



Relatório de Auditoria 009/2022

Ação PAINT 2022: Item 21 – Reserva Técnica

Avaliação da aplicação do princípio da segregação de função nas ações de Pós-graduação e comissões de pesquisa.

FOZ DO IGUAÇU
01/12/22



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DA INTEGRAÇÃO LATINO
AMERICANA**
AUDITORIA INTERNA

**RELATÓRIO DE
AUDITORIA
nº 009/2022**

Unidades Examinadas:
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação – PRPPG

Unidades Subsidiárias:
Todas as unidades demandantes dos processos analisados na amostra

Período de realização:
20/06/2022 a 20/08/2022

Restrições à execução dos trabalhos: Dificuldade no acesso à informações.

Qual foi o trabalho realizado?
Avaliação da aplicação do princípio da segregação de função, nas comissões de pesquisa e pós-graduação.

POR QUE ESTE TRABALHO FOI REALIZADO?

Trata-se o presente expediente da apresentação dos resultados preliminares do trabalho de auditoria realizado conforme os preceitos contidos na Ordem de Serviço n. 19/2022/AUDIN/UNILA e em atendimento ao inciso II do Art. 74 da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno, do qual esta Auditoria Interna – AUDIN é parte integrante: “comprovar a legalidade, avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal”.

A referida Ordem de Serviço consiste na avaliação da aplicação do princípio da segregação de função, nas comissões de pesquisa e pós-graduação.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN?

A presente auditoria foi realizada com foco na conformidade dos documentos relacionados. Observou-se fragilidade na organização e controle das informações necessárias para monitoramento de quais comissões e coordenações os docentes da Unila participam de forma concomitante. Ainda verificou-se a vigência de normas de matéria contrária ao ordenamento jurídico brasileiro, no qual foi emitido recomendação. Desta forma, reforça-se que o planejamento deve ser o alicerce de quaisquer ações de Programa de Pós-Graduação e Pesquisa, devendo-se analisar todos os cenários possíveis e necessários que tornem o gasto do orçamento cumpridor de seus propósitos iniciais, fundamentados nos objetivos institucionais e no interesse coletivo.

3. AMOSTRA

Conforme Ordem de serviço 19/2022/AUDIN/UNILA, a amostra foi baseada na verificação da correta aplicação do princípio da segregação de função sobre a execução de recursos dos seguintes docentes (referência na tabela como “Valor ano”), conforme Ofício 04/2022/PROPLAN:

Docente -CPF	Valor 2019	Valor 2020	Valor 2021
***.586.402-**	R\$ 5.000,00	R\$ 14.709,67	-
***.220.239-**	-	-	R\$ 22.918,60
***.375.907-**	R\$ 5.000,00	R\$ 8.000,00	R\$ 30.000,00
		R\$ 24.000,00	R\$ 2.000,00
		R\$ 4.800,00	R\$ 40.250,00
***.514.988-**	R\$ 3.000,00	-	-
***.369.689-**	R\$ 11.257,0	R\$ 8.000,00	-
	R\$ 5.000,00	R\$ 18.000,00	
		R\$ 4.800,00	
A. O. P.		-	
***.531.909-**	R\$ 7.331,50	-	-
	R\$ 5.000,00		
***.599.788-**	R\$ 5.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00
			R\$ 89.444,44
			R\$ 17.250,00
***.725.678-**	-	-	R\$ 58.424,38
***.713.979-**	R\$ 5.000,00	R\$ 14.709,67	R\$ 2.000,00
		R\$ 21.013,81	
		R\$ 14.824,00	
		R\$ 2.000,00	
***.789.409-**	-	R\$ 22.960,33	R\$ 33.487,65
		R\$ 5.000,00	
		R\$ 32.800,47	
		R\$ 240,00	
		R\$ 3.000,00	
		R\$ 2.000,00	
***.131.717-**	R\$ 12.258,58	R\$ 36.063,94	R\$ 42.732,79
		R\$ 51.519,91	
***.890.479-**	R\$ 5.000,00	R\$ 29.141,04	R\$ 310,00
		R\$ 41.630,06	45.246,57
		R\$ 24.000,00	40.250,00

