



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO GABINETE DO REITOR/AUDITORIA INTERNA

NATUREZA DA AUDITORIA : ACOMPANHAMENTO DA
GESTÃO
CÓDIGO DA UNIDADE : 153091
UNIDADE GESTORA : PRÓ-REITORIA DE
PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E FINANÇAS
- PROPLAN
RELATÓRIO PRELIMINAR : 004/2018

Elaboração e monitoramento dos planos estratégico, tático e operacional da UFPE

1. INTRODUÇÃO

Em conformidade com a ação de auditoria nº 17, anexo I, do Plano Anual de Auditoria Interna 2018 - PAINT 2018, a Auditoria Interna apresenta neste relatório o resultado dos trabalhos realizados pelos Auditores Internos da UFPE.

1.1 Objeto da análise

Os trabalhos tiveram como objeto os controles internos atinentes às atividades de elaboração e monitoramento dos planos estratégico, tático e operacional da UFPE.

As atividades inerentes ao processo de elaboração e monitoramento dos planos estratégico, tático e operacional da UFPE são de suma importância para o atingimento da missão institucional, tendo em vista que um planejamento bem elaborado, executado e monitorado posiciona a instituição em relação ao seu ambiente, assegurando crescimento e sucesso contínuo. Essa perspectiva é conquistada por um processo que deve ser constantemente revisado. Sendo assim, é plausível a avaliação de rotinas como a conformidade do planejamento perante os normativos vigentes, a formalização de fluxos, cronogramas, o cumprimento da publicidade dos planos, o alinhamento entre os planos, a existência de indicadores de eficácia, eficiência e efetividade bem como outros mecanismos de controle.

1.2 Legislação Aplicável

Os trabalhos foram realizados em estrita observância à Instrução Normativa da Controladoria Geral da União – Secretaria de Controle Interno nº 24, de 17 de novembro de 2015, bem como ao seguinte conjunto de legislações e boas práticas:

- Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988;
- Lei Federal nº 10.861 de 14 de abril de 2004 – Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências;
- Lei Federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014 – Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências;
- Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;
- Decreto Federal nº 9.235 de 15 de dezembro de 2017 – Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino;
- Princípios Fundamentais de Controle Interno
- Estatuto e Regimento Geral da UFPE

1.3 Objetivos institucionais da unidade auditada

A Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan) é a instância responsável pelos assuntos referentes à gestão financeira da Universidade Federal de Pernambuco. Cabe a ela administrar as contas, gerenciar a execução orçamentária, receber e prestar contas dos investimentos e gastos da UFPE por meio de balancetes, além de receber oficialmente os recursos federais a que a instituição tem direito. A PROPLAN, por meio da sua Diretoria de Avaliação Institucional e Planejamento, coordena e elabora os planos institucionais, bem como as ações de avaliação dos cursos e da gestão.

2. ESCOPO E METODOLOGIA

O modelo de Auditoria Baseada em Riscos definido no PAINTE 2018 da Unidade de Auditoria Interna da UFPE propõe verificar aqueles processos com maior grau de impactos e probabilidades de riscos. Assim, este trabalho abrangeu a avaliação do processo de elaboração e monitoramento dos instrumentos de planejamento da Instituição, contidos no Macroprocesso Planejamento, orçamento, finanças e contabilidade. Sua análise foi oportuna entre os meses de maio a agosto de 2018, tendo em vista que já se tem passado um período considerável para execução das ações de

planejamento estratégico, tático e operacional da UFPE no atendimento aos objetivos da Instituição para os exercícios de 2017 e 2018.

Nesse sentido, foram avaliados os aspectos considerados significativos pela auditoria interna em decorrência da observação de leis, regulamentos e normas internas relacionados ao tema. Para tanto, a extensão dos itens examinados recaiu sobre a totalidade dos controles internos existentes no que se refere ao processo de elaboração e monitoramento dos planos estratégicos da UFPE, não sendo utilizado, portanto, definição de amostras probabilísticas.

A profundidade dos exames realizados versou sobre a existência de planos estratégicos, adequação da responsabilidade dos atores envolvidos no processo de elaboração e monitoramento dos planos, existência e adequação de fluxos e cronogramas de execução dos planos, mecanismos de controle voltados para garantir a participação da sociedade civil na elaboração dos planos, bem como a avaliação dos indicadores de efetividade e a tempestividade na elaboração dos planos estratégicos, verificar o adequado alinhamento entre os planos com a missão, visão e valores da Instituição, além de outros instrumentos de controle considerados relevantes sobre o tema.

Para a coleta, tratamento e análise dos dados necessários à avaliação, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos:

- 2.1. Tendo em vista que a análise não envolveu a definição de uma amostra probabilística, mas sim a totalidade dos controles internos relativos ao processo, foram solicitadas, por meio de indagação escrita, especificamente por meio da Solicitação de Auditoria S.A nº 009.2018 - AUDINT, informações e documentos comprobatórios que buscassem atingir aos objetivos específicos estabelecidos no planejamento da Auditoria, bem como responder as questões de Auditoria definidas na Matriz de Planejamento.
- 2.2. De posse das informações e documentos apresentados, utilizou-se a técnica de Auditoria análise documental para formulação dos fatos e situações encontradas;
- 2.3. As situações encontradas foram apresentadas à gestão por meio do relatório de fatos, no intuito de obter maiores esclarecimentos sobre as questões levantadas e em seguida, com base na manifestação da gestão, consolidaram-se as causas e recomendações para melhoria dos processos analisados.

3. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O objetivo dessa ação de auditoria consistiu em verificar a eficácia dos controles internos relativos a elaboração e monitoramento dos planos Estratégico, tático e operacional da UFPE (PEI, PDI e PAI). Em relação aos objetivos específicos dos trabalhos, buscou-se responder as seguintes questões de auditoria:

- a) Identificar quais são os instrumentos de planejamento da Instituição, nos seus níveis estratégico, tático e operacional, utilizados para atingir suas metas e objetivos, e se estes estão de acordo com o arcabouço legislativo que os precedem;
- b) Identificar quais os atores (Pró-Reitorias, setores, servidores, etc.) responsáveis pela elaboração desses instrumentos de planejamento estratégicos, a exemplo de gestores estratégicos até o operacional no cumprimento das ações;
- c) Identificar a existência de fluxos e cronogramas de execução definidos para a elaboração dos Instrumentos de planejamento estratégico, tático e operacional da Instituição e como estes são institucionalmente formalizados;
- d) Verificar a existência de instrumentos de controle no que se refere a ampla divulgação dos planejamentos estratégico, tático e operacional da Instituição;
- e) Identificar os mecanismos de controle que garantem a participação da sociedade na elaboração dos planejamentos estratégico, tático e operacional da Instituição;
- f) Verificar o alinhamento entre os planos estratégicos, táticos e operacionais quanto a missão, visão e valores da Instituição, bem como entre si (PEI, PDI e PAI);
- g) Verificar a existência de instrumentos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade dos planejamentos estratégicos, tático e operacional da Instituição;
- h) Verificar se as metas traçadas são claras e objetivas, bem como se podem ser medidas em termos de execução, eficiência, eficácia e efetividade;
- i) Verificar a existência de mecanismos de controle voltados para o monitoramento da execução das ações definidas pelos planejamentos estratégico, tático e operacional, e se esse monitoramento garante a identificação de desvios entre o que foi almejado e o que foi alcançado, afim de realizar os devidos ajustes;
- j) Verificar a tempestividade da elaboração dos planejamentos estratégico, tático e operacional da Instituição bem como seu percentual de execução em consonância com o calendário acadêmico da Instituição;

4. RESULTADO DOS EXAMES

MACROPROCESSO: PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE

PROCESSO: ELABORAÇÃO E MONITORAMENTO DOS PLANOS ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL

O planejamento nas Instituições Federais de Ensino - IFEs, tanto em seu âmbito estratégico, tático ou operacional vem se destacando como ação primordial para o

desenvolvimento de uma gestão eficiente, tendo em vista que as IFEs são organizações complexas em diferentes dimensões. Há vários públicos interessados e com os quais a instituição se relaciona (gestores, coordenadores, docentes, alunos etc.), diferentes objetivos, serviços diversificados, formação de recursos humanos, linhas de pesquisa, multiplicidade de domínio de tecnologia e ampliação da infraestrutura que se tem.

Nesse cenário, os planos estratégico, tático e operacional precisam ser feitos de forma individualizada, proporcionando técnicas que asseguram resultados previsíveis. Assim, o planejamento deve ser entendido como um instrumento que permite tomar decisões mais corretas, que vão influenciar no atingimento dos objetivos e metas da Instituição.

4.1 INFORMAÇÕES

Sobre o tema, as ações de auditoria permitiram a identificação das seguintes informações abaixo descritas, as quais são consideradas boas práticas realizadas pela unidade auditada ou corresponde a problemas identificados no decorrer da auditoria para os quais já foram tomadas providências no sentido de solucioná-los.

1. INFORMAÇÃO – Existência de Instrumentos de planejamento nos níveis estratégico, tático e operacional, definidores de objetivos e metas Institucionais.

Verificamos por meio de indagação escrita e análise documental que a Instituição possui, em seus níveis Estratégico, Tático e Operacional, instrumentos de planejamento fixadores de objetivos e metas Institucionais, conforme previsto pelo Artigo 8º, parágrafo único do Regimento Geral da UFPE, o qual tem a seguinte redação:

Art. 8º Incube à Reitoria organizar o Plano Geral de Ação da Universidade, anual ou plurianual, e submetê-lo à aprovação do Conselho Universitário.

Parágrafo único. O Plano Geral de Ação definirá as linhas preferenciais de atuação e expansão da Universidade, fixando seus objetivos e metas prioritárias.

No tocante a avaliação das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, o planejamento é uma das dimensões avaliadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, por meio da qual, em seu artigo 3º, incisos I e VIII é possível identificar que o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI é o Instrumento de planejamento Institucional mais importante para uma IFES, conforme redação do referido artigo e incisos a seguir:

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

...

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional.

Nesse sentido, por meio de consulta ao site da Instituição, foi possível observar a existência dos seguintes Instrumentos de Planejamento, em seus níveis estratégico, tático e operacional:

- a) Plano Estratégico Institucional – PEI
- b) Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI
- c) Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI
- d) Plano de Ação Institucional - PAI

Por fim, entende-se que a Instituição ao possuir esses instrumentos de planejamento, tem um controle interno adequado, no que cabe à existência dos planos, atendendo ao que preceitua os normativos vigentes.

