.996,79	1.206.146,48	245.184,88	3.889.048,54	22,52%
44905242 - MOBILIARIO EM GERAL	1.507.953,47	625.055,71	538.394,40	488.617,94	5.874,00	3.165.895,52	18,33%
44905235 - MATERIAL DE TIC (PERMANENTE)	588.862,18	1.188.419,56	541.202,35	53.730,83	36.600,00	2.408.814,92	13,95%
44905192 - INSTALACOES	-	360.477,39	386.654,70	454.990,00	217.532,70	1.419.654,79	8,22%
44905251 - PECAS NAO INCORPORAVEIS A IMOVEIS	24.179,20	-	1.853,58	-	906.652,08	932.684,86	5,40%
44905212 - APARELHOS E UTENSILIOS DOMESTICOS	78.786,88	152.899,26	627.962,89	45.717,50	9.349,88	914.716,41	5,30%
44905204 - APARELHOS DE MEDICAO E ORIENTACAO	218.710,41	76.700,60	319.906,61	130.149,67	-	745.467,29	4,32%

Para um melhor entendimento, essas são as descrições resumidas trazidas pela Portaria STN 448/2002 e pelo Sistema Siafi dos itens de natureza de despesa citados;

- **Obras em andamento** - Registra o valor das apropriações das despesas com obras em andamento, tanto na fase de construção quanto em momento de operação da edificação.
- **Mobiliário em geral** - Registra o valor das despesas com móveis destinados ao uso ou decoração interior de ambientes. Ex.: abajur - aparelho para apoiar os braços - armário - arquivo de aço ou madeira - balcão (tipo atendimento) - banco - banquetta - base para mastro - cadeira - cama, etc.
- **Material de TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação)** - Material de TIC permanente é aquele que, em razão de seu uso corrente não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. Assim, normalmente as peças de informática devem ser contabilizadas como despesa de capital. Na contabilização de peças de reposição, imediata ou para estoque, deve ser considerada a natureza material de consumo. entretanto, quando a aquisição for para substituir partes do computador e implicar relevantes alterações nas características funcionais, como, por exemplo, substituição de processador com aumento de velocidade da máquina, a despesa deve ser classificada como de capital.
- **Instalações** - Registra o valor das apropriações das despesas com instalações que

sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar-condicionado central, elétricas, hidráulicas, sanitárias, de vapor, de ar comprimido, frigoríficas, contra incêndio, de climatização, entre outras.

- **Peças não incorporáveis a imóveis** - Registra o valor das despesas com materiais empregados em imóveis e que possam ser removidos ou recuperados. Ex.: biombos, carpetes (primeira instalação), cortinas, divisórias removíveis, estrados, persianas, tapetes, toldo, grades, mastro para fixação de antena de rádio, bicicletários removíveis, etc.
- **Aparelhos e utensílios domésticos** - Registra o valor das despesas com aquisição de eletrodomésticos em geral e utensílios domésticos, com durabilidade superior a dois anos, utilizados em órgãos públicos. Ex.: aparelhos de copa e cozinha, aspirador de pó, batedeira, botijão de gás, cafeteira elétrica, etc.
- **Aparelhos de medição e orientação** - Registra o valor das despesas com todos os aparelhos de medição ou contagem. Quando estes aparelhos forem incorporados a um equipamento maior serão os mesmos considerados componentes. Ex.: amperímetro, aparelho de medição meteorológica, balanças em geral, bússola, calibrador de pneus, condutivímetro, cronômetro, etc.

Constata-se, avaliando as naturezas de despesa apresentadas, que em grande parte o orçamento do GND “Investimentos” é destinado principalmente para a construção/expansão dos campi, para a aquisição de mobiliário e para a aquisição de equipamentos de informática que não são considerados bens de consumo. Também foi destinado um valor alto, principalmente em 2021, para “Peças não Incorporáveis a Imóveis” e, em 2019, para “Aparelhos e Utensílios Domésticos”.

Sendo assim, salienta-se a importância de haver um planejamento que seja efetivo e que leve em consideração o contexto orçamentário, tendo em vista que tais despesas, em grande parte, podem ser previstas com antecedência - como as despesas com materiais TIC e com mobiliário - ou seguem um cronograma de desembolso ao longo de meses (ou anos), como é o caso das despesas com obras e com as instalações.