***.864.129-**	-	-	R\$ 50.000,41
***.051.098-**	R\$ 15.609,00	-	-
***.993.138-**	R\$ 10.938,12	R\$ 32.527,15 R\$ 46.467,37	-
***.674.808-**	R\$ 5.000,00 R\$ 5.000,00	R\$ 14.7093,67 R\$ 21.013,81 R\$ 920,00	R\$ 20.365,71
***.625.848-**	R\$ 18.624,60 R\$ 5.000,00	R\$ 53.574,10 R\$ 76.534,43	-
***.357.180-**	R\$ 14.568,40 R\$ 5.000,00	R\$ 49.434,27 R\$ 30.000,00 R\$ 70.620,39	-
***.589.056-**	R\$ 5.203,00 R\$ 5.000,00	R\$ 15.306,88 R\$ 380,00 R\$ 21.866,97 R\$ 3.600,00 R\$ 772,67	R\$ 531,46 R\$ 2.000,00 R\$ 31.504,56 R\$ 40.250,00 R\$ 35.995,85
***.370.156-**	R\$ 5.430,00 R\$ 5.000,00	-	R\$ 4.026,15
***.560.389-**	R\$ 5.000,00	R\$ 8.000,00 R\$ 24.000,00 R\$ 4.800,00	-
***.994.640-**	R\$ 5.000,00	R\$ 6.000,00	-
***.053.211-**	R\$ 5.000,00	R\$ 8.000,00 R\$ 24.000,00 R\$ 4.800,00	-
***.925.374-**	R\$ 500,00	R\$ 24.000,00	-
***.196.268-**	R\$ 7.946,40 R\$ 5.000,00	R\$ 20.942,63 R\$ 29.918,04	R\$ 23.000,00
***.241.736-**	R\$ 5.000,00	-	-
O. H. A. J.		-	
***.325.527-**	-	R\$ 2.173,49 R\$ 8.000,00 R\$ 24.000,00 R\$ 4.800,00	R\$ 1.285,63 R\$ 40.250,00 R\$ 360,00
***.032.456-**	-	R\$ 45.920,65 R\$ 65.600,93	-

***.139.500-**	R\$ 5.000,00	R\$ 8.000,00	-
		R\$ 18.000,00	
		R\$ 4.800,00	
***.039.437-**	-	R\$ 21.013,81	R\$ 20.365,71
TOTAL	R\$ 207.667,00	1.179.710,16	R\$ 696.29,91
		R\$ 2.083.627,07	

4. RESTRIÇÃO DE TRABALHO:

Ao dar início aos trabalhos, solicitou-se informações acerca de docentes que participaram tanto da execução de Projetos de Pesquisa/Programas de Pós-Graduação, quanto de Comissões deliberativas concomitantemente. Como resposta, a PRPPG manifestou-se:

Anexo ao Ofício 86/2022/PRPPG: Resposta de Ofício n. 01/2022/DPG.

Em resposta a Solicitação de Auditoria no: 2022014-05/AUDIN/UNILA, informa-se:

Existem diversas comissões com função deliberativa na UNILA e não são comissões, necessariamente vinculadas à Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação. Consequentemente, a PRPPG não tem o controle sobre a designação dos membros, vigência dos mandatos, e nem a relação dos nomes dos/as docentes que nos possibilite averiguar a existência concomitante de docentes da pós-graduação e da pesquisa que participaram de Comissões com poder deliberativo sobre valores recebidos entre o período - 2019 a 2021.

Além disso, se faz prudente elucidar que a Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, no âmbito da pós-graduação, destina recursos aos programas de pós-graduação, e não aos docentes, cabendo ao colegiado a destinação dos recursos entre seus docentes, dentro do que preconiza os editais e normas vigentes. Esse procedimento é regulamentado pela Resolução no 19/2018/CONSUN, e sobre o tema, destacamos o seguinte:

Art. 6º A gestão do PROAP-UNILA será realizada pela PRPPG por meio de edital de chamada interna para recebimento dos planos de trabalho institucionais dos programas de pós-graduação, observando o seguinte procedimento:

I - a chamada interna da PRPPG será realizada por meio de edital e formulário próprio de plano de trabalho institucional encaminhado aos programas de pós-graduação;

II - compete aos colegiados dos programas de pós-graduação a análise de mérito e das prioridades das atividades a serem financiadas nos planos de trabalho institucionais;

Os planos de trabalho, contém os elementos de despesa onde e como os recursos serão empregados e não a lista com nomes dos/as docentes que receberão recursos do PROAP.

