



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 03/2023

Tema: Governança

Unidade Auditada: Núcleo de Governança e Controle (NGC)

Origem da Demanda: PAINT/2023 (Ação nº 05)

Processo SEI nº: 23110.041329/2023-83

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	2
1.1CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	3
2 RESULTADOS DOS EXAMES	5
ANEXO ÚNICO.....	10



1 INTRODUÇÃO

Este Relatório de Auditoria apresenta os resultados da Ação nº 05 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) de 2023, que teve como objetivo "avaliar os processos de governança da UFPEL". O trabalho de avaliação teve como unidade auditada o Núcleo de Governança e Controle (NGC), vinculado ao Gabinete da Reitoria.

Considerando a complexidade e amplitude do tema, a avaliação da situação da governança na UFPEL será objeto de ações sucessivas e complementares entre si, conforme previsão nos planejamentos anuais da Auditoria Interna (Audin). Nesta ação, priorizou-se o elemento "liderança" da governança pública, adotando-se a base conceitual trazida pelo Referencial Básico de Governança, publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹.

Nesta perspectiva, o escopo da ação compreendeu a avaliação do modelo de governança estabelecido na UFPEL e dos procedimentos relacionados à capacidade de liderança. A análise das ações voltadas à promoção da integridade, inicialmente incluída no escopo da ação por ser afeta ao eixo "liderança", foi realocada para a Ação nº 05 do PAINT/2024², que dará continuidade a avaliação da implementação da governança na UFPEL. A modificação no planejamento inicial foi realizada em decorrência de informações obtidas no curso da ação, no sentido de que os instrumentos normativos que tratam da integridade estão em fase de elaboração e atualização na Universidade (SEI nº 2447785).

A avaliação da governança nos órgãos da Administração Pública está dentre as finalidades precípua da atividade de auditoria interna, consoante o disposto nos itens 73 a 78 da Instrução Normativa CGU nº 3, de 09 de junho de 2017. Conforme art. 4º do Regimento Interno da Audin, contribuir para o aprimoramento da governança, assim como da gestão de riscos e dos controles internos, consiste no propósito da unidade.

A ação foi desenvolvida em conformidade com as normas aplicáveis à atividade de auditoria interna governamental, sendo constituída de três etapas: planejamento, execução e comunicação dos resultados. A metodologia empregada foi a seguinte:

- Análise preliminar do objeto de auditoria por meio da seleção de leis, regulamentos e instrumentos normativos internos pertinentes ao tema, e mediante o levantamento de informações disponíveis no Portal Eletrônico da UFPEL e no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).
- Elaboração do Programa de Trabalho, contendo a Matriz de Planejamento, com os seguintes itens: objetivo geral, escopo, questões de auditoria, riscos associados, critérios, fontes de informação, procedimentos e possíveis achados.
- Realização de Reunião de Abertura entre a equipe de auditoria e a equipe da área avaliada (Ata de Reunião constante no documento SEI nº 2406315).

¹A terceira e mais recente versão do Referencial Básico de Governança do TCU está disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>

²O Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna de 2024 está disponível em: https://wp.ufpel.edu.br/audin/files/2024/03/Paint_UFPEL_2024_.pdf



- Envio da Solicitação de Auditoria nº 01.05/2023 com questionamentos à unidade auditada.
- Emissão da Nota Técnica nº 03/2024 (SEI nº 2513545) contendo a análise da minuta do instrumento normativo “Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos, o Programa de Integridade e a Política de Prevenção e do Combate à Fraude e Corrupção no âmbito da UFPel”, encaminhada em anexo à resposta à Solicitação de Auditoria nº 01.05/2023.
- Análise das respostas e documentos apresentados pelo gestor, bem como das informações registradas no portal eletrônico da UFPel e em processos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI!).
- Elaboração e emissão dos relatórios para comunicação dos resultados da ação.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A preocupação em implementar governança surgiu no mundo corporativo a partir de crises financeiras que ocorreram na década de 90. No Brasil, o tema ganhou relevância em 1995, quando foi fundado o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização sem fins lucrativos que tem o objetivo de gerar e disseminar o conhecimento das melhores práticas em governança corporativa.