### 3.2.2 Outras Despesas Correntes

De maneira preliminar, vale lembrar que dentro desse grupo de natureza de despesas estão concentradas as despesas necessárias para a manutenção das atividades do órgão e que não se enquadram como uma despesa de “Investimento”. Ou seja, são atividades normais, cotidianas, que garantem a prestação dos serviços e o funcionamento dos órgãos/entidades que são custeadas por essa categoria de despesa.

Da mesma forma como foram selecionadas as despesas relativas ao GND “Investimentos”, para que a análise se concentre nos elementos de despesa mais relevantes, foram selecionados aqueles que percentualmente têm uma representação maior quanto às despesas discricionárias. Também serão apresentadas em seguida as definições de cada elemento de despesa deste grupo.

Tabela 5 - Grupo de Natureza de Despesa "Outras despesas Correntes"

NATUREZA DE DESPESA	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
33901801 - BOLSAS DE ESTUDO NO PAIS	11.916.774,40	12.157.801,89	12.109.813,99	13.835.136,99	12.726.419,88	62.745.947,15	19,82%
33903702 - LIMPEZA E CONSERVACAO	9.921.461,41	9.872.937,79	11.754.614,47	9.396.923,95	7.347.014,81	48.292.952,43	15,26%
33903703 - VIGILANCIA OSTENSIVA	10.645.488,93	9.130.839,40	9.131.727,07	8.418.536,86	8.053.289,37	45.379.881,63	14,34%
33903943 - SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA	7.232.119,54	8.412.893,73	9.594.413,06	5.290.092,75	5.635.854,02	36.165.373,10	11,43%
33903701 - APOIO ADMINISTRATIVO, TECNICO E OPERACIONAL	6.086.110,84	5.566.469,93	6.941.291,40	8.673.096,27	8.746.925,03	36.013.893,47	11,38%
33903916 - MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	1.080.022,25	2.575.670,82	3.048.563,27	7.646.342,35	3.604.116,60	17.954.715,29	5,67%
33903704 - MANUTENCAO E CONSERVACAO DE BENS	3.216.607,10	3.553.776,03	3.620.979,96	3.565.668,14	3.638.643,19	17.595.674,42	5,56%

- **Bolsas de Estudo no País:** Registra as despesas realizadas com bolsas de estudo no país, a qualquer título, e demais auxílios financeiros a estudantes.
- **Limpeza e Conservação:** Registra o valor das despesas com serviços de limpeza, higienização, conservação e asseio dos órgãos públicos (nos casos em que o contrato não especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado).
- **Vigilância Ostensiva:** Registra o valor das despesas com serviços de vigilância e segurança de repartições públicas, de autoridades (nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado).
- **Serviços de Energia Elétrica:** Registra o valor das despesas com tarifas decorrentes da utilização desses serviços.

- **Apoio Administrativo, Técnico e Operacional:** Registra o valor das despesas com serviços prestados por pessoa jurídica a título de apoio às atividades administrativas, técnicas e operacionais dos órgãos públicos, nos casos em que o contrato não especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado, a saber: assistência técnica, comissária aérea e apoio solo, jardinagem, operadores de máquinas e motoristas, recepcionistas e afins.
- **Manutenção e Conservação de Bens Imóveis (3.3.90.37-04):** Registra o valor das apropriações de despesas com locação de mão de obra para efetuar reparos e reformas de imóveis em geral, instalações elétricas, hidráulicas e correlatas, desde que o contrato especifique o quantitativo físico de pessoal a ser utilizado.
- **Manutenção e Conservação de Bens Imóveis (3.3.90.39-16):** Registra o valor das despesas com serviços de reparos, consertos, revisões e adaptações de bens imóveis, tais como: pintura, reparos e reformas de imóveis em geral, reparos em instalações elétricas e hidráulicas, reparos, recuperações e adaptações de biombos, carpetes, divisórias e lambris, manutenção de elevadores, limpeza de fossa e outros.

Com base na Tabela 5, verifica-se que o elemento de despesa "Bolsas de Estudo no País" corresponde ao maior volume de recurso discricionário no grupo "outras despesas correntes", sendo responsável por 19,82% do orçamento total ao longo dos anos analisados. Tal orçamento é destinado principalmente ao pagamento da assistência aos alunos do Ifes (cerca de 88% do orçamento desse elemento de despesa é destinado para esse fim) e o restante é destinado para outros tipos de bolsas, como por exemplo bolsas para o fomento de ações de pesquisa, extensão e inovação.