Diante disso, entendemos que não temos como preencher a tabela anexa a SA 2022014-05 e que isso não pode ser classificado como omissão das informações solicitadas. Em tempo, solicitamos orientações sobre a melhor forma de auxiliar a AUDIN no atendimento dessa demanda.(grifo nosso)

Considerando a resposta recebida, cabe esclarecer que a descentralização de recursos, do orçamento da Unila, ocorre diretamente para o centro de custo “PRPPG”, que, por conseguinte, o distribui aos programas criados no âmbito daquela Pró-Reitoria.

Embora haja colegiados designados para a execução da despesa em si, não há o que se falar na PRPPG eximir-se da responsabilidade de acompanhar a gestão dos recursos por ela cedidos.

Desta forma, manter controles e monitoramento da verba destinadas aos programas configura, no mínimo, razoável precaução por parte dos gestores dessa Unidade Administrativa, vez que o rastreamento da verba, em caso de irregularidades, dúvidas ou riscos detectados, sempre percorrerá o caminho até sua fonte principal, no caso, a PRPPG.

Implica dizer que, os colegiados, comissões e demais unidades executoras das ações devem manter suas contas, controles e documentos organizados, para periódica averiguação da PRPPG, já que esta responde solidária aos gastos praticados, assim como será a Unidade responsável por mediar o fornecimento de informações entre os colegiados, comissões e os Órgãos de Controle Externo e Interno.

Pela falta de informações cedidas, quanto aos itens requisitados, o trabalho sofreu restrições importantes.

5. RESULTADO DOS EXAMES:

5.1 CONSTATAÇÃO 01: Violão do Princípio da Segregação de Função nas atribuições das Comissões nos Programas de Fomento à Pós-Graduação.

Conforme explicitado no item 4 – Restrições, esta Audin não conseguiu colher as informações necessárias e suficientes para as análises, junto à PRPPG.

Desta feita, requereu ao Departamento de Atos Oficiais – DAO/UNILA, listagem dos membros de comissões que, concomitantemente, exerciam as funções de Coordenadores de Projetos de Pesquisa - conforme consulta no SIGAA¹ e Coordenadores de Programas de Pós-Graduação, no período de 2019 a 2021.

Pelo Ofício 05/2022/DAO/GR, a unidade encaminhou a seguinte relação, limitando a informação às Comissões Superiores da Unila:

Docente - CPF	Comissão 2019-2021
***.586.402-**	Nada consta
***.220.239-**	Nada consta
***.375.907-**	COSUP
***.514.988-**	Nada consta
***.369.689-**	Consun
	Cosuen

¹ Disponível em: https://sig.unila.edu.br/sigaa/public/pesquisa/consulta_projetos.jsf Consulta em 06 de julho de 2022.

A. O. P.	
***.531.909-**	Cosuen
***.599.788-**	Cosuen
***.725.678-**	Nada consta
***.713.979-**	Cosuen
***.789.409-**	Nada consta
***.131.717-**	Cosuen
***.890.479-**	Nada consta
***.864.129-**	Cosup
***.051.098-**	Cosuen
***.993.138-**	Cosup
***.674.808-**	Cosuex, Cosuen, Consun
***.625.848-**	Nada consta
***.357.180-**	Consun
***.589.056-**	Cosuen, Cosup
***.370.156-**	Cosuen
***.560.389-**	Nada consta
***.994.640-**	Consun
***.053.211-**	Cosup
***.925.374-**	Nada consta
***.196.268-**	Nada consta
***.241.736-**	Nada consta
O. H. A. J.	Consun
***.325.527-**	Cosuen
***.032.456-**	Nada consta
***.139.500-**	Nada consta
***.039.437-**	Nada consta

Confrontando os dados da Tabela acima e os valores constantes na tabela do item da “3. Amostra”, chamou a atenção desta AUDIN, o fato de que Coordenadores de Projetos de Pesquisa/ Programas de Pós-Graduação, que receberam valores de recursos advindos da Unila, também participaram de Comissões Superiores deliberativas no mesmo período de 2019 a 2021.

Prosseguindo a análise, notou-se, nos processos administrativos do PROAP – Programa de apoio à Pós-Graduação - 23422.015926/2019-35 e 234222.013187/2020-71, que os Coordenadores dos Programas de Pós-Graduação também participaram como membros dos Colegiados dos mesmos Programas, nos quais participaram de reuniões de deliberação sobre a destinação dos recursos advindos do PROAP.