2. INFORMAÇÃO – Participação de gestores estratégicos na elaboração dos planos estratégico, tático e operacional da UFPE.

Verificamos por meio de indagação escrita e análise documental quais foram os mecanismos basilares utilizados para definição dos atores responsáveis pela elaboração dos instrumentos de planejamento da Instituição, buscando verificar se a elaboração desses instrumentos contou com a participação dos diversos gestores estratégicos da UFPE.

Em face deste tema, o Regimento Geral da UFPE em seu artigo 9º, estabelece algumas competências relacionadas à elaboração, execução e monitoramento dos planos, direcionando para quais atores os planejamentos estratégico, tático e operacional deve ser implementado, conforme descrito a seguir:

Art. 9º Em harmonia com o Plano Geral de Ação, compete às Pró-Reitorias fixar diretrizes para o planejamento e execução das atividades nas suas respectivas áreas.

§ 1º Em conformidade com essas diretrizes, os Departamentos das Unidades, os órgãos Reitoria e os Órgãos Suplementares organizarão seus planos e respectivos programas.

§ 2º Aos Conselhos Departamentais cabe, juntamente com a Diretoria das respectivas Unidades, compatibilizar os planos departamentais e elaborar o seu plano setorial e respectivos programas.

§ 3º As Pró-Reitorias verificarão compatibilização dos planos e programas setoriais com as suas diretrizes, encaminhando-os ao órgão central de planejamento para consolidação do plano Global, com o orçamento e o plano de Controle.

§ 4º A Reitoria fixará o calendário para conclusão das diversas fases do planejamento de que trata este artigo.

A esse respeito, foi possível verificar que para cada plano, nos seus níveis estratégico, tático e operacional, os atores responsáveis pela elaboração dos mesmos são um pouco diferentes, de acordo com a seguinte composição:

- PEI 2013/2027: Foi elaborado sob a coordenação do Grupo de Apoio ao Planejamento Estratégico (GAPE), constituído pelo reitor através de portaria, composto por 17 professores, representantes dos Centros Acadêmicos da UFPE, e levou em consideração as diversas contribuições da Comissão Consultiva do PEI, dos Diretores de Centro, Diretores de Órgãos Suplementares, de docentes e discentes, e de representantes da sociedade.
- PDI 2013/2018: Foi elaborado sob a coordenação da DAP/PROPLAN e da SEGE-Secretaria de Gestão Estratégica, com a colaboração dos Centros Acadêmicos, das pró-reitorias e órgãos complementares além do gabinete do reitor.
- PAI 2017: O plano foi construído pelos diversos gestores da instituição incluindo pró-reitores, diretores de centros e de órgãos suplementares e de seus diversos colaboradores, totalizando 39 coordenadores de Unidades de Planejamento (pró-reitores e diretores), e 287 gerentes de ação.

Essas informações podem ser ratificadas quando se observa os próprios instrumentos de planejamento PEI, PDI e PAI, que mencionam os diversos gestores que participaram do processo de planejamento, portanto, entende-se que o controle interno relacionado à participação de gestores estratégicos na elaboração desses planos está adequado.

3. INFORMAÇÃO – Alinhamento adequado entre os planos estratégico, tático e operacional.

A Audint solicitou informações, por meio de indagação escrita, sobre quais são os mecanismos de controle voltados a garantir o alinhamento entre os planos estratégico, tático e operacional. Em resposta, a gestão informou que as ações planejadas no PDI e PAI estão perfeitamente alinhadas com os objetivos estratégicos do PEI.

Analisando os instrumentos de planejamento, observa-se que o PEI 2013 – 2027 além de definir qual a missão, visão e valores da Instituição, estabeleceu 9 eixos temáticos de atuação, com os quais, todas as ações, sejam do PDI ou do PAI, estarão alinhadas a esses eixos. São eles:

- G1 – Formação Acadêmica de Graduação e Pós Graduação;
- G2 – Pesquisa, Inovação e Extensão;
- G3 – Desenvolvimento Estudantil;
- G4 – Gestão;
- G5 – Internacionalização;
- G6 – Gestão de Pessoas;
- G7 – Informação, Comunicação e TI;
- G8 – Infraestrutura e Segurança;

G9 – Cultura.

Além desses eixos temáticos, foram definidos 17 objetivos estratégicos pelo PEI 2013 – 2027, que servem de base para a definição de suas ações, são eles:

1. Tornar a Universidade uma das 100 melhores universidades do mundo;
2. Consolidar e expandir a interiorização;
3. Implantar uma política de internacionalização;
4. Desenvolver a educação midiática;
5. Promover a expansão de cursos garantindo a qualidade;
6. Institucionalizar uma política de acompanhamento e redução de retenção e evasão na graduação;
7. Viabilizar a integração da Universidade com a sociedade dentro de um programa de pesquisa, extensão e inovação;
8. Promover uma política de sustentabilidade;
9. Implantar uma política de resgate, preservação e acesso a cultura;
10. Implantar uma política de avaliação (interna e externa) em todas as instâncias;
11. Redefinir a política de contratação de pessoal (docentes e técnicos) para garantir a excelência da Instituição;
12. Ser a referência na gestão e governança de tecnologia de informação e comunicação;
13. Aperfeiçoar o programa de capacitação de pessoal (docentes e técnicos) para garantir a excelência da Instituição;
14. Oferecer condições de acesso, permanência e conclusão exitosa da formação acadêmica de todos os estudantes;
15. Ampliar, modernizar e manter a infraestrutura física da Universidade;
16. Desenvolver a gestão da informação e implantar sistemas integrados de informação e comunicação robustos e consistentes que abranjam todas as áreas da Instituição;
17. Assegurar recursos orçamentários necessários para implementação da estratégia.

Adicionalmente, foi possível observar que para cada objetivo estratégico haverá ações ligadas a ele. Cada ação tem um identificador numérico único composto pelo identificador numérico do objetivo estratégico e um número seqüencial da ação. Como exemplo, a ação 3.2 refere-se à segunda ação associada ao objetivo estratégico 3 - Implantar uma política de internacionalização, que está ligada ao eixo temático G5 – Internacionalização do PEI.

Em consulta ao sistema SigPlan, verificamos que as ações do PAI também estão em total alinhamento com os demais instrumentos de planejamento, tendo em vista que elas já são cadastradas com esse vínculo a um eixo temático e objetivo estratégico.

Nesse sentido, considera-se que os mecanismos de controle voltados para garantir o alinhamento entre os planos estratégico, tático e operacional encontram-se adequados, conforme explicitado acima.

4.2 CONSTATAÇÕES

Das análises realizadas resultaram as constatações apresentadas neste Relatório.

1. CONSTATAÇÃO – Ausência de elementos elencados pelo artigo 21 do Decreto 9.235/17 na composição do PDI da UFPE.

Verificamos se o PDI 2014-2018 da UFPE está de acordo com o que preceitua o decreto 9.235/17, o qual estabelece os principais requisitos para a regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

O referido decreto, em seu artigo 21, elenca os elementos mínimos que são exigidos na composição do PDI para realização do credenciamento da Instituição perante o MEC e dessa forma, para a manutenção legal da Instituição como uma IFES.

Em análise, verificamos que alguns dos requisitos elencados pelo artigo 21 do decreto 9.237/17 não foram encontrados no PDI 2014-2018, conforme a seguinte verificação:

Artigo 21 do Decreto 9.235/17 - Elementos do PDI	CONSTA NO PDI DA UFPE? SIM / NÃO / NA
I - missão, objetivos e metas da instituição em sua área de atuação e seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;	SIM
II - projeto pedagógico da instituição, que conterà, entre outros, as políticas institucionais de ensino, pesquisa e extensão;	SIM
III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, com especificação das modalidades de oferta, da programação de abertura de cursos, do aumento de vagas, da ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, da previsão de abertura de campus fora de sede e de polos de Educação a distância;	SIM

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número e natureza de cursos e respectivas vagas, unidades e campus para oferta de cursos presenciais, polos de educação a distância, articulação entre as modalidades presencial e a distância e incorporação de recursos tecnológicos;	SIM
V - oferta de cursos e programas de pós-graduação lato e stricto sensu, quando for o caso;	SIM
VI - perfil do corpo docente e de tutores de educação a distância, com indicação dos requisitos de titulação, da experiência no magistério superior e da experiência profissional não acadêmica, dos critérios de seleção e contratação, da existência de plano de carreira, do regime de trabalho, dos procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro e da incorporação de professores com comprovada experiência em áreas estratégicas vinculadas ao desenvolvimento nacional, à inovação e à competitividade, de modo a promover a articulação com o mercado de trabalho;	SIM
VII - organização administrativa da instituição e políticas de gestão, com identificação das formas de participação dos professores, tutores e estudantes nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos, dos procedimentos de autoavaliação institucional e de atendimento aos estudantes, das ações de transparência e divulgação de informações da instituição e das eventuais parcerias e compartilhamento de estruturas com outras instituições, demonstrada a capacidade de atendimento dos cursos a serem ofertados;	SIM
VIII - projeto de acervo acadêmico em meio digital, com a utilização de método que garanta a integridade e a autenticidade de todas as informações contidas nos documentos originais;	NÃO

<p>IX - infraestrutura física e instalações acadêmicas, que especificará: a) com relação à biblioteca: 1. acervo bibliográfico físico, virtual ou ambos, incluídos livros, periódicos acadêmicos e científicos, bases de dados e recursos multimídia; 2. formas de atualização e expansão, identificada sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; e 3. espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico-administrativo e serviços oferecidos; e b) com relação aos laboratórios: instalações, equipamentos e recursos tecnológicos existentes e a serem adquiridos, com a identificação de sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos e a descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas;</p>	<p>NÃO</p>
<p>X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras;</p>	<p>NÃO</p>
<p>XI - oferta de educação a distância, especificadas: a) sua abrangência geográfica; b) relação de polos de educação a distância previstos para a vigência do PDI; c) infraestrutura física, tecnológica e de pessoal projetada para a sede e para os polos de educação a distância, em consonância com os cursos a serem ofertados; d) descrição das metodologias e das tecnologias adotadas e sua correlação com os projetos pedagógicos dos cursos previstos; e e) previsão da capacidade de atendimento do público-alvo.</p>	<p>NÃO</p>

Conforme foi observado, alguns dos elementos demonstrados acima não foram encontrados na análise do PDI 2014-2018 da UFPE, portanto, solicitamos esclarecimentos quanto a essas ausências.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do memorando nº 08/2018-DAP/PROPLAN, a unidade auditada se manifestou quanto aos esclarecimentos solicitados da seguinte maneira:

VIII - projeto de acervo acadêmico em meio digital, com a utilização de método que garanta a integridade e a autenticidade de todas as informações contidas nos documentos originais;

Na época da elaboração do PDI 2014-2018, o decreto que foi utilizado como referência foi o de nº 5.773, de 09 de maio de 2006, onde o referido item não existia. Dessa forma, não foi elencado.