Os elementos "Limpeza e Conservação" e "Vigilância Ostensiva" também têm uma grande representatividade e apresentaram uma redução expressiva em 2020 e 2021, o que proporcionou a possibilidade de redução dos valores gastos nesses contratos. Os valores com serviços de energia elétrica vinham aumentando até 2019 e em 2020 e 2021 também apresentaram importante redução.

Em relação ao elemento "Apoio administrativo, técnico e operacional" verifica-se um comportamento contrário aos citados acima, pois aumentou expressivamente durante os anos de 2020 e 2021.

As despesas relacionadas à manutenção e conservação de bens imóveis se subdividem em dois elementos, sendo que o primeiro possui maior variação de despesa ao longo dos anos e o segundo apresenta maior constância, entretanto ambos possuem uma representatividade similar em relação à totalidade dos gastos, sendo de aproximadamente 5,5% cada.

É importante salientar que algumas das reduções desse volume de despesas, tais como: energia elétrica, diárias e passagens, e estagiários, provavelmente se deram em virtude da ampla realização das atividades administrativas e docentes de forma remota em razão da pandemia. Logo, e tendo em vista a recente aprovação do Programa de Gestão (PDG) do Ifes, que possibilita a alguns servidores a execução do trabalho de forma remota nos campi e na Reitoria, possivelmente também contribuirá para essas reduções.

É preciso também, em um contexto macro, avaliar a pertinência de algumas despesas, tendo em vista o contexto orçamentário atual, e que sejam estabelecidos critérios que possam subsidiar os gestores em relação a tomada de decisões quanto às despesas que sejam prioritárias para o funcionamento da estrutura do instituto, tendo em vista a discricionariedade existente neste grupo de natureza de despesas.

Vale ressaltar que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º/04/2021) trouxe em seu inciso VII do art. 12 a previsão da elaboração de um plano de contratações anual (PAC), com o objetivo de racionalizar as contratações das entidades e garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico. Este artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 10.947, de 25/01/2022, que prevê em seu inciso I do art. 5º a obtenção da economia de escala, a padronização de produtos e serviços e a redução de custos processuais como mais alguns objetivos do PAC.

A observância a essas legislações é de grande importância pois possibilita a melhor aplicação/uso dos recursos contingenciados e posteriormente liberados de modo que o recurso público não seja gasto de forma desnecessária e desordenada e sim de forma eficaz para que de fato venha atender as prioridades institucionais.

Além disso, a Proad informou que já envidou esforços para tentar centralizar algumas despesas, tais como em relação ao processo de compras, no entanto não foi concretizado principalmente pela justificativa que os campi possuem autonomia orçamentária e financeira para realizarem individualmente. No entanto, tendo em vista os benefícios como economia de

escala, otimização de tempo, padronização, minimização de retrabalho, entre outros, entende-se que seria oportuna a retomada desse assunto no Colégio de Dirigentes.

Também foi informado que há alguns anos já acontece a discussão no Fórum de Administração de possibilidade/alternativas de redução de gastos, tais como nos contratos de vigilância (substituir por porteiros) e a instalação de energia fotovoltaica, mas que por se tratarem de despesas discricionárias, fica a cargo de cada gestor executar no seu campus ou não. No entanto, apesar da autonomia dos campi, se faz importante que os campi e a Reitoria possuam o alinhamento de algumas medidas de redução, tais como priorização de reuniões online em detrimento do pagamento de diárias e passagens, além das já citadas, para que a conscientização se dê de forma mais institucional.

Além disso, tendo em vista que a Reitoria é responsável pela execução das despesas do Campus Viana, do Cefor, do Pólo e da Cidade de Inovação, além das despesas da própria estrutura da Reitoria - o que representa uma parte relevante do orçamento - foi levantado por parte de alguns gestores a importância de que as discussões acerca do orçamento destinado a tais estruturas tenha a participação dos representantes de cada uma delas para que possam se envolver nos debates sobre as divisões orçamentárias, e sobre os problemas advindos de contingenciamento e/ou corte orçamentário, bem como sobre os planos de ações referentes ao tema para que haja um comprometimento de forma institucional e com maior transparência e visibilidade.