Ao verificar o amparo normativo, foi observado, na Instrução Normativa que dá diretriz aos cursos para a gestão Programas de Pós-Graduação da Unila, que os itens 12, I e 13 e art. 17 da IN 01/2021 (no período de 2019 tinha-se os art. 35, I e 36 da IN 02/2019) determinam que os Coordenadores e Vice Coordenadores da PPG façam parte da composição dos Colegiados de Pós-Graduação, como presidente e substituto:

*CAPÍTULO II
DA ESTRUTURA DE GESTÃO ACADÊMICA E ADMINISTRATIVA
Seção I
Do Colegiado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu
Art. 12. O colegiado do PPG é composto por, no mínimo:
I. coordenador/a e vice-coordenador/a;
(...)*

Art. 13. O/A coordenador/a do PPG é o/a presidente/a do colegiado, tendo o/a vice-coordenador/a como substituto/a.

*Art. 17. O colegiado do PPG tem por atribuições:
V. elaborar e aprovar junto com a coordenação o plano de aplicação de recursos dos programas de apoios financeiros concedidos pela CAPES ou pela UNILA;*

Ao se verificar no Regimento Interno do Colegiado de Pós-Graduação de Relações Internacionais, a título de exemplo, verificou-se que o Coordenador do Colegiado Pleno possui direito **a voz e voto de qualidade** e que no Colegiado Executivo, o Coordenador **tem direito a voto e em caso de empate, voto de qualidade**:

*Regimento Interno do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais – ILAESPArt. 2 A estrutura de gestão acadêmica e administrativa do PPGRI será composta por:
I – Colegiado Pleno;
II – Colegiado Executivo;
III – Coordenação do Programa de Pós-graduação.
IV – Secretaria acadêmica de Pós-graduação; e*

V – Comissão de bolsas.

Art. 3 O Colegiado Pleno será assim constituído:

- I – Pelo coordenador como presidente, e com direito a voz e somente o voto de qualidade;*
- II – Pelo vice-coordenador, como vice-presidente, com direito a voz e a voto;*

Art. 6 O Colegiado Executivo será assim constituído:

- I – Do coordenador como presidente, com voto, e em caso de empate, com o voto de qualidade.*
- II – Do vice-coordenador, como vice-presidente.*

Em resposta a pedido de esclarecimento sobre o tema, a área informou o seguinte contexto:

Ofício n. 123/2022/PRPPG

“Em resposta ao Ofício nº. 83/2022/AUDIN, informamos que o Programa de Apoio à Pós-graduação (PROAP) é regulamentado pela Resolução nº19/2018/CONSUN e no Capítulo IV, tem-se o seguinte:

Art. 6º A gestão do PROAP-UNILA será realizada pela PRPPG por meio de edital de chamada interna para recebimento dos planos de trabalho institucionais dos programas de pós-graduação, observando o seguinte procedimento:

I - a chamada interna da PRPPG será realizada por meio de edital e formulário próprio de plano de trabalho institucional encaminhado aos programas de pós-graduação;

II - compete aos colegiados dos programas de pós-graduação a análise de mérito e das prioridades das atividades a serem financiadas nos planos de trabalho institucionais;

III - os planos de trabalho institucionais serão encaminhados à PRPPG com a ata de aprovação dos mesmos pelos colegiados dos programas de pós-graduação.

Sendo os(as) coordenadores(as) dos programas de pós-graduação membros dos colegiados dos PPGs que coordenam, eles(as) participam das reuniões. Não temos como apurar se participaram como membro votante, salvo se tal informação esteja informada na ata. Contudo, assumir a coordenação de um PPG não dispensa os(as) docentes de suas atribuições de ensino, pesquisa e extensão e, portanto, continuam interessados(as) no melhor uso do recurso.

Caso haja algum impedimento para essa participação, solicitamos a gentileza de informar qual procedimento devemos adotar.”

Como se observa portanto, em nível de normativo interno da UNILA, o **gestor do recurso** recebido – Coordenador da PPG e o **membro com poder de voto** sobre este mesmo recurso – Membro do Colegiado, **confundem-se, ferindo o Princípio da Segregação de Função**.