Na elaboração do próximo PDI 2019-2023, esse item será contemplado.

IX - infraestrutura física e instalações acadêmicas, que especificará:

a) Com relação à biblioteca - A página 85 do PDI-2014/2018 em vigor, refere sobre o Sistema Integrado de Bibliotecas (SIB), e o plano para modernizar os espaços e qualificar o pessoal que atua nos mesmos. Uma abordagem mais completa será desenvolvida no próximo PDI, de acordo com o decreto 9.235, 15 de dezembro de 2017.

b) Com relação aos laboratórios - o artigo 16 do decreto Nº 5.773 de 09 de maio de 2006 é o que foi utilizado como base para elaboração do PDI-2014/2018. Na página 84 do referido plano consta a informação sobre a aquisição de equipamentos e modernização dos laboratórios. Além da página 114 que trata da modernização em geral dos laboratórios e infraestrutura da universidade.

X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras;

Os aspectos financeiros e orçamentários estão descritos nas páginas 98 e 99 do PDI 2014-2018, onde consta:

A UFPE é uma Instituição Federal de Ensino Superior vinculada ao Ministério da Educação, responsável por sua sustentabilidade financeiro-orçamentária, através de recursos previstos e aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Congresso Nacional. A manutenção das IFES é assegurada por matriz de distribuição orçamentária adotada pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação, composta pelo Orçamento de Manutenção e pelo Orçamento de Investimento.

Nessa matriz de distribuição orçamentária entre as IFES, o aluno equivalente é o principal indicador para análise dos custos de manutenção nas rubricas do orçamento de custeio e capital (OCC). O cálculo do aluno equivalente é o somatório dos indicadores parciais relativos às atividades de graduação, mestrado, doutorado e residências universitárias.

Com o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, a matriz de distribuição orçamentária para despesas correntes e de capital foi, recentemente, institucionalizada e aperfeiçoada, cujos parâmetros foram definidos por comissão paritária formada pelo MEC e pelos reitores das universidades federais.

Além dos recursos do tesouro, as IFES recebem recursos de convênios e próprios. A receita própria provém da arrecadação de taxas, emolumentos, aluguéis de imóveis da instituição, alienação de veículos e material permanente e da execução de contratos de prestação de serviços educacionais, pesquisa e extensão.

Com base no Limite Orçamentário estabelecido pela Secretaria de Ensino Superior – SESu/MEC, faz-se a composição da Proposta Orçamentária da Instituição pela distribuição de valores por ações componentes de programas, previamente definidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), utilizando-se para este o sistema SIMEC.

Os convênios são realizados pelas Pró-Reitorias, Institutos de Ensino, Núcleos e Campi com autarquias e empresas públicas da administração pública federal, além daqueles assinados com o governo do Estado e prefeituras municipais.

XI - oferta de educação a distância, especificadas:

- a) sua abrangência geográfica;**
- b) relação de polos de educação a distância previstos para a vigência do PDI;**
- c) infraestrutura física, tecnológica e de pessoal projetada para a sede e para os polos de educação a distância, em consonância com os cursos a serem ofertados;**
- d) descrição das metodologias e das tecnologias adotadas e sua correlação com os projetos pedagógicos dos cursos previstos; e**
- e) previsão da capacidade de atendimento do público-alvo.**

Considerando o que consta na página 104 do PDI-2014/2018, as ações referentes ao objetivo estratégico 4 não contemplam a solicitação contida no memo 188/2018.

Essas informações deverão constar no próximo PDI em elaboração atualmente.

CAUSA

Elementos mínimos exigidos pelo decreto nº 9.237/17 não compõem o PDI 2013-2018 da UFPE, tendo em vista que o instrumento foi elaborado com base no decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do que foi exposto pela unidade auditada, entende-se que o instrumento de planejamento da Instituição intitulado Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2014 - 2018 não contem todos os requisitos elencados pelo artigo 21 do decreto 9.237/17, tendo em vista que foi elaborado com base no decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006.

A esse respeito, em reunião de busca conjunta de soluções, observou-se a necessidade desta auditoria interna analisar se à época, o PDI 2014 -2018 da UFPE foi elaborado respeitando os requisitos elencados pelo então decreto 5.773/2006, tendo em vista que algumas exigências contidas no decreto 9.237/2017 não faziam parte da realidade legal daquela época. Nesse sentido, com base nas informações prestadas pela unidade auditada e uma nova análise dos elementos que deveriam compor o PDI 2014 -2018 foi possível verificar o seguinte resultado demonstrado na tabela:

Artigo 16 do Decreto 9.773/2006 - Elementos do PDI	CONSTA NO PDI DA UFPE? SIM / NÃO / DE FORMA FRÁGIL
---	---

I - missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;	SIM
II - projeto pedagógico da instituição;	SIM
III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;	SIM
IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;	SIM
V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro;	SIM
VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos;	SIM
VII - infra-estrutura física e instalações acadêmicas, especificando: a) com relação à biblioteca: acervo de livros, periódicos acadêmicos e científicos e assinaturas de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários e enciclopédias, formas de atualização e expansão, identificado sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; vídeos, DVD, CD, CD-ROMS e assinaturas eletrônicas; espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico administrativo e serviços oferecidos; b) com relação aos laboratórios: instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, identificando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos, os recursos de informática disponíveis, informações concernentes à	SIM

relação equipamento/aluno; e descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas; e c) plano de promoção de acessibilidade e de atendimento prioritário, imediato e diferenciado às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte; dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, serviços de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;	
VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial;	DE FORMA FRÁGIL
IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e	SIM
X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.	SIM

De acordo com o que foi analisado, com base no decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, foi encontrada apenas uma fragilidade quanto as informações que deveriam ser mais completas no que diz respeito à oferta de educação à distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial, ou seja, de forma genérica pode se concluir que o PDI 2014 - 2018 conteve os requisitos elencados pelo artigo 16 do decreto 5.773/2006 quase na sua totalidade.

Nesse sentido, levando-se em consideração que o PDI 2019-2023 está em sua fase de elaboração e que a gestão enfatizou na sua manifestação que os requisitos elencados pelo artigo 21 do decreto 9.237/17 estarão todos contemplados naquele Instrumento, a Auditoria Interna da UFPE - AUDINT faz a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO 01: Que a PROPLAN faça constar no PDI 2019-2023 da UFPE todos os quesitos elencados pelo artigo 21 do decreto 9.237/2017, detalhando as informações mais específicas por meio de links para páginas da web, proporcionando que a comunidade acadêmica e demais interessados possam ter acesso às informações em sua plenitude.

2. CONSTATAÇÃO – Fragilidades relacionadas à formalização legal de fluxos e cronogramas de elaboração dos planos Estratégico, tático e operacional da Instituição.

Verificamos por meio de indagação escrita e análise documental se a Instituição possui fluxos e cronogramas de execução definidos e formalizados para a elaboração dos Instrumentos de planejamentos estratégico, tático e operacional.

Foi possível verificar que no tocante ao Planejamento em nível Estratégico, o próprio documento PEI 2013-2027 demonstra o fluxo de trabalho seguido para sua elaboração, conforme a seguir:

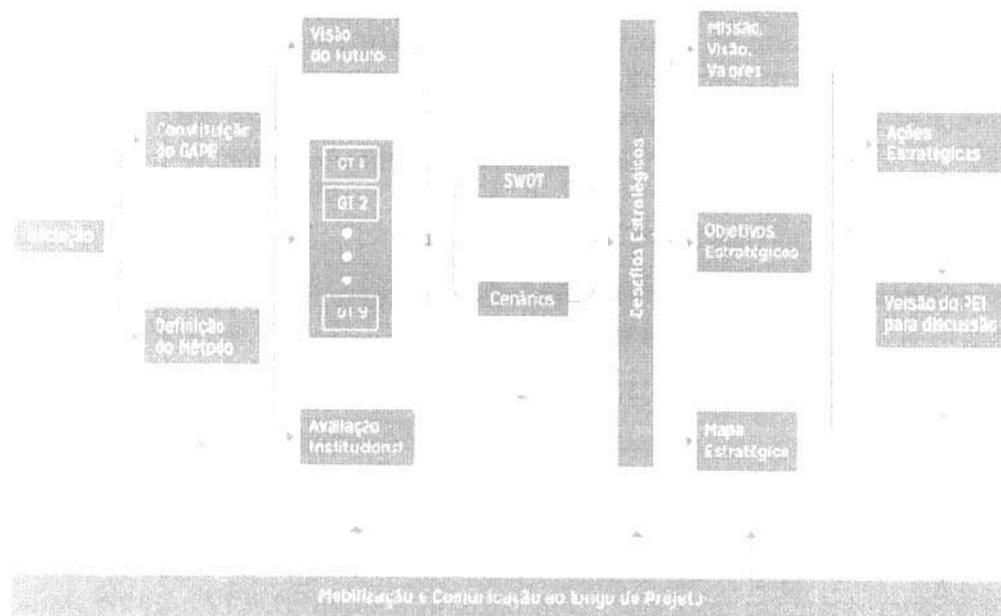
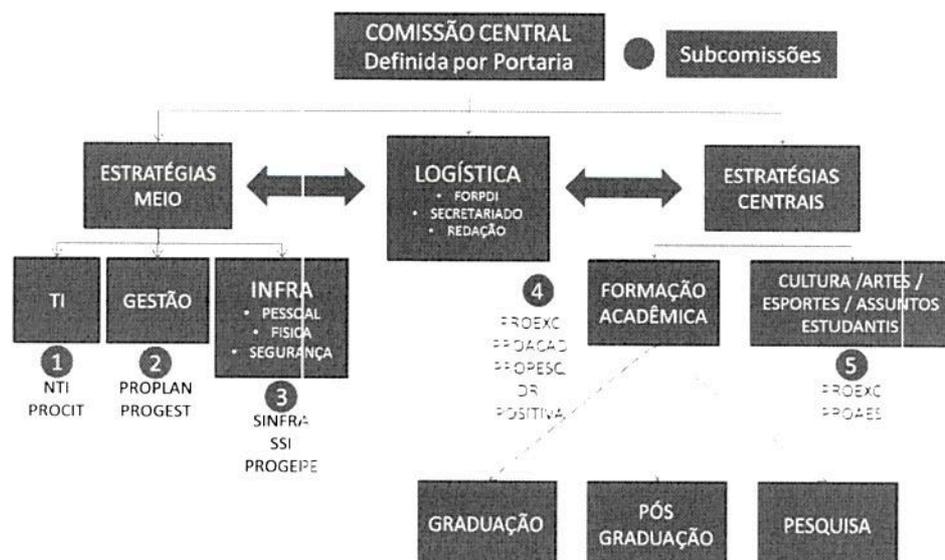


Figura 1. Fluxograma das atividades do processo de elaboração do PEI.