Importante ressaltar que o Regimento Geral do Ifes prevê a algumas instâncias, tais como, Reitor, Diretoria Executiva, Proad, Diretoria de Orçamento, Diretores Gerais, entre outros, o planejamento e proposição orçamentária da Reitoria/campi. No mesmo sentido, o Estatuto do Ifes dispõe em seu art. 9º, inciso III, que compete ao Conselho Superior apreciar a proposta orçamentária anual, bem como prevê em seu art. 11, inciso I, que compete ao Colégio de Dirigentes apreciar e recomendar a distribuição interna de recursos.

### **Recomendação**

**Recomendamos à Proad e aos Diretores Gerais a publicação/transparência nos sites institucionais dos valores discricionários efetivamente recebidos pelo Ifes e dividido entre os campi anualmente, e se porventura houver realocação de recursos entre os**

**campi, publicar ao final do ano a planilha atualizada. Tais informações devem ser publicadas na página principal do site institucional sistêmico e nos sites dos campi, no menu “Acesso à Informação” no item “ Receitas e Despesas”, conforme preceitua a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, II e conforme orienta o Guia de Transparência Ativa da CGU.**

**Recomendamos que as propostas orçamentárias anuais da Reitoria e dos campi sejam encaminhadas ao Conselho Superior para apreciação, conforme dispõe o Estatuto do Ifes, em seus artigos 9º, inciso III, e artigo 11, inciso I, bem como dispõe o Regimento Geral em seu art. 15, inciso V, e tendo em vista que a Lei nº 11.892/2008 em seu art. 9º prevê que cada Instituto Federal é organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e para reitoria.**

### **3.2.2.1 Da Assistência estudantil**

No intuito de verificar se ocorreram devoluções de recursos orçamentários, optou-se por analisar uma das naturezas de despesas que compõem o maior volume de orçamento das despesas discricionárias, qual seja o elemento de despesa Bolsa de Estudos no País, do qual a maior parte refere-se aos valores destinados à Assistência Estudantil.

Além disso, esse tema também tem grande relevância pelo fato dessa Unidade de Auditoria Interna ter recebido um grande número de reclamações e denúncias, tendo sido, inclusive, uma das ações de auditoria propostas no Plano de Auditoria Interna para o ano de 2023. Dessa forma, foram solicitados à Pró-Reitoria de Administração e Orçamento dados específicos sobre a Assistência Estudantil dos anos de 2020 e 2021.

A partir dos dados fornecidos, verificou-se que existem valores desse recurso devolvidos à Reitoria sem terem sido utilizados para tal finalidade. Chama a atenção o fato de que dos 21 (vinte e um) *campi*, 8 (oito) devolveram um volume de recursos considerável no ano de 2020 e 10 (dez) em 2021. Situação que levanta questionamentos sobre a política de assistência estudantil, bem como sobre o planejamento da distribuição orçamentária, uma vez que os gestores possuem conhecimento prévio do valor que será destinado ao seu campus.

Em que pese a existência da Política de Assistência Estudantil do Ifes, aprovada há mais de 10 (dez) anos pela Resolução do Conselho Superior nº 19/2011, situações como

acima mencionadas indicam a necessidade de revisão e atualização. Entretanto, esse tema será objeto de estudo mais aprofundado na concretização da proposta de ação de auditoria para o próximo ano.

Vale ressaltar que a possível fragilidade de uma política institucional de assistência que não abarque a realidade e o contexto social do aluno e do campus pode ocasionar a evasão estudantil. Dessa forma, não basta "dividir" o orçamento entre os alunos que se enquadram nos critérios assistenciais, o raciocínio deve ser o inverso - o orçamento para assistência estudantil deveria ser proporcional à quantidade de alunos que fazem jus ao recebimento, e que esses alunos possam receber o valor justo/ideal para que consigam se manter no curso.

Apesar de tratar-se de despesas discricionárias e ser pacificado o entendimento de que os gestores possuem liberdade de atuação na utilização e remanejamento dessas despesas, é preciso destacar que cada vez se torna mais necessário repensar como estão sendo utilizados e alocados os recursos, como eles podem ser reduzidos sem perder a eficiência, o que é prioridade ou não, para que os campi possam manter seu devido funcionamento mesmo em cenários de redução orçamentária e principalmente conseguindo reter a maior quantidade de alunos.