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), na aplicação da segregação de funções, a estrutura das unidades/entidades deve prever a **separação entre as funções de autorização/ aprovação de operações, execução, controle e contabilização**, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio. Isto é, não se pode permitir, por exemplo, que o mesmo Docente que receberá um recurso para coordenar Programa de Pós-Graduação, tenha competência para deliberar sobre alterações, incrementos, destinação ou qualquer outro mérito acerca deste mesmo recurso.

Tal preceito foi inserido pelo legislador almejando o aprimoramento da gestão e o impedimento da concentração de poder, tal qual vemos na Resolução CGPAR nº 3/10, que trata das práticas de governança corporativa nas empresas estatais, in verbis:

art. 1º [...] a adoção, pelas empresas estatais, das seguintes diretrizes, objetivando o aprimoramento das práticas de governança corporativa, relativas ao Conselho de Administração: a) segregação das funções de direção, evitando o acúmulo do cargo de Presidente do Conselho de Administração, ou assemelhado, e diretor presidente pela mesma pessoa, mesmo que interinamente, com o objetivo de impedir a concentração de poder.

Tal normativa prevê situação análoga ao que ocorre nas comissões, comitês e conselhos analisados, no âmbito da Unila, vez que há evidente acúmulo de funções diretivas e executivas por parte dos coordenadores de projetos enquanto votantes nas comissões deliberativas sobre os recursos dos mesmos projetos.

Em termos leigos, **quem usa o recurso não pode fiscalizar ou deliberar sobre ele**. Acumular a função de executor e gestor do próprio recurso, fere o Princípio da Segregação de Função, que visa resguardar o erário e minimizar os riscos de erros ou fraudes na execução dos recursos públicos.

A título de ilustração e esclarecimento conceitual, acerca da segregação de funções, cita-se a macrofunção do SIAFI nº 020315 (conformidade contábil), ressaltando, in verbis:

8.1.1 a segregação de funções consiste em princípio básico de controle interno administrativo que separa, por servidores distintos, as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade .” (Grifo nosso)

Em perfeita simetria com as exposições supracitadas, o *Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara*, salienta que o princípio da segregação de funções

1.7.1. [...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

Complementando o entendimento delineado, o *Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara*, ressalta a impossibilidade de se

1.6 [...] permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, [isto é] as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização.

Em perspectiva ampla, explicitando de maneira concreta a aplicação do princípio da segregação de funções no controle das despesas públicas, o *Acórdão nº2.507/2007-TCU-Plenário* ressalta que:

5.2 [...] as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas.

Esta situação cria, para a Universidade, fragilidade de controle ao se permitir que membros envolvidos **na execução de recursos** para Programas de Pós Graduação/Projetos de Pesquisa **tenham o poder de influenciar/deliberar sobre este mesmo recurso**, existindo potencial **risco de abuso de poder, desvio de finalidade e vantagem indevida**.

A Procuradoria Federal da Unila firmou a mesma linha de entendimento sobre a matéria discorrida, no Parecer da Procuradoria 138/2022 sobre a atuação da Comissão Superior de Pesquisa - COSUP na construção de editais da PRPPG:

“ Logo, tem-se que compete a esta autarquia federal, dentro de sua autonomia universitária, estabelecer os critérios de seus processos de seleção. É evidente que essa autonomia deve ser entendida nos seus devidos termos. Aqui é necessário destacar, sob outro ângulo, a decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 51, acerca da autonomia das universidades federais. Em referido julgado, ficou assentado que [...] na própria Constituição se podem encontrar preceitos que auxiliam a modelar o alcance da autonomia assegurada à universidade”, bem assim que o “princípio da autonomia das universidades não é irrestrito, mesmo porque não cuida de soberania ou independência... (STF, ADI nº 51, Relator: Ministro Paulo Brossard, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 25-10-89, publicação em: 17-09-93). (...) Nesse sentido, esclarece-se que os editais dos processos de seleção não se prestam a estabelecer políticas acadêmicas, mas tão somente a divulgar a oferta de vagas e operacionalizar a seleção dos candidatos, observando-se as normas vigentes. Dito de outro modo, o edital apenas apresentará as diretrizes já fixadas no âmbito da Universidade como um todo. (...) Assim sendo, reafirmamos a necessidade de que todo (ato) administrativo, e nesse contexto incluem-se as deliberações da Comissão Superior de Pesquisa, atenda aos princípios basilares da atividade administrativa, visando o atendimento à supremacia do interesse público sobre o particular, sendo certa, também, a necessidade de observância dos deveres inerentes a todos os servidores públicos, sob pena de se incorrer em responsabilidade administrativa. O impedimento, havendo a caracterização do liame entre a alteração das regras e o benefício próprio do servidor, surge na análise casuística, e no segundo momento, aquele em que o servidor participará do edital por ele normatizado, se a análise concreta permitir inferir a violação dos princípios de direito administrativo, notadamente o da moralidade e o da impessoalidade. (grifos nossos)