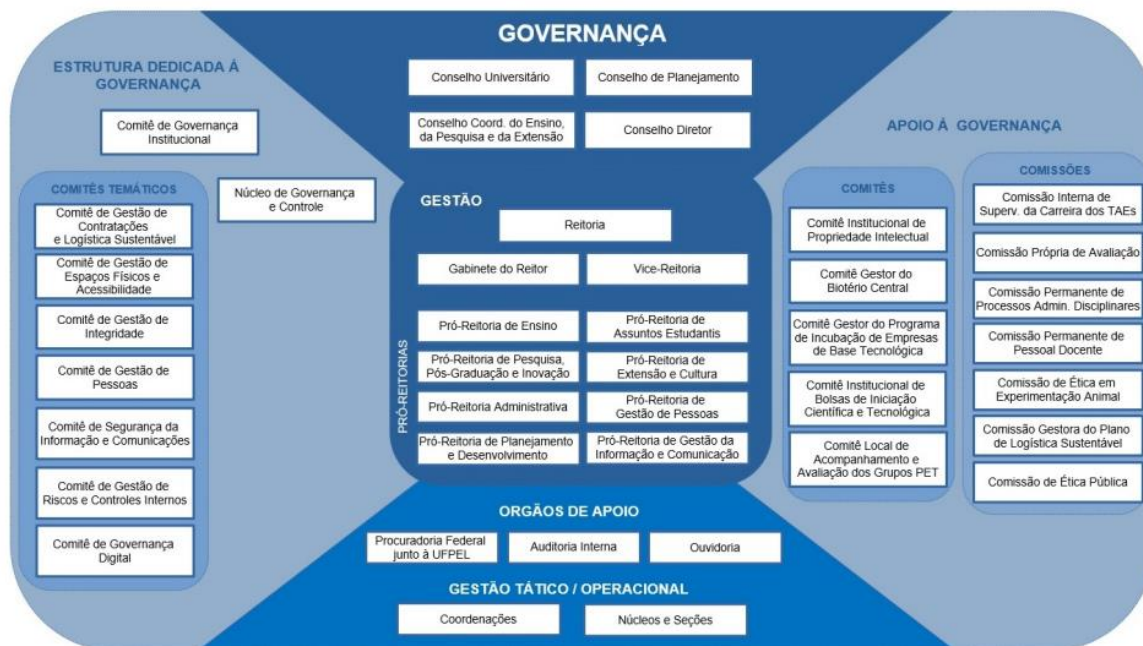
No setor público, a estruturação e a consolidação de um modelo de governança corporativa foi impulsionada pela atuação do Tribunal de Contas da União, mediante a publicação do Referencial Básico de Governança (RBG), aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, cuja primeira versão foi publicada em 2013 e a terceira e mais recente no ano de 2020.

A implementação da governança passou a ser obrigatória nos órgãos do Poder Executivo federal com o advento da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016. No ano seguinte, foi emitido o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, instituindo a política de governança da administração pública federal, estabelecendo princípios, diretrizes e práticas sobre o tema.

O RBG do TCU conceitua governança pública como “a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Na UFPel, as instâncias superiores de governança são constituídas pelos órgãos deliberativos principais, que são o Conselho Diretor da Fundação (CONDIR), o Conselho Universitário (CONSUN), o Conselho Coordenador do Ensino, da Pesquisa e da Extensão (COCEPE), e o Conselho de Planejamento (COPLAN) e, também, pela Reitoria. A atual estrutura organizacional da UFPel foi aprovada mediante a Resolução nº 57, de 16 de junho de 2021 e complementada pela Portaria nº 228, de 08 de fevereiro de 2022, que criou unidades de apoio à governança, conforme ilustrado na Figura 1, a seguir:

Figura 1 - Estrutura de governança da UFPel



Fonte: Relatório de Gestão da UFPel referente ao exercício de 2022 (p. 41).

De acordo com o disposto no artigo 4º da Portaria nº 228/2022, a governança da UFPel é apoiada pelo Comitê de Governança Institucional (CGI), pelos Comitês Temáticos em áreas estratégicas, pelas Comissões de Assessoramento, eventualmente criadas por aqueles, conforme critérios de necessidade e conveniência, e pelo Núcleo de Governança e Controle (NGC).