Dessa forma, em relação à necessidade de maior planejamento acerca do orçamento para assistência estudantil, segue a recomendação:

**Recomendamos que a Alta Gestão designe um grupo de trabalho, composto por integrantes do Fórum de Diretores de Administração e do Fórum de Assistência Estudantil, para que realizem a elaboração de parâmetros de valores dos auxílios permitidos, tais como moradia, transporte e alimentação, entre outros, com base nas características dos campi.**

### **3.3 Análise do Plano de Contingência**

Conforme pôde ser constatado, o orçamento federal destinado ao Ifes vem diminuindo nos últimos anos, ainda que o número de alunos (e dos campi) esteja aumentando e o país esteja passando por um período inflacionário importante. Nesse contexto, é primordial que os

gestores tenham um planejamento bem ajustado para o caso de redução do orçamento que estava previsto para ser executado durante o ano. Nesse contexto se torna importante a construção de um plano de contingências.

O plano de contingência é um planejamento que tem caráter preventivo e alternativo. Ele tem o objetivo de elencar ações a serem tomadas diante de um evento inesperado para que o evento impacte o mínimo possível a oferta dos serviços. Tais medidas possibilitam que o impacto dessas situações seja atenuado e o Instituto possa se adequar de forma tempestiva a esses cenários que possam ocorrer.

O plano de contingência deve apontar, de maneira clara e concisa, as ações e também as responsabilidades para o enfrentamento do evento. Deve também orientar, organizar e prever as respostas necessárias para intervir, controlar e combater as consequências e o impacto do evento em questão.

Em relação ao Ifes, a partir de conversas com alguns gestores da área, verificamos que não existem formalmente planos de contingência, e que na prática esses assuntos são pontualmente discutidos em reuniões com os gestores dos campi de maneira empírica e de acordo com a necessidade do momento.

Nesse sentido, entendemos ser importante que cada campus tenha o seu plano de contingência construído com o intuito de facilitar a tomada de decisões pelos gestores nos casos em que se confirmarem a redução do orçamento durante o exercício.

No contexto orçamentário, o plano de contingência pode abordar a economia de algumas despesas, como diárias e passagens, a possibilidade ou não de ampliação dos contratos de serviço contínuo, a manutenção/redução do número de estagiários, o consumo de energia/água, etc., além de elencar responsáveis e estabelecer medidas para a implantação de medidas que visem a redução dos gastos.

Uma sugestão de passo a passo para a construção desse plano é reconhecer e identificar os principais riscos e necessidades do campus/reitoria; definir as prioridades e analisar os recursos disponíveis; criar os planos de ação; garantir que os servidores, alunos e terceirizados tenham conhecimento do plano; criar um guia de execução/conscientização e revisar o plano sempre que se fizer necessário.

Outra sugestão é que o plano contemple diferentes medidas a depender do cenário que se estabelecer. Por exemplo: quais medidas serão adotadas caso o orçamento sofra uma redução de até 10% do previsto. E no caso de a redução orçamentária ser entre 10% e 20%, quais medidas adicionais serão tomadas? E de 20% a 30%? E assim por diante. Um plano que contemple diferentes cenários permite que, de forma antecipada, já estejam estabelecidas, por ordem de importância, as medidas cabíveis diante daquela situação.

**Recomendamos aos Diretores Gerais/Diretores de Administração a elaboração, por campi/estruturas da Reitoria, de um plano de contingência que estabeleça prioridades nas despesas, bem como alternativas/propostas de redução de custos para adequação em cenários de redução orçamentária, de forma que não comprometa a consecução de atividades institucionais, sobretudo às atividades-fim. Recomendamos que seja dada ampla publicidade do plano de contingência no site institucional de cada campus/reitoria, no menu “Acesso à Informação” no item “Receitas e Despesas”, conforme preceitua a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, art. 8º e conforme orienta o Guia de Transparência Ativa da CGU.**

A título de sugestão indicamos a elaboração de um plano de contingência que delimite as despesas, prevendo restrições orçamentárias, em percentuais de 10% a 50%, com múltiplos de 10%.

#### **4. COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS DE AUDITORIA**

A comunicação dos resultados dos trabalhos foi realizada por meio de reunião de busca conjunta com o Reitor, a Diretora Executiva, os representantes da Pró-Reitoria de Administração e Orçamento, o Presidente do Fórum de Diretores Gerais, o Presidente da Câmara de Administração e Orçamento, e através do envio deste relatório de auditoria aos participantes da reunião e demais partes interessadas para possibilidade de manifestação. Os destinatários mencionados poderão se manifestar caso haja alguma informação relevante que possa vir a alterar as constatações e/ou recomendações decorrentes dos levantamentos realizados pela equipe de auditoria.