Na citação, resta claro que para o servidor, baseado nos princípios da moralidade, impessoalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, existe o impedimento de atuar na execução de uma norma em que o próprio tenha participado da elaboração, pois oportuniza benefícios próprios.

Este impedimento de atuar em duas funções distintas e concomitantes, nas quais a finalidade dos atos administrativos coincidem para minimizar riscos de benefícios particulares é a consistência que rege o princípio da segregação de função.

O princípio da segregação de função deriva da própria organização dos Poderes do país. Sendo o Brasil, República Federativa presidencialista, é firmada por força da Constituição Federal na separação dos 03 poderes:

*Constituição Federal Brasileira
Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

A separação dos 03 poderes surgiu com o conhecido sistema de pesos e contrapesos para evitar, entre outras finalidades, vantagens indevidas e abuso de poder, **no qual quem legisla ou quem delibera, não executa:**

“Verifica-se, ainda, que mediante esse Sistema, um Poder do Estado está apto a conter os abusos do outro de forma que se equilibrem. O contrapeso está no fato que todos os poderes possuem funções distintas, são harmônicos e independentes. (...)”

Segundo o pensamento de Montesquieu, nesse sistema, os poderes do Estado seriam divididos em: Legislativo, Executivo e Judiciário. (...)”

*O Sistema de Freios e Contrapesos consiste no controle do poder pelo próprio poder, sendo que cada Poder teria autonomia para exercer sua função, mas seria controlado pelos outros poderes. Isso serviria para evitar que houvesse abusos no exercício do poder por qualquer dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desta forma, embora cada poder seja independente e autônomo, deve trabalhar em harmonia com os demais Poderes.”*²*(grifo nosso)*

Eis a base do controle dentro do âmbito do Direito Público brasileiro. Tem-se no presente contexto, o funcionamento das universidades federais que recebem recursos advindos da divisão do orçamento federal, que estão sob a égide dos princípios fundamentais presentes em nível constitucional.

Assim como o Poder do Estado brasileiro está dividido em um sistema de pesos e contrapesos que atuam em funções distintas e harmônicas entre si, as **Universidades Federais também devem seguir o mesmo parâmetro.**

No Decreto-Lei 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, se tem o controle como princípio fundamental:

Decreto-Lei 200/1967

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V – Controle.

(grifo nosso)

Ainda, há também a seguinte contextualização sobre o princípio da segregação de função:

“Por princípio da segregação de funções entende-se como mecanismo de controle interno da Administração Pública, materializado por meio da separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização exercida nas atividades administrativas, conceito este extraído do Manual do Ordenador de Despesas, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, cujas premissas conceituais foram extraídas do Manual de Auditoria do TCU – Portaria nº 63/96, de 27/02/96.

Este conceito de segregação de funções é extraído ainda do manual SIAFI nº 020315, em seu item 8.1.1, que nestes termos dispõe: “A segregação de funções consiste em princípio básico de controle

² Disponível em: [https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-intervistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juizada-oriana-piske#:~:text=O%20Sistema%20de%20Freios%20e%20Contrapesos%20consiste%20no%20controle%20do,Executivo%20Legislativo%20e%20Judici%C3%A1rio\).](https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-intervistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juizada-oriana-piske#:~:text=O%20Sistema%20de%20Freios%20e%20Contrapesos%20consiste%20no%20controle%20do,Executivo%20Legislativo%20e%20Judici%C3%A1rio).) Acesso em 18 de maio de 2022.

interno administrativo que separa. Por servidores distintos, as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade.

(...)