O CGI possui natureza consultiva e deliberativa e tem por objetivo a garantia da apropriação e do contínuo desenvolvimento de diretrizes e de boas práticas de governança, atuando em temas de governança pública correlatos às áreas de planejamento estratégico, integridade, gestão de riscos, controles internos, desburocratização, segurança da informação e governança digital. A composição do CGI é a seguinte: I –Reitor/a (Presidente), II –Vice-Reitor/a, III – Chefe de Gabinete, V – Pró-Reitor/a Administrativo, VI –Pró-Reitor/a de Assuntos Estudantis, VII – Pró-Reitor/a de Extensão e Cultura, VIII – Pró-Reitor/a de Gestão de Pessoas, IX – Pró-Reitor/a de Pesquisa e Pós-Graduação, X – Pró-Reitor/a de Planejamento e Desenvolvimento, XI –Superintendente de Gestão da Informação e Comunicação, XII – Superintendente de Inovação e Desenvolvimento Interinstitucional, XIII – Superintendente do Campus Capão do Leão, XIV – Superintendente de Infraestrutura, XV – Superintendente de Orçamento e Gestão de Recursos, e IV – Pró-Reitor/a de Ensino.

Esta ação de auditoria foi desenvolvida junto ao Núcleo de Governança e Controle (NGC) que é o órgão pertencente ao Gabinete da Reitoria, responsável por coordenar e impulsionar as ações de governança no âmbito da UFPel.



Em termos de diagnóstico, o Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (IGG) da UFPEL, conforme levantamento realizado pelo TCU no ano de 2021, está exposto, por área, no quadro a seguir:

Quadro 1 - Índice Geral de Governança (IGG) – UFPEL

Indicador	Índice
Indicador Valor iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	45,3%
iGovPub (índice de governança pública)	51,1%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	43,3%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	38,2%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	47,7%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	50,2%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	37,3%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	40,2%
iGovOrcament (índice de governança e gestão orçamentária)	49,7%
iGestOrcament (índice de capacidade em gestão orçamentária)	44,6%

Fonte: Tribunal de Contas da União

Em 2024, a metodologia do TCU foi revisada e o levantamento de governança passou a abranger o nível de adesão das organizações públicas federais em relação às práticas ESG (*Environmental, Social and Governance*), sob a denominação de iESGo 2024 - Índice ESG. No momento da emissão deste Relatório, o levantamento ainda estava em curso.

2 RESULTADOS DOS EXAMES

Os resultados apresentados a seguir foram obtidos a partir das análises realizadas nesta ação, que se detiveram, sobretudo, nas informações enviadas pela unidade auditada e nas disponíveis no portal eletrônico da UFPEL e no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!).

Constatação 01

Desconformidades quanto à normatização e divulgação do modelo de governança estabelecido na UFPEL.

Fato

Em relação ao modelo de governança estabelecido na UFPEL, em resposta à Solicitação de Auditoria (SA) nº 01.05/2023, a gestão informou o seguinte:

A estrutura de governança no âmbito da UFPEL é disciplinada pela Portaria nº 228, de 08 de fevereiro de 2022, e composta, em suma, pelo Comitê de Governança Institucional (CGI), por Comitês Temáticos em áreas estratégicas, pelas Comissões de Assessoramento, eventualmente criadas pelo CGI, conforme critérios de necessidade e conveniência, e pelo Núcleo de Governança e Controle (NGC).

Conforme expresso em seu preâmbulo, a Portaria nº 228/2022 “dispõe sobre a criação da estrutura da governança no âmbito da Universidade Federal de Pelotas”. No entanto, observa-se que a estrutura de governança apresentada no referido instrumento



não inclui as principais instâncias internas da Universidade, que são: o Conselho Universitário (CONSUN), o Conselho Coordenador do Ensino, da Pesquisa e da Extensão (COCEPE), o Conselho Diretor da Fundação (CONDIR) e a própria Reitoria.

Entende-se, portanto, que a Portaria nº 228/2022, criou instâncias internas de apoio à governança, mediante a instituição do Comitê de Governança Institucional da UFPel (CGI) e dos Comitês Temáticos, e não reflete, na íntegra, o modelo de governança estabelecido na UFPel.