Fonte: PEI 2013-2027

No que se refere ao planejamento em nível tático, observa-se que para o PDI que está em elaboração para o período de 2019 a 2023, possui fluxograma e cronograma definidos para sua elaboração, conforme a seguir:

Organograma da Equipe para elaboração do PDI



Adicionalmente, no próprio documento PDI 2014-2018 foi verificado que em sua elaboração foram seguidas cinco fases, indicando com maiores detalhes qual o fluxograma do processo de elaboração do planejamento, conforme a seguir:

- Iniciação e criação de idéias;
- Análise e consolidação das propostas;
- Construção da primeira versão do plano;
- Construção da segunda versão do plano;
- Construção da versão final para apreciação do conselho universitário.

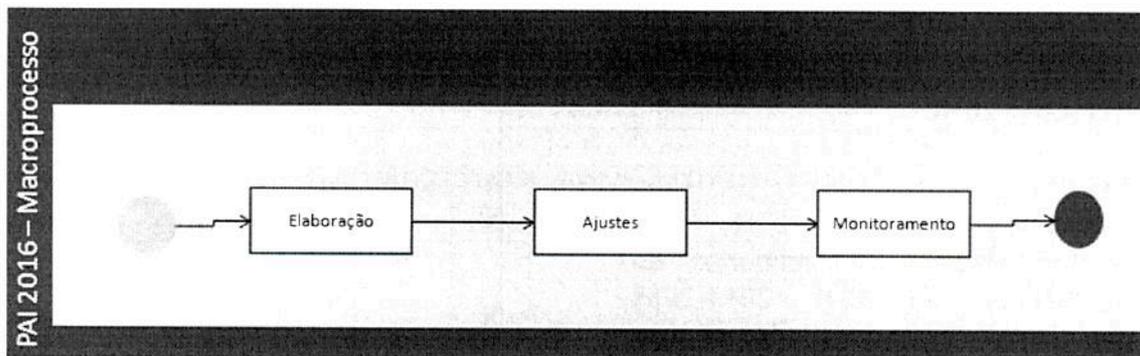
CRONOGRAMA PROPOSTO PARA ELABORAÇÃO DO PDI 2019/2023, NO ANO 2018.

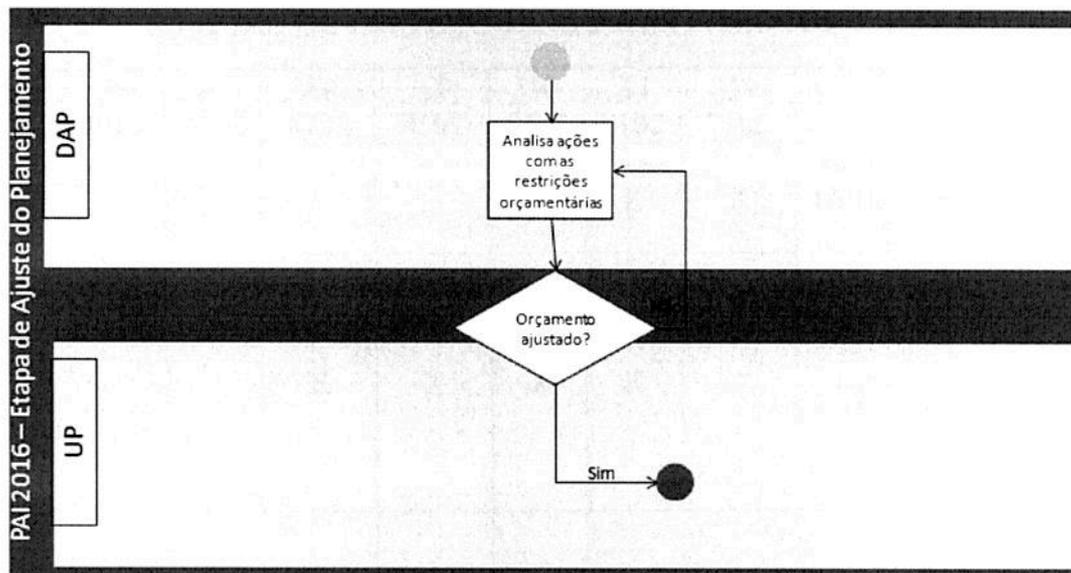
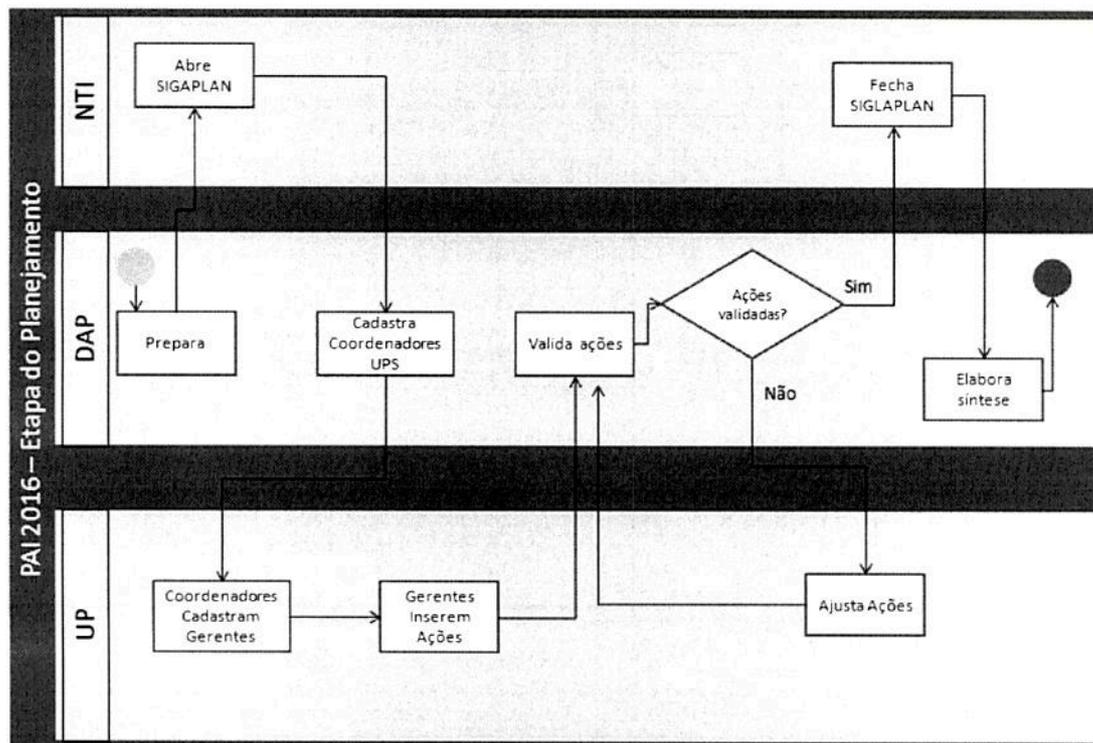
Atividades	Jun	jul	ago	set	out	nov	dez
1-Avaliação do PDI 2014-2018	X	X					
2- Elaboração do relatório do fechamento do PDI 2014-2018 (incluindo o diagnóstico da situação atual)		X					
3- Constituição da equipe e definição do método de trabalho			X				
4- Seminário para apresentar o método, incluindo a visão de futuro			X				
5- Campanha publicitária			X	X	X	X	
6- Abrir na Internet uma consulta pública para receber contribuições ao Plano(árvore de discussão)			X	X	X		
7- Seminários de conjuntura com			X	X	X		