Assim, diante do conceito acima extraído, parecem claros os objetivos perseguidos pelo princípio da segregação de funções, sempre presentes na ordem jurídica, quais sejam: 1) a materialização do controle interno de legalidade dos atos da Administração Pública (autotutela administrativa); 2) evitar excesso de poder ou desvios de finalidades, diante da concentração de poder em apenas um agente público; 3) eficiência na atuação administrativa, pela especialização interna de funções administrativas, por meio da desconcentração administrativa, dentre outros. ”.³

Este Princípio também está consolidado como norteador das compras governamentais em mais de um dispositivo na Nova Lei de Licitações:

Lei 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência. - grifo nosso.

A fim de corroborar todo o entendimento supra apresentado, segue rol pacificado de entendimentos TCU sobre a aplicação do princípio da segregação de funções:

“A segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização. Para evitar conflitos de interesses, é necessário repartir funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade. Conforme o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução nº 1.212/2009, segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A segregação de funções destina-se

³ Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/89636/princípio-da-segregação-de-funções-na-nova-lei-de-licitações>
Acesso em 18 de maio de 2022.

a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções.

Deve ocorrer a devida segregação entre as funções de controle e as diversas áreas administrativas. Além disso, a própria área administrativa deve ter sua responsabilidade dividida entre as atividades de finanças, contabilidade, recursos humanos, guarda patrimonial, licitação e entre o empenho, a liquidação (recebimento), o pagamento e a conferência (conformidade).

Alguns exemplos das diversas aplicações da segregação de funções podem ser encontrados em julgamentos dos Tribunais de Contas e órgãos de controle, como os seguintes:

- A Segregação de Funções deve prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio. (Manual da Controladoria-Geral do Estado de Tocantins)

- A segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações". (Portaria nº 63/96, de 27/02/96 - Manual de Auditoria do TCU)

- A segregação é ferramenta para otimizar e gerar eficiência administrativa. (Acórdão nº 409/2007 - TCU 1ª Câmara e Acórdão nº 611/2008 - TCU 1ª Câmara)

- Os procedimentos de controle devem existir em toda a instituição, em todos os níveis e em todas as funções. Eles incluem uma gama de procedimentos de detecção e prevenção, como a segregação de funções entre a autorização, execução, registro e controle de atividades. (Cartilha de Orientação sobre Controle Interno – TCE/MG, 2012)

- Não designar, para compor comissão de licitação, o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório. (acórdão tcu nº 686/2011 – plenário).

- Considera-se falta de segregação de funções, o Chefe do Setor de Licitações e Contratos elaborar o projeto básico e atuar no processo como Pregoeiro. (CGU, relatório RELATÓRIO nº 174805/2005)

- Considera-se falta de segregação de funções quando o pregoeiro e a equipe de apoio à licitação realizam trabalho de comissão de recebimento dos materiais. (CGU, relatório RELATÓRIO nº 174805/2005)

- Devem ser segregadas as atividades de requisição, autorização, utilização e controle. (Acórdão TCU nº 4.885/2009 - 2ª Câmara)

- Deve ser observado o princípio da segregação de funções nas atividades relacionadas à licitação, à liquidação e ao pagamento das despesas. (Acórdão nº 1.013/2008 - TCU 1ª Câmara)

- Devem ser designados servidores diferentes para as funções de suprido e responsável pelo atesto das despesas realizadas nas prestações de contas, em observância ao princípio da segregação de funções, de modo que o agente público que ateste a realização da despesa não seja o mesmo que efetue o pagamento. (Acórdão TCU nº 3.281/2008 - 1ª Câmara)

- A administração não deve nomear, para a fiscalização e acompanhamento dos contratos, servidores que tenham vínculo com o setor financeiro da unidade, sobretudo, aqueles que são diretamente responsáveis pelo processamento da execução da despesa. (Acórdão TCU nº 4.701/2009 - 1ª Câmara)

- Não permitir que a comissão de inventário seja composta por membros responsáveis pelos bens a serem inventariados. (Acórdão TCU nº 1.836/2008 - TCU 2ª Câmara e IN/SEDAP-PR nº 205, de 08/04/1988)