Diferentemente, a estrutura de governança constante no Relatório de Gestão do ano de 2022, conforme a Figura 1, exibida na parte introdutória deste Relatório, apresenta os Conselhos Superiores e a Reitoria, como instâncias principais, além de diversas comissões como unidades de apoio à governança, incluídas as criadas pela Portaria nº 228/2022.

Outra inconsistência identificada acerca do modelo de governança estabelecido, se refere aos textos do Estatuto³ e do Regimento Geral⁴ da UFPel, publicados no portal eletrônico, que não estão atualizados de acordo com as alterações realizadas expressamente pela Resolução nº 57, de 16 de junho de 2021, do CONSUN, quanto à composição da Reitoria. Em relação ao Estatuto foi alterado o artigo 31; já em relação ao Regimento Geral foi alterado o art. 63 e revogados os arts. 64 a 67.

Diante do exposto, entende-se que são necessárias adequações nos instrumentos normativos que estabelecem a estrutura de governança na Universidade, bem como aprimorar a transparência na divulgação das informações sobre o tema no portal eletrônico da UFPel, conforme as recomendações apresentadas a seguir.

Critério

Referencial Básico de Governança do TCU, Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 9.203/2017.

Recomendação 01

Estabelecer claramente as instâncias de governança da Universidade, especificando seus papéis e responsabilidades, realizando as alterações normativas necessárias, especialmente no que se refere à Portaria nº 228, de 08 de fevereiro de 2022.

Manifestação do Gestor (Relatório Preliminar)

A recomendação será submetida ao CGI, com proposta de alteração da Portaria nº 228, buscando contemplar as adequações propostas no Relatório de Auditoria.

³ A consulta ao Estatuto da UFPel foi realizada em 04/04/2023 por meio do link: <https://wp.ufpel.edu.br/scs/estatuto/>

⁴ A consulta ao Regimento Geral da UFPel foi realizada em 04/04/2023 por meio do link: <https://wp.ufpel.edu.br/scs/regimento/>



Recomendação 02

Divulgar a estrutura de governança da UFPel e instrumentos normativos correlatos, de forma completa e direta (primária), no portal eletrônico da Instituição.

Manifestação do Gestor (Relatório Preliminar)

Após realizar as adequações necessárias nos normativos que instituem a estrutura de governança no âmbito da UFPEL, será solicitado à SGTIC sua divulgação/disponibilização de forma completa e direta (primária) no Portal da Instituição.

Recomendação 03

Atualizar o Regimento Geral e o Estatuto da UFPel, conforme alterações perpetradas na estrutura organizacional nos últimos anos e divulgá-los com a redação correta no portal eletrônico da UFPel.

Manifestação do Gestor (Relatório Preliminar)

Será realizada a análise dos documentos citados, contemplando as alterações perpetradas na estrutura organizacional nos últimos anos, para encaminhamento à administração superior com proposta de alteração da redação e posterior divulgação.

Constatação 02

Deficiências no processo de promoção da capacidade de liderança na UFPel.

Fato

A situação da promoção da capacidade de liderança na Universidade foi levantada nesta ação por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 01.05/2023. Os questionamentos e as respectivas respostas da unidade auditada estão apresentados a seguir:

a) Existem critérios para preenchimento de cargos de liderança? Se sim, informar se estão formalmente estabelecidos e de que forma são divulgados.

Não há.

b) Existem rotinas e/ou controles para identificação e preenchimento de eventuais lacunas de desenvolvimento em relação aos atuais ocupantes de cargos de liderança? Se sim, indicar quais são e descrever como funcionam.

Especificamente, não. Mas existe o controle do programa de gestão para os servidores que estão neste modo de trabalho, com pactuação e acompanhamento mensal.

c) São realizadas regularmente ações institucionais voltadas ao aprimoramento de lideranças? Se sim, descrever as ações.

Curso de capacitação para gestores oferecidos pela PROGEP.

d) Existem procedimentos previstos para transmissão de informação e



conhecimento no momento da sucessão dos cargos? Se sim, descrever quais são.
Não há.