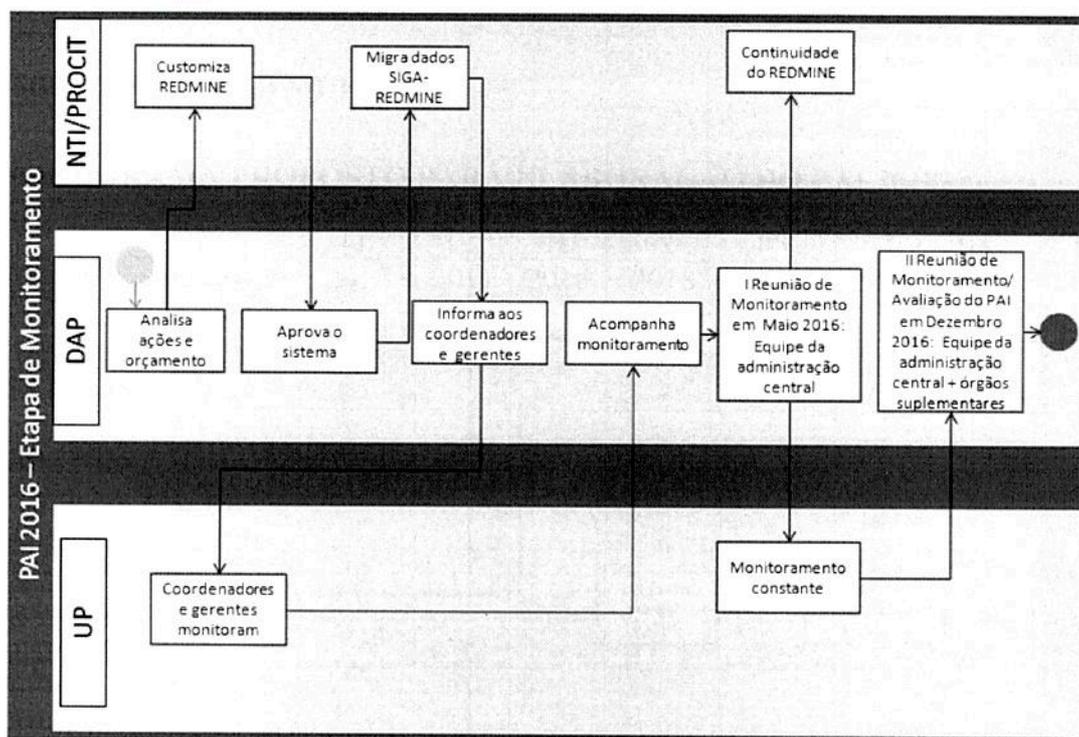
convidados externos							
8- Seminário do PPI (a definir com PROACAD)				4/10			
9- Programas de rádio e tv			X	X	X		
10- Reuniões de trabalho em cada pró-reitoria			X	X	X		
11- Reuniões de trabalho em cada Centro subdividindo em grupos temáticos, com a participação de técnicos e representação estudantil.			X	X	X		
12- Reuniões das subcomissões para consolidar as sugestões					X		
13- Seminário para apresentar as propostas consolidadas					29/10		
14- Consolidação das propostas pela comissão central						X	
15- Elaboração pela comissão central do documento final						X	
16- Submissão do Plano ao Conselho							X

Fonte: DAP/PROPLAN/UFPE

No plano operacional, a Instituição possui o PAI, a gestão informou os seguintes fluxos de trabalho para elaboração do documento:







Fonte: DAP/PROPLAN/UFPE

CRONOGRAMA PROPOSTO PARA ELABORAÇÃO DO PAI 2018.

Atividade	11/ 2017	12/ 2017	01/ 2018	02/ 2018	03/ 2018	04/ 2018	05/ 2018	06/ 2018
Abertura da Plataforma SIGAPLAN para o PAI 2018 junto ao NTI	X	X						
Homologação da abertura do SIGAPLAN pela DAP-PROPLAN e cadastro de Coordenadores de Unidade de Planejamento		X	X	X	X			
Comunicado de abertura para os Coordenadores de Unidade de Planejamento		X						
Inserção de ações por parte dos Coordenadores de Unidade de Planejamento e Gerentes de Ação		X	X	X	X			

20

Monitoramento do planejamento e ajustes diversos por parte da DAP-PROPLAN		X	X	X	X			
Fechamento da Plataforma SIGAPLAN para as Unidades de Planejamento					X			
Preparação da plataforma Redmine junto ao NTI					X	X	X	
Reuniões com Coordenadores de Unidade de Planejamento					X			
Ajustes, pós-reuniões presenciais, nos planos das Unidades de Planejamento e Homologação junto aos Coordenadores					X	X	X	
Migração para a plataforma Redmine								X
Primeiro Monitoramento(*)								Aguardando disponibilidade do Redmine

Com as análises realizadas e documentos consultados, verifica-se que embora a gestão tenha apresentado informações sobre fluxogramas e cronogramas de execução, resta esclarecer sobre algumas fragilidades encontradas, a saber:

- a) Cronograma de elaboração do PDI foi formalizado em algum documento, a exemplo de alguma portaria, manual de elaboração etc?
- b) Os fluxos apresentados sobre o PAI são do exercício de 2016, para 2018 foram os mesmos fluxos?

Nesse sentido, com base no princípio de controle interno “formalização de instruções” que tem por alvo proporcionar clareza, objetividade e transparência às atividades administrativas, verificam-se fragilidades no que concerne à formalização desses fluxos e cronogramas para os níveis de planejamento tático e operacional. Desta forma, a Audint solicita esclarecimentos sobre a existência ou não de manuais de procedimentos que contenham esses fluxos e cronogramas definidos, bem como se estes estão

aprovados pela alta Administração da Instituição.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do memorando nº 08/2018-DAP/PROPLAN, a unidade auditada se manifestou quanto aos esclarecimentos solicitados da seguinte maneira:

a) Cronograma de elaboração do PDI foi formalizado em algum documento, a exemplo de alguma portaria, manual de elaboração etc?

Não tínhamos na época de elaboração do PDI-2014/2018 manuais de procedimento. Para o PDI que está em processo de desenvolvimento, está sendo construído o método de elaboração onde constará o cronograma.

b) Os fluxos apresentados sobre o PAI são do exercício de 2016, para 2018 foram os mesmos fluxos?

O fluxo do PAI foi aprovado internamente, no caso na PROPLAN, sendo o mesmo para os anos informados.

CAUSA

A formalização dos fluxos e cronogramas de elaboração, em geral, é a primeira atividade do grupo de trabalho instituído pelo Reitor para elaboração do PEI e PDI, estando incluídos nos próprios instrumentos de planejamento, sendo aprovados quando da aprovação dos planos.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do que foi exposto pela unidade auditada em sua manifestação inicial, entendeu-se que um princípio básico de melhoria de controles internos que é o da formalização de instruções, não estava sendo executado de maneira adequada pela unidade auditada, tendo em vista a ausência de manuais que contivessem a descrição dos procedimentos, bem como informações relevantes como fluxos e cronogramas definidos, direcionando a elaboração dos instrumentos de planejamento nos níveis estratégico, tático e operacional.

Nesse contexto, em reunião de busca conjunta de soluções, foi possível obter mais informações relevantes quanto a metodologia empregada na formalização dos procedimentos voltados a orientar a elaboração dos planos.

Acerca desse tema, a unidade auditada remeteu nova manifestação esclarecendo que para o plano estratégico (PEI) e tático (PDI), o procedimento da UFPE é constituir grupos de trabalho, a partir de portarias, cujos membros definem o método mais adequado em função do tipo do plano, dos conhecimentos e habilidades dos componentes bem como dos mais recentes recursos de técnicas de planejamento existentes na ocasião. Desta forma a formalização dos fluxos e cronogramas de elaboração, em geral é a primeira atividade do grupo de trabalho. Esclarecendo ainda

que, como os planos PEI e PDI possuem em sua composição a descrição dos fluxos e métodos adotados, quando esses planos são aprovados pela alta Administração, conseqüentemente, seus fluxos e métodos utilizados são também aprovados conjuntamente.

Embora adote os procedimentos mencionados para o PEI e o PDI, a unidade informou também que para o PDI 2019-2023, o método de elaboração foi aprovado pelo comitê de governança da UFPE em reunião realizada no gabinete do reitor em 10/09/2018. O devido texto do método deve ser publicado no boletim da UFPE.

Quanto ao PAI, observou-se que o mesmo possuiu manual de elaboração que está devidamente publicado na página da PROPLAN, no link <https://www.ufpe.br/proplan/planejamento-institucional>, que embora esteja a versão 2017, a unidade auditada confirma que o procedimento é o mesmo para o ano de 2018 e 2019.

Salienta-se que a defesa do princípio da formalização de instruções objetiva alertar os gestores da Administração Pública para um problema recorrente que é a ausência da padronização dos procedimentos em manuais, o que ocasiona a execução de atividades essenciais para a Instituição serem realizadas de formas aleatórias, sem ordenamento, podendo acarretar impropriedades, desvios de finalidade ou até mesmo ineficácia nos resultados esperados.

Nesse sentido, levando-se em consideração a manifestação da unidade auditada e o entendimento real dos procedimentos, a AUDINT faz a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO 02: Que a PROPLAN certifique-se de que os procedimentos metodológicos utilizados para elaboração do PDI 2019-2023 da Instituição sejam aprovados pela Alta administração, conforme foi mencionado em sua resposta, comprovando a veracidade dessa informação quando do monitoramento desta recomendação.

3. CONSTATAÇÃO – Ausência de oficialização e publicidade do Plano de Ação Institucional - PAI 2018

No intuito de verificar se a gestão oficializou e proporcionou plena publicidade dos seus Instrumentos de planejamento, observamos no site da Instituição que os instrumentos PEI, PDI e PAI estão publicados da seguinte maneira:

Planejamento Estratégico Institucional – PEI: Publicado a sua edição atual 2013 – 2027;

Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: Publicado a sua edição atual 2014 – 2018;

Plano de Ação Institucional – PAI: Publicado a sua edição 2017, ou seja, desatualizada de acordo com o exercício vigente.

Assim, apesar dos instrumentos de planejamento em seus níveis, estratégico, tático e operacional estarem sendo publicados no site da Instituição, observa-se que no que concerne ao Plano de Ação Institucional, não houve a publicação do PAI 2018.

Ressalta-se a importância da publicidade dos Instrumentos de Planejamento Institucional, tendo em vista dar visibilidade ao que se está planejando para a Instituição, os serviços que se pretende oferecer aos amplos seguimentos existentes na comunidade acadêmica.

De forma complementar, friza-se que o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU, em seu relatório 201700839, já tinha recomendado à UFPE que adotasse medidas no sentido de oficializar seus planos submetendo-os a aprovação do conselho universitário e que aprimorasse seus meios de divulgação desses planejamentos.

Nesse sentido, a Audint solicita esclarecimentos relativos à oficialização do PAI 2018 pela alta administração e sobre a ausência de publicação do mesmo.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do memorando nº 08/2018-DAP/PROPLAN, a unidade auditada se manifestou quanto aos esclarecimentos solicitados da seguinte maneira:

O PAI 2018 foi apresentado a administração central e já foi publicado na página da PROPLAN. No link: <HTTPS://www.ufpe.br/proplan/planejamento-institucional>

CAUSA

Mecanismos de controle fragilizados no sentido de oficializar o Plano de Ação Institucional - PAI perante a alta Administração ou Conselho de Administração.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Em análise preliminar, a manifestação da unidade auditada indicava que o Plano de Ação Institucional - PAI 2018 teria sido aprovado pela alta Administração da Instituição, bem como publicado no site da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - PROPLAN.