Após conhecimento do relatório preliminar e manifestação/envio de documentos comprobatórios pelos destinatários, a finalização deste trabalho se dará com o encaminhamento do relatório final por esta Audin acerca dos fatos apontados e que estará

disponível no site institucional, aos órgãos de controle externo e à sociedade, conforme preceitua a Instrução normativa nº 03/2017 do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

#### **4.1 Embasamento de informações suficientes, confiáveis, relevantes e úteis**

A obtenção de informações probatórias necessárias e suficientes à fundamentação objetiva de achados e conclusões de auditoria foi, em certa medida, adequada, pertinente e razoável, e se pautaram na aplicação de testes de auditoria, armazenados adequadamente nos papéis de trabalho, consideradas as circunstâncias que o envolveram.

#### **4.2 Desempenho da unidade auditada quanto aos aspectos avaliados**

O desempenho do Ifes no que corresponde aos aspectos avaliados neste trabalho foi considerado parcialmente satisfatório.

#### **4.3 Recomendações**

Com a finalidade de tornar a leitura mais objetiva e compreensível, as recomendações foram elencadas ao final de cada tópico analisado, e também serão replicadas abaixo para fins de numeração e padronização de relatório.

- 1) Tendo em vista o Art. 39 do Regimento Interno do Ifes, recomendamos à Proad, em conjunto com a Alta Administração, reavaliar a planilha de Previsão Orçamentária constante no PDI adequando seus valores e inserir a metodologia utilizada para a composição dos cálculos.**
- 2) Recomendamos à Proad e aos Diretores Gerais a publicação/transparência nos sites institucionais dos valores discricionários efetivamente recebidos pelo Ifes e dividido entre os campi anualmente, e se porventura houver realocação de recursos entre os campi, publicar ao final do ano a planilha atualizada. Tais informações devem ser publicadas na página principal do site institucional sistêmico e nos sites dos campi, no menu “Acesso à Informação” no item “**

**Receitas e Despesas”, conforme preceitua a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, II e conforme orienta o Guia de Transparência Ativa da CGU.**

- 3) Recomendamos que as propostas orçamentárias anuais da Reitoria e dos campi sejam encaminhadas ao Conselho Superior para apreciação, conforme dispõe o Estatuto do Ifes, em seus artigos 9º, inciso III, e artigo 11, inciso I, bem como dispõe o Regimento Geral em seu art. 15, inciso V, e tendo em vista que a Lei nº 11.892/2008 em seu art. 9º prevê que cada Instituto Federal é organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e para reitoria.**
- 4) Recomendamos que a Alta Gestão designe um grupo de trabalho, composto por integrantes do Fórum de Diretores de Administração e do Fórum de Assistência Estudantil, para que realizem a elaboração de parâmetros de valores dos auxílios permitidos, tais como moradia, transporte e alimentação, entre outros, com base nas características dos campi.**
- 5) Recomendamos aos Diretores Gerais/Diretores de Administração a elaboração, por campi/estruturas da Reitoria, de um plano de contingência que estabeleça prioridades nas despesas, bem como alternativas/propostas de redução de custos para adequação em cenários de redução orçamentária, de forma que não comprometa a consecução de atividades institucionais, sobretudo às atividades-fim. Recomendamos que seja dada ampla publicidade do plano de contingência no site institucional de cada campus/reitoria, no menu “Acesso à Informação” no item “ Receitas e Despesas”, conforme preceitua a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, art. 8º e conforme orienta o Guia de Transparência Ativa da CGU.**

Não houve manifestação da Gestão sobre as recomendações acima, motivo pelo qual esta Unidade de Auditoria Interna mantém as recomendações até serem implementadas, e informa que as mesmas serão monitoradas no Plano de Providências Permanente (PPP).

A Equipe de Auditoria Interna agradece a atenção dispensada.

Vitória/ES, 29 de Setembro de 2022.

Atenciosamente,

Cintia Petri  
Auditora

Debora Ceciliotti Barcelos  
Auditora

Líssia Pignaton Garcia  
Administradora

Rafael Barbosa Mariano  
Administrador

Ciente do relatório,

Abdo Dias da Silva Neto  
Chefe da Auditoria Interna do Ifes