A manifestação da unidade auditada demonstra que a promoção da capacidade de liderança na UFPEL se encontra em estado incipiente, uma vez que grande parte das ações necessárias para seu alcance ainda não foram realizadas. Alguns dos riscos relacionados à lacuna identificada são: nomeação de dirigentes sem experiência ou formação inadequadas para o exercício do cargo ou função ou que não atendam aos critérios previstos em lei ou em normas aplicáveis; decisão arbitrária ou desprovida de evidências acerca da manutenção ou destituição de cargos; e descontinuidade na realização das atividades quando da alternância de cargos de liderança.

Critério

Referencial Básico de Governança do TCU (item 1.3) e Decreto nº 9.203/2017.

Recomendação 04

Instituir política, programa ou plano dispendo sobre a promoção da capacidade de liderança na UFPEL, não se limitando, mas contemplando os seguintes itens: i- definição das competências necessárias ou desejáveis para os cargos de liderança; ii- definição de critérios de seleção ou escolha a serem observados; III- diretrizes para o desenvolvimento das lideranças; IV- diretrizes para o preenchimento das lacunas de desenvolvimento identificadas; V- procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão da liderança; e VI- diretrizes para a avaliação de desempenho dos membros que ocupam cargos de liderança.

Manifestação do Gestor (Relatório Preliminar)

A Recomendação será encaminhada à administração superior para que sejam adotadas medidas necessárias ao seu pleno atendimento.

Informação

No curso da ação, emitiu-se a Nota Técnica nº 03/2024 (SEI nº 2513545) contendo análise de minuta de instrumento normativo dispendo sobre “Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos, o Programa de Integridade e a Política de Prevenção e do Combate à Fraude e Corrupção no âmbito da UFPEL”. A referida minuta (SEI nº 2455162) foi encaminhada à Auditoria Interna como parte da resposta à Solicitação de Auditoria nº 01.05/2023, ocasião em que se identificou a oportunidade de contribuir para o fortalecimento da governança, por meio da implementação da gestão de riscos na Universidade. Como produto da análise realizada, anexou-se à referida Nota Técnica, minuta do instrumento normativo com texto compilado de acordo com as alterações propostas (SEI nº 2514292).



3 CONCLUSÃO

Em atendimento à Ação nº 05 do PAINT/2023, esta ação de auditoria teve como objetivo avaliar os processos de governança da UFPel, tendo como escopo os procedimentos relacionados ao eixo “liderança”. Como resultado da ação, cujo objetivo considera-se ter sido atingido, foram emitidas quatro recomendações decorrentes de duas constatações.

As recomendações emitidas visam sanar inconsistências identificadas quanto à normatização e divulgação do modelo de governança estabelecido na UFPel e quanto à promoção da capacidade de liderança. Embora seja um tema afeto ao eixo “liderança”, os processos de integridade desenvolvidos na Universidade serão avaliados em ação posterior, prevista no PAINT/2024. A modificação no planejamento inicial ocorreu devido ao estágio de atualização dos documentos relacionados à integridade, identificado no curso desta ação.

Além deste Relatório, esta ação tem como produto a Nota Técnica nº 03/2024 (SEI nº 2513545) que apresenta a análise da minuta que dispõe sobre a “Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos, o Programa de Integridade e a Política de Prevenção e do Combate à Fraude e Corrupção no âmbito da UFPel”. À Nota Técnica anexou-se uma nova minuta com texto compilado de acordo com as alterações propostas.

Em resposta ao Relatório Preliminar, a gestão manifestou concordância com as recomendações e com o teor da Nota Técnica emitida. O prazo para atendimento das recomendações será pactuado quando da inclusão destas no sistema e-Aud.

Por fim, cumpre ressaltar que este relatório não possui a pretensão de esgotar as possibilidades de inconsistências que possam existir, mas sim de subsidiar a tomada de decisão, racionalizando as ações de controle e fortalecendo a gestão da Universidade.

Pelotas, 14 de junho de 2024.



ANEXO ÚNICO

LEGISLAÇÃO E NORMAS APLICÁVEIS

- Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que instituiu a política de governança da administração pública federal Referencial Básico de Governança Organizacional - TCU;
- Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal;
- Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019, que altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, a qual estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências;
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências.
- Referencial Básico de Governança, publicado pelo Tribunal de Contas da União, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>