No entendimento da AUDINT, não foram apresentados documentos que comprovassem a oficialização do PAI 2018 à alta Administração da Instituição, bem como em consulta a página da internet indicada na manifestação da unidade auditada, em 30/08/2018, não foi possível ratificar que houve a publicação do referido instrumento de planejamento operacional, tendo em vista sua, ainda, ausência.

Diante dessas inconsistências, em reunião de busca conjunta de soluções, foi possível obter o entendimento de que realmente se faz necessário que haja a oficialização do Plano de Ação Institucional perante o conselho administrativo da UFPE.

Sobre a publicidade do PAI 2018, constatou-se que quando da reunião de busca conjunta de soluções, o mesmo já havia sido publicado no link <https://www.ufpe.br/proplan/planejamento-institucional> na página da PROPLAN, não fazendo sentido, portanto, manter a recomendação com relação a publicidade dos planos.

Nesse sentido, a AUDINT mantém a seguinte recomendação sobre essa constatação:

RECOMENDAÇÃO 03: Que a PROPLAN adote medidas no sentido de incluir em seus procedimentos de elaboração do Plano de Ação Institucional, a oficialização do mesmo perante a Alta Administração ou ao Conselho de Administração da Instituição.

4. CONSTATAÇÃO – Fragilidades na comprovação da participação da sociedade nos processos de elaboração dos planos estratégico, tático e operacional da UFPE.

A Audint solicitou informações, por meio de indagação escrita, sobre quais são os mecanismos de controle garantidores da participação da sociedade na elaboração dos planejamentos estratégico, tático e operacional. Em resposta, a gestão informou que no âmbito do planejamento operacional, não são realizadas consultas a membros externos da comunidade UFPE.

Adicionalmente, informou que para os planos estratégico e tático (PEI e PDI), a sociedade é convidada a participar utilizando-se convites pessoais além da abertura de consultas públicas para receber colaborações externas à UFPE.

Vale salientar, que a própria Política Nacional de Educação, em alguns de seus dispositivos direcionados ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto do plano cita a importância da participação da sociedade civil na construção das idéias educacionais, conforme o parágrafo 2º do artigo 8º da PNE, transcrito a seguir:

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Observa-se que embora o dispositivo mencione as esferas Estadual e Municipal, a idéia é a mesma para a esfera Federal no sentido da boa prática de gestão.

Nesse sentido, como não foram apresentados documentos comprobatórios dessa participação da sociedade na elaboração dos planos, restam dúvidas sobre a adequação dos mecanismos garantidores desse tipo de controle. Sendo assim, a Audint solicita a comprovação, por meio desses convites e consulta pública realizada para garantir a participação da sociedade na elaboração dos planos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do memorando nº 08/2018-DAP/PROPLAN, a unidade auditada se

manifestou quanto aos esclarecimentos solicitados da seguinte maneira:

Quanto a participação da sociedade na elaboração dos planos, seguem as informações:

- No PEI, no seu apêndice consta a lista da comissão consultiva que trabalhou na elaboração do plano. Essa foi formada por alguns docentes ativos e aposentados e membros da sociedade em geral.

Não temos guardados os convites que foram enviados na época da elaboração do plano.

- No PDI, conforme registrado na página 9 do PDI-2014/2018, foi disponibilizado uma consulta pública, amplamente divulgada, um link: <http://pdiufpe.wordpress.com>, onde constava uma versão e campos para comentários e sugestões de melhorias ao plano.

Qualquer pessoa: professor, aluno, técnico ou membro da sociedade em geral poderia participar e opinar sobre a elaboração.

- No PAI, sendo um plano operacional, não consta em sua estrutura de elaboração a participação da sociedade.

CAUSA

Inicialmente, não ficou claro quais eram os mecanismos de controle que a unidade auditada utilizava para fazer constar a participação da sociedade na elaboração dos planos.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do que foi exposto pela unidade auditada, foi possível entender melhor como funciona os mecanismos de controle voltados para a participação da sociedade na elaboração dos planos.

A gestão esclareceu que no Planejamento Estratégico Institucional, conforme consta no Apêndice do PEI 2013-2027, a elaboração do instrumento contou com a colaboração de docentes ativos, aposentados e membros da sociedade em geral.

Com relação ao PDI foi apresentado página da internet que tinha o objetivo de captar sugestões da comunidade acadêmica e sociedade para a elaboração do plano.

Com relação ao PAI, realmente entende-se que como se trata de um plano operacional, de implementação e monitoramento de ações mais específicas, não existe a necessidade de seguimento sociedade civil ser consultada.

Nesse sentido, a AUDINT acata os esclarecimentos feitos pela gestão em sua manifestação considerando a constatação encerrada.

5. CONSTATAÇÃO – Ausência de Indicadores para mensuração dos resultados dos planos estratégico, tático e operacional da Instituição.

A Audint solicitou informações, por meio de indagação escrita, sobre quais são os Indicadores de eficiência, eficácia e efetividade mensurados nos planejamentos estratégico, tático e operacional da Instituição.

Em resposta, a gestão informou que ainda não definiu indicadores de eficiência, eficácia e efetividade dos planos institucionais.

O PEI 2013 – 2027, em sua apresentação, diz o seguinte:

As estratégias adotadas pela UFPE no processo de elaboração do planejamento estão alicerçadas em três níveis: estratégico, tático e operacional. O primeiro nível estabelece a missão e elementos básicos do planejamento estratégico institucional para um ciclo de longo prazo, no caso atual, de 2013 a 2027. O segundo associa as metas e **indicadores de gestão** aos objetivos a serem alcançados pelas diversas áreas no médio prazo, e devem constar no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que é um plano quinquenal. Por último, no planejamento operacional, as unidades acadêmicas e administrativas alinham suas propostas anuais aos fundamentos institucionais e, neste nível, a UFPE faz uso do Plano Ação Institucional (PAI).

É importante mencionar que a definição e implementação de indicadores nos diversos níveis de planejamento pode facilitar o processo de avaliação institucional nas diversas áreas e níveis de gestão, contribuindo para projeções futuras de novos objetivos estratégicos.

De forma complementar, friza-se que o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU, em seu relatório 201700839, já tinha recomendado a UFPE que adotasse medidas no sentido de definir indicadores como forma de viabilizar o monitoramento dos respectivos planos e avaliação de seus resultados.

Nesse sentido, a Audint considera que os controles internos relacionados à mensuração dos resultados dos planos estratégico, tático e operacional por meio de indicadores encontram-se inadequados.

MANIFESTAÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA

Por meio do memorando nº 08/2018-DAP/PROPLAN, a unidade auditada se manifestou quanto aos esclarecimentos solicitados da seguinte maneira:

Salientamos que na época da elaboração, os indicadores de gestão desenvolvidos possuíam caráter qualitativo e não quantitativo. Isso já está sendo modificado na elaboração do próximo PDI (2019-2023); onde, em conjunto com as áreas, devemos definir indicadores quantitativos para as ações.

CAUSA

Por ausência de mecanismos de controle específicos para este fim, a PROPLAN não definiu indicadores para os planejamentos, capazes de viabilizar o monitoramento e a avaliação dos seus resultados.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do que foi exposto pela unidade auditada, percebe-se que a gestão ainda não definiu indicadores capazes de mensurar, de forma efetiva, os resultados das ações propostas em seus planejamentos.

Em reunião de busca conjunta de soluções, ficou esclarecido que os indicadores seriam voltados para os planos em seus âmbitos tático e operacional, ou seja, PDI e PAI.

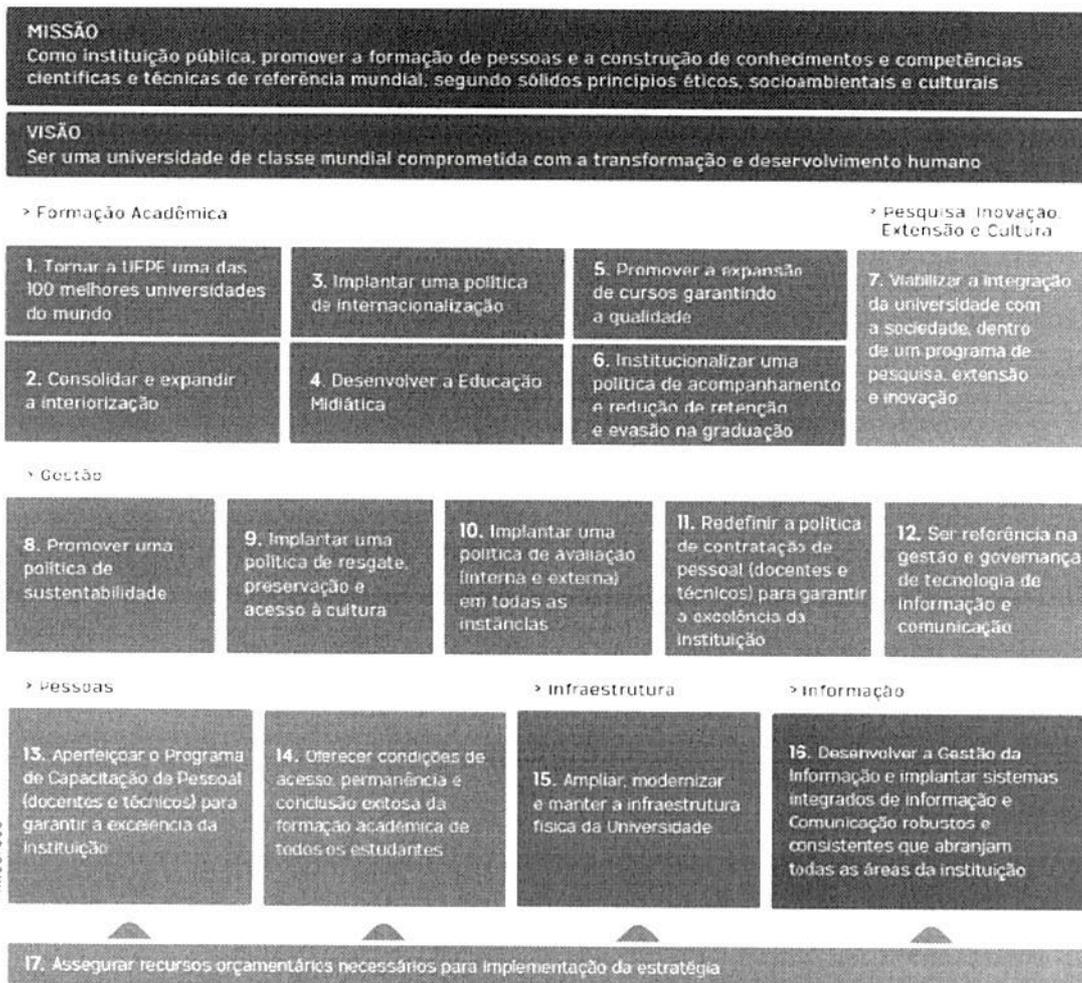
Nesse sentido, a recomendação da Auditoria Interna da UFPE - AUDINT para este fato segue no mesmo sentido da recomendação exarada pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU, em seu relatório 201700839 sobre o tema, conforme a seguir:

RECOMENDAÇÃO 04: Que a PROPLAN adote medidas no sentido de definir indicadores como forma de viabilizar o monitoramento dos respectivos planos tático e operacional, proporcionando a avaliação de seus resultados.