- *Promover a separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.* (Acórdão TCU nº 5.615/2008 2^a Câmara)
- *O fiscal de contrato e seu substituto devem ser designados mediante Portaria, em cumprimento ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, considerando que os servidores que executam o orçamento não devem ser designados para fiscal de contrato.* (Acórdão TCU nº 1.131/2006-TCU-1^a Câmara)
- *Evitar que responsáveis por comissões de licitações sejam também responsáveis pelas áreas de suprimento envolvidas.* (Acórdãos TCU nº 1.449/2007 e nº 2.446/2007 - 1^a Câmara)
- *Designar servidores distintos para as funções de "Encarregado do Setor Financeiro" e de "Responsável pela Contabilidade", que devem ser segregadas.* (Acórdão TCU nº 2.072/2007-1^a Câmara e IN/ SFC nº 01/2001)
- *Garantir que as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas.* (item 5.2, TC-004.797/2007-2, Acórdão TCU nº 2.507/2007-Plenário)
- *Observar o princípio da Segregação de Funções na execução de seus atos administrativos, principalmente no tocante à conformidade de suporte documental, em cumprimento ao disposto na IN Conjunta STN/SFC nº 04/00 (DOU de 11.05.2000), com as alterações da IN Conjunta STN/SFC nº 02/00 (DOU de 27.04.2000) (Sic)* (item 4.2.12, TC-013.001/2006-4, Acórdão TCU nº 70/2008 - 2^a Câmara). ⁴

Diante de diversos entendimentos do Sistema de Controle Externo, amparados pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, o cenário apresentado no âmbito das comissões analisadas, **configura evidente violação do Princípio da Segregação de Função na Gestão dos Programas de Pós-Graduação da Unila**, em que se é permitido, por normativos internos, que o docente execute Programas de Pós – Graduação e delibere, por meio de Comissões, sobre o mesmo recurso executado.

5.1.1 Recomendação:

- a) À área gestora, a abstenção de participação de membros de Programas de Pós-Graduação e de Pesquisa, como votantes nas Comissões deliberativas sobre o mesmo recurso que executam.
- b) Alteração de itens normativos da UNILA que violem o Princípio da Segregação de Funções, com a consequente alteração das competências das comissões ou de sua composição, o que melhor se adequar às necessidades Institucionais.

Esta recomendação será inserida no sistema de acompanhamento da CGU, a fim de monitorar as providências adotadas no âmbito da Unila.

⁴ Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades>. Acesso em 29/04/2021.

5.2 CONSTATAÇÃO 02: Deficiência na divulgação das atas de reuniões dos Colegiados das PPGs no site da Unila.

Observou-se que, no *site* da Unila, as seguintes atas de reuniões de Colegiados e Comissões das PPGs não estão disponíveis para consulta:

- Biociências, - Biodiversidade Neotropical, - Economia, - Física Aplicada, - História, - Integração Contemporânea da América Latina, - Literatura Comparada, - Políticas Públicas e Desenvolvimento, - Relações Internacionais.

Afirma-se que as atas de colegiados do Mestrado Interdisciplinar em Estudos Latino – Americanos estão disponíveis por meio do SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio e Contratos, porém ao clicar no link disponibilizado, ocorre o direcionamento para “Atas de Registro de Preços da universidade⁵.”

Encontraram-se disponíveis somente as atas dos PPGs em Engenharia Civil e Mestrado e Doutorado em Energia e Sustentabilidade.

Notou-se que as informações do Doutorado Interinstitucional – IRI/PUC-Rio/Unila remetem ao *site* da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, não se encontrando informações adicionais na página da Unila.

5.2.1 Recomendação: Considerando que a Unila está sujeita à imposição do Princípio da Transparência e considerando a determinação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, na qual regulamenta-se o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, orienta-se à área gestora para a publicação das atas de todos os Colegiados, adaptados às necessidades que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais exige, assim como pela inclusão de uma metodologia de revisão das informações publicadas, zelando pela transparência da Gestão.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente auditoria foi realizada com foco na conformidade dos documentos relacionados e reforça-se que o planejamento deve ser o alicerce de qualquer Programa de Fomento às ações da Pós-Graduação e Pesquisa, devendo-se analisar todos os cenários possíveis e necessários que tornem o gasto do orçamento cumpridor de seus propósitos iniciais, fundamentados nos objetivos institucionais e no interesse coletivo.

⁵ Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/mestrado/iela/documentos-1/atas> Acesso em 03 de agosto de 2022.

Esta é a análise.

Execução Técnica: Maria Eliza R. Cardenas

Noelle M. S. Araujo Fritzen

Execução e Coordenação Técnica: Kelly Cristina Resqueti Paz