6. CONSTATAÇÃO – Ausência de estabelecimento/identificação de riscos a objetivos e metas do planejamento estratégico, bem como o não estabelecimento também de planos de contingência desses riscos.

Verificamos se os Instrumentos de planejamento estratégicos apresentam objetivos e metas bem definidas e se estas contêm os aspectos de clareza e objetividade em sua concepção, bem como se a Instituição consegue medir essas metas por meio de indicadores e se os riscos de não implantação estão sendo considerados na definição desses objetivos e metas, para uma possível proposta de um plano de contingência nesse sentido.

Sobre o tema, por meio do mapa estratégico definido pelo PEI 2013 – 2027 verifica-se que todas as metas propostas estão bem claras e objetivas, conforme pode ser observado:



Fonte: PEI 2013 -2027 UFPE

Entretanto, sobre o aspecto relacionado à medição dessas metas por intermédio de indicadores, verificamos que é utilizado apenas o indicador de percentual físico para medição da execução da ação.

De forma complementar não foi possível identificar o estabelecimento de uma gestão de riscos na implementação desses objetivos e metas nem tão pouco planos de contingenciamento desses riscos.

Acerca de gerenciamento de riscos na gestão pública, especificamente voltado para o planejamento estratégico, verifica-se na atualidade uma crescente preocupação das Instituições Públicas em implementar uma gestão de riscos e quando esse aspecto se volta para a elaboração do planejamento estratégico Institucional, é possível identificar vantagens substanciais para esse processo.

Em algumas Instituições, observa-se que o gerenciamento de risco poderá ocorrer através do monitoramento dos indicadores estratégicos e dos riscos associados a esses indicadores, sendo vários os benefícios que a organização poderá ter com a gestão de riscos, como por exemplo:

a) Melhorar o desempenho da gestão, através de uma execução e monitoramento mais eficiente da execução do planejamento estratégico;

b) Possibilitar justificativa para execução de metas do planejamento estratégico, para fomentar uma melhora crescente, como também analisar os motivos que levem a um insucesso, o que poderá até viabilizar determinada meta em um segundo momento.

Nesse sentido, a Audint solicita maiores esclarecimentos sobre o não estabelecimento de indicadores de medição das metas, ausência de estabelecimento de riscos quanto ao planejamento estratégico da Instituição, bem como ausência também de um plano de contingência desses riscos.

MANIFESTAÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA

Por meio do memorando nº 08/2018-DAP/PROPLAN, a unidade auditada se manifestou quanto aos esclarecimentos solicitados da seguinte maneira:

Na época de elaboração do PEI não se cogitava o estabelecimento de riscos ou mesmo um plano de contingência desses. A concepção de riscos de processos e ações na UFPE é ainda bastante incipiente.

CAUSA

Por Ausência de mecanismos de controle voltados para este fim, a PROPLAN não definiu indicadores de medição de metas, nem estabeleceu riscos e planos de contingência desses riscos no âmbito dos planos tático e operacional da UFPE.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do que foi exposto pela unidade auditada, observa-se a ratificação da ausência de indicadores de medição das metas estabelecidas adicionado à ausência do estabelecimento de riscos e planos de contingência desses riscos.

Em reunião de busca conjunta de soluções, foi possível criar o entendimento de que com relação ao planejamento estratégico, no âmbito do PEI da UFPE, não se pode falar em indicadores de medição de metas, tendo em vista que o documento é realizado para ter uma abrangência de longo prazo, estabelecendo diretrizes sistêmicas a serem alcançadas nesse espaço de tempo, entretanto, quanto aos instrumentos de planejamento PDI e PAI verificou-se que os mesmos necessitam ter, porém, carecem de indicadores e metas.

Sobre esse aspecto, a unidade auditada informou que para os instrumentos de planejamento tático e operacional, ou seja, PDI e PAI 2019 serão implantados, por meio da plataforma FORPDI, mecanismos de controle que apresentem os indicadores e as metas das suas respectivas ações.

Com relação ao estabelecimento de riscos e planos de contingências, apesar da unidade auditada entender que não existem riscos inerentes a elaboração dos planos, sua própria

manifestação, em decorrência da reunião de busca conjunta de soluções, vislumbrou exemplos claros da existência desses riscos, a exemplo do que foi citado, como atrasos nos cronogramas, níveis diferenciados de detalhamento de ações, etc, ou seja, são sim riscos inerentes seja a elaboração dos planos, seja na própria execução dos planos, tendo potencial para prejudicar o alcance dos objetivos e metas propostos, portanto, passíveis de identificação e de estabelecimento de plano de contingência dos mesmos, no sentido de mitigar as situações adversas que, porventura, possam prejudicar o processo de planejamento e execução da UFPE.

Nesse sentido, buscando mitigar os riscos aqui apresentados, a Auditoria Interna da UFPE - AUDINT faz as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÃO 05: Que a PROPLAN institua mecanismos de controle que proporcionem a medição das metas estabelecidas nos planos por meio de indicadores.

RECOMENDAÇÃO 06: Que a PROPLAN defina os riscos inerentes aos objetivos e as metas dos planos, criando mecanismos de contingência desses riscos.

7. CONSTATAÇÃO – Fragilidades nos mecanismos de controle relacionados ao monitoramento do PAI e a identificação de desvios entre o que foi almejado com o que foi alcançado na execução dos planos.

A Audint solicitou informações, por meio de indagação escrita, sobre quais são os mecanismos de controle utilizados para realização do monitoramento da execução das ações definidas pelos planos em seus níveis estratégico, tático e operacional. Em resposta, a gestão informou o seguinte:

A instituição tem acompanhado a realização de seus objetivos e metas através do indicador % físico realizado das ações anuais previstas no PAI, através do sistema redmine, acessado por gerentes de ação e coordenadores de planejamento. No entanto, sabendo da importância que os indicadores têm no monitoramento das metas institucionais estamos trabalhando na elaboração de novos indicadores para acompanhamento das metas e objetivos institucionais para o novo PDI (período 2019/2023), onde constarão, explicitamente, indicadores e metas das ações planejadas.

O monitoramento final do PDI 2014/2018 está sendo feito usando planilhas Excel com a indicação para cada ação se a mesma foi realizada ou não.

As ações do PAI são monitoradas pelo sistema redmine e são realizadas cobranças sistemáticas para o preenchimento das informações, durante todo o ano.

São também realizadas reuniões de monitoramento e, em 2017 foram realizadas 3 reuniões gerais com a presença do reitor.

Sobre o monitoramento realizado por planilhas eletrônicas e reuniões, não foram encaminhados documentos comprobatórios acerca dessa referência, ficando restrito avaliar, sob essa ótica, se os controles internos utilizados estão adequados.

O manual de elaboração do PAI 2018 já prevê, em seu item 5 a existência do controle e do monitoramento das ações por meio do sistema Redmine, conforme transcrito a seguir:

5. Controle e Monitoramento

Espera-se realizar reuniões quadrimestrais para acompanhamento de todas as ações do PAI/2018. O monitoramento será realizado no Redmine, acessando pelo site: pai.ufpe.br.

Ainda sobre o sistema, verifica-se que no referido manual há um passo a passo de como os gestores deverão, sistematicamente, monitorar suas ações no planejamento da Instituição, entretanto, analisando a resposta da gestão no que se refere às atividades realizadas no PAI 2018, ou seja, o planejamento atual, entende-se que esse monitoramento via sistema informatizado intitulado de Redmine ainda não foi totalmente implementado.

Adicionalmente, por meio de acesso ao sistema Redmine, foi possível verificar que as ações são cadastradas por eixo temático, porém, não constam informações preenchidas específicas de monitoramento como o percentual físico alcançado pela execução da ação, etapas do cronograma, problemas críticos e encaminhamentos.

Ainda sobre a sistemática de monitoramento, especificamente sobre a identificação de desvios entre o que foi almejado com o que foi alcançado na execução dos planos, a gestão se manifestou da seguinte maneira:

A rotina para acompanhamento do PAI 2018, definida pela PROPLAN será a seguinte:

i) Os gestores deverão informar, sistematicamente, o andamento das ações no sistema Redmine;

ii) Cada um dos funcionários da DAP/PROPLAN ficou responsável por acompanhar mais de perto o preenchimento das informações do andamento das ações planejadas, no sistema Redmine, de um subconjunto de Unidades de Planejamento. Haverá cobrança do preenchimento das informações uma vez por mês. Este procedimento é para evitar que as informações só sejam colocadas no sistema depois do final do ano, o que ocorreu no ano anterior, para diversas Unidades de Planejamento;

iii) Haverá no mínimo três reuniões, no ano, com os coordenadores das Unidades de Planejamento para avaliar o andamento das ações, identificar problemas críticos e desvios entre o que foi planejado e o que está sendo executado a fim de possibilitar, de forma conjunta, o encaminhamento de soluções.

Complementando o que foi dito anteriormente, observa-se que a gestão adota um mecanismo de controle voltado para identificação de desvios entre o que foi almejado no planejamento estratégico, tático e operacional inicial com o que foi alcançado, a fim de realizar os devidos ajustes, porém, esse controle na análise da Audint se mostra insuficiente, tendo em vista à ausência de informações relevantes de monitoramento, citadas em constatação anterior, que poderiam proporcionar uma melhor identificação dos desvios perante o que foi almejado.

De forma complementar, friza-se que o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU, em seu relatório 201700839, já tinha recomendado a UFPE que adotasse medidas no sentido de estabelecer rotinas para o efetivo acompanhamento do planejamento da entidade, especialmente no que se refere à execução das ações previstas no Plano de Ação Institucional.

Nesse sentido, a Audint entende que embora esteja institucionalizada a utilização do Redmine para planejamento e monitoramento do PAI, observou-se, por meio de acesso à ferramenta, que ainda existem fragilidades quanto às informações apresentadas pelo mesmo, sendo inviável mensurar alguns indicadores considerados importantes, fragilizando o mecanismo de controle tornando-o insuficiente para avaliação da eficácia das ações e prejudicando, conseqüentemente, a identificação de desvios entre o que foi almejado com o que foi alcançado na execução dos planos.

MANIFESTAÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA

Por meio do memorando nº 08/2018-DAP/PROPLAN, a unidade auditada se manifestou quanto aos esclarecimentos solicitados da seguinte maneira:

De fato é uma constatação verídica e estamos trabalhando no sentido de sensibilizar os gestores de forma que os mesmos preencham adequadamente o sistema Readmine para monitoramento do PAI.

Entendemos que essa dificuldade é gerada pela falta de cultura dos gestores nos procedimentos de controle das atividades desenvolvidas.

CAUSA

Devido à cultura fragilizada dos gestores em não preencher as informações do sistema Readmine, a PROPLAN não está identificando desvios no que foi planejado, inviabilizando ajustes no planejamento.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do que foi exposto pela unidade auditada, observa-se que a gestão compreende que os mecanismos de controle utilizados para monitorar o Plano de Ação Institucional da UFPE - PAI estão inadequados, principalmente no sentido de que a principal ferramenta de monitoramento, o sistema Redmine, não está sendo alimentado com os dados mais relevantes para a obtenção de informações gerenciais, inviabilizando a formulação de indicadores de execução das ações planejadas e, conseqüentemente, a adoção de medidas de ajustes.

Observa-se também o relato da dificuldade da unidade auditada em implantar uma cultura junto aos gestores a fim de desenvolverem os procedimentos de controle relacionados ao monitoramento do planejamento.

Nesse contexto, em reunião de busca conjunta de soluções, novamente ficou evidenciado que a má cultura dos gestores em não preencher as informações que lhe são

exigidas no sistema Readmine, está inviabilizando que a Proplan dê eficácia ao seu mecanismo de controle voltado para identificar os desvios e realizar os ajustes no planejamento da UFPE.

Nesse sentido, buscando mitigar os riscos aqui apresentados, a Auditoria Interna da UFPE - AUDINT faz a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO 07: Que a PROPLAN crie mecanismos capazes de ampliar a sensibilização dos gestores da Instituição sobre a importância de prestar as informações necessárias sobre suas ações no sistema de monitoramento do Plano de Ação Institucional - PAI, objetivando efetuar os devidos ajustes necessários na execução das ações do referido instrumento de planejamento.

8. CONSTATAÇÃO – Intempestividade nos procedimentos relacionados à elaboração e monitoramento do PAI 2018.

Verificamos, por meio de indagação escrita e análise documental, se o instrumento de planejamento operacional atual está sendo executado e monitorado de forma concomitante ao passar do exercício de 2018.

A gestão encaminhou um esquema informando as atividades relacionadas à elaboração e monitoramento do PAI 2018, transcrito a seguir:

Atividade	Início	Fim	Duração
Abertura da Plataforma SIGAPLAN para o PAI 2018 junto ao NTI (Anexos i.1 à i.3)	28/11/2017	06/12/2017 (encerramento do chamado #20171128009096 pelo NTI)	9 dias
Homologação da abertura do SIGAPLAN pela DAP-PROPLAN e cadastro de Coordenadores de Unidade de Planejamento (Anexos i.3 à i.5)	04/12/2017 (testes com o perfil Coordenador de Planejamento, Anexo i.3, sexto email)	16/03/2018 (encerramento do chamado #201802220010382 pelo NTI)	3 meses e 13 dias
Comunicado de abertura para os Coordenadores de Unidade de Planejamento (Anexo i.6, que faz referência aos anexos i.7 e i.8)	07/12/2017	07/12/2017	1 dia
Inserção de ações por parte dos Coordenadores de Unidade de	22/12/2017 (PROGEST	08/03/2018	2 meses e 17 dias

34

Planejamento e Gerentes de Ação	cadastra sua primeira ação)		
Monitoramento do planejamento e ajustes diversos por parte da DAP-PROPLAN (Anexos i.14 à i.16)	22/12/2017	08/03/2018 (fechamento da plataforma SIGAPLAN)	2 meses e 17 dias
Fechamento da Plataforma SIGAPLAN para as Unidades de Planejamento (Anexo i.9)	02/03/2018	08/03/2018 (encerramento do chamado #201803020010629 pelo NTI)	7 dias
Preparação da plataforma Redmine junto ao NTI (Anexos i.19 à i.21)	08/03/2018	14/05/2018 (ver última página do anexo i.20)	2 meses e 8 dias
Reuniões com Coordenadores de Unidade de Planejamento (Anexos i.10 à i.13, e anexo i.23)	16/03/2018	20/03/2018	5 dias
Ajustes, pós-reuniões presenciais, nos planos das Unidades de Planejamento e Homologação junto aos Coordenadores (Anexos i.17 e i.18)	16/03/2018	04/06/2018 (ver última página do Anexo i.20)	2 meses e 21 dias
Migração para a plataforma Redmine (Anexos i.20 e i.22)	04/06/2018	Em andamento.	Em andamento.
Primeiro Monitoramento	Aguardando disponibilidade do Redmine	Aguardando disponibilidade do Redmine	Não iniciado.

De acordo com as informações apresentadas, depreende-se que as etapas de elaboração e monitoramento do planejamento do PAI 2018 estão sendo realizadas, em parte, dentro do exercício de vigência do próprio ano de referencia do planejamento, quando deveriam ser realizadas no exercício anterior, como exemplo, podemos visualizar as etapas de Inserção de ações por parte dos Coordenadores de Unidade de Planejamento e Gerentes de Ação com período de finalização para março/2018 e o primeiro monitoramento via ferramenta Redmine ainda aguardando disponibilidade do sistema.

Nesse sentido, solicitamos esclarecimentos sobre o lapso temporal existente na realização das ações de planejamento e de monitoramento da execução do PAI com relação ao seu exercício de referencia.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do memorando nº 08/2018-DAP/PROPLAN, a unidade auditada se manifestou quanto aos esclarecimentos solicitados da seguinte maneira:

Informamos que a migração do PAI 2018 para o Readmine aconteceu no mês de junho deste ano e que, no mês de agosto, foi feita a expressa solicitação aos gestores para o monitoramento das ações no sistema. Esperamos no mês de setembro/2018 organizar uma reunião de acompanhamento do plano.

CAUSA

Migração de sistemas no meio do exercício 2018, sem a devida estruturação, ocasionando fragilidades quanto ao monitoramento.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante do que foi exposto pela unidade auditada, é possível observar que realmente o acompanhamento e monitoramento do PAI 201 via sistema Readmine está acontecendo de forma morosa, tendo em vista o fato da migração do planejamento para o sistema Readmine ter ocorrido no meio do exercício 2018 e sem a sua devida estruturação, este fato, alinhado aos riscos já discutidos em outras constatações deste relatório, prejudicam a eficácia do monitoramento das ações do plano.

Em reunião de busca conjunta de soluções, ficou esclarecido também que é impossível concluir o PAI até o final do ano de sua elaboração, tendo em vista que a Lei Orçamentária Anual só está sendo aprovada em torno do mês de março.

Adicionalmente, ficou estabelecido como razoável que o fechamento do PAI deveria ser realizado até o fim do primeiro trimestre de cada ano.

Nesse sentido, buscando mitigar os riscos aqui apresentados, a Auditoria Interna da UFPE - AUDINT faz as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÃO 08: Que a PROPLAN viabilize a conclusão do PAI em consonância com a aprovação da LOA de cada exercício, como forma de maximizar a eficácia e o cumprimento das ações propostas para o ano de vigência do Instrumento de Planejamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluídos os exames de auditoria e recebidas as justificativas/esclarecimentos da unidade auditada acerca das constatações apontadas, percebe-se que as fragilidades encontradas consistem em aspectos como a ausência de oficialização do Plano de Ação Institucional perante a alta administração da Instituição, ausência de indicadores como forma de viabilizar o monitoramento dos planos, ausência de definição de riscos e planos de contingência destes para atingir os objetivos e as metas dos planos, falta de

sensibilização dos gestores em prestar as informações necessárias à avaliação do andamento das ações planejadas, bem como intempestividade nos procedimentos relacionados a conclusão do Plano de Ação Institucional.

As recomendações exaradas por esta Unidade de Controle Interno serão objeto de monitoramento, quando na emissão do Plano de Providências Permanente – PPP, com o fito de verificar as suas implementações.

Com efeito, vencidos os trabalhos de análises na Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - PROPLAN/UFPE, encaminhamos este Relatório Final ao Gabinete do Reitor para ciência, solicitando o seu envio ao Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, em obediência à Instrução Normativa CGU – SCI nº 24, de 17 de novembro de 2015.

A AUDINT também encaminhará este Relatório à unidade auditada para que os procedimentos já adotados nesse trabalho sejam mantidos e aperfeiçoados em toda a Instituição e para que seja realizada a implementação das recomendações emanadas por essa Auditoria Interna. Por oportuno, informamos que, em cumprimento à IN-CGU outrora mencionada, a AUDINT dará conhecimento ao Conselho de Administração sobre o presente Relatório.

Salientamos que o objetivo deste trabalho desenvolvido pela AUDINT foi atender ao seu Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna, bem como, buscar a melhoria constante da gestão da UFPE.

Por fim, submeto o presente relatório à consideração do revisor e supervisor.



Lyndon Jhonson Soares
Auditor
SIAPE 1804933

Recife-PE, 25 de setembro de 2018.

Relatório revisado e aprovado.



Jediene Galdino Gonçalves
Auditora Titular
SIAPE 1959532

