



PARECER Nº 2/2024/AUDIN
PROCESSO Nº 04600.000878/2024-12
INTERESSADO: PRESIDÊNCIA DA ENAP

PARECER DE AUDITORIA INTERNA
Prestação de Contas da Enap - Exercício de 2023

Por definição, a auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, auxiliando-a a alcançar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada.

Adicionalmente, por força da Lei n.º 10.180, de 2001, as unidades de auditoria interna do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal possuem, também, a competência para apurar atos e fatos inquinados de ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.

Na qualidade de Auditora-Chefe da Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Enap e em atendimento ao artigo 16 da Instrução Normativa CGU n.º 5, de 27 de agosto de 2021, informo que foram realizados os trabalhos previstos no Plano Anual de Auditoria Interna para o exercício de 2023 — PAINT/2023 (SEI/ENAP — 0777528), aprovado por meio do Comunicado nº 12/2023/CD (SEI/ENAP — 0669390) e atualizado por meio do Comunicado nº 44/2023/CD (SEI/ENAP — 0722065).

As informações detalhadas sobre a execução do referido Plano e seus resultados constam do Relatório Anual de Auditoria Interna — RAIN/2023, disponível no sítio da Enap.

Com base nesses trabalhos realizados e, também, em trabalhos realizados por outros órgãos de controle, a Auditoria expressa opinião geral sobre a adequação dos processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos da Enap.

A - ESCOPO DA AUDITORIA

Os exames realizados pela auditoria ao longo do ano de 2023 se deram em conformidade com o [Referencial Técnico de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal](#) e com as normas internacionais de auditoria interna. Esses normativos requerem que o auditor planeje e execute os trabalhos seguindo metodologias pré-estabelecidas de modo a obter um grau razoável de segurança de que os processos de governança, gestão de riscos e controles internos da organização estejam adequados e mitiguem os principais riscos da instituição.

Com esse objetivo, a Auditoria Interna da Enap realizou seus trabalhos ao longo do exercício de 2023, os quais culminaram nos achados que passo a descrever resumidamente.

Relatório de Auditoria que avaliou o processo de desenvolvimento e oferta de cursos à distância coordenado pela DDPro e os respectivos contratos celebrados no âmbito desse processo, visando verificar os controles internos, os riscos e as vulnerabilidades existentes. (SEI 0725225).

A avaliação permitiu observar que a Enap vem envidando esforços ao longo dos anos no intuito de aumentar a eficiência e a qualidade do processo de desenvolvimento e oferta de cursos para a EV.G.

A celebração de parcerias com Fundação de Apoio, bem como a inovação na forma de pagamento de bolsas-doação, objetos da avaliação, foram algumas das medidas implementadas na busca por esse ganho

de eficiência.

Nesse ponto é importante ressaltar que houve de fato um aumento expressivo no quantitativo de cursos ofertados pela Enap ao longo dos anos.

Todavia, como restou demonstrado no relatório de auditoria, alguns dos caminhos escolhidos em busca desse ganho de eficiência implicaram problemas e riscos que precisam da atuação tempestiva por parte da gestão.

Como destaque dos problemas e riscos identificados podemos citar: risco do uso das parcerias com a Fundação de Apoio como forma de “segurar” recursos financeiros repassando valores para as contas bancárias das entidades privadas para depois se decidir efetivamente o que fazer com esses valores; risco do uso das parcerias com as Fundações de Apoio para a contratação de objetos genéricos; inconsistências na contratação e pagamento de bolsistas; falta de transparência em relação aos beneficiários finais dos valores pagos pela Fundação de Apoio; falhas no modelo de precificação dos serviços a serem pagos por bolsas-doação adotado pela Enap.

Nesse sentido, a partir da avaliação realizada, foi possível concluir que, a despeito dos significativos avanços em termos de quantidade de cursos ofertados, os caminhos escolhidos pela gestão acabaram expondo a Escola a riscos elevados. Assim, se faz necessário reavaliar alguns desses caminhos de modo a corrigir rumos e implementar controles, evitando assim o agravamento de certos problemas.

Nota Técnica cujo objetivo foi realizar o monitoramento anual do processo de gerenciamento de risco que vem sendo adotado na Enap visando emitir opinião técnica acerca do seu atual grau de maturidade (SEI 0766615).

O monitoramento realizado permitiu observar que o ano de 2023 foi um ano de reestruturação da Enap, o que é bastante natural considerando o processo de alternância de governo vivenciado em janeiro do referido ano.

Nesse contexto, a atual gestão optou por fazer um novo planejamento estratégico, o que acabou consumindo bastante tempo e esforço da Diretoria Executiva - Direx, a qual também é responsável pelo gerenciamento de riscos da escola como segunda linha de defesa.

Como consequência, o tema da gestão de risco acabou ficando em segundo plano resultando numa temporária estagnação desse. No entanto, em que pese não ter sido observada uma evolução do tema na prática, foi possível observar a preocupação no planejamento da sua estruturação.

A Direx buscou implementar as recomendações da Audin relacionadas à melhoria da gestão de riscos de projetos por meio da criação das fichas de riscos que passarão a ser preenchidas no bojo da gestão dos projetos da escola.

Além disso, a Diretoria demonstrou a preocupação em tratar o gerenciamento de riscos da Enap de forma mais ampla e estruturada, incorporando ao Programa de Governança etapas que preveem a elaboração da Política e da Metodologia de riscos da Enap.

Essas medidas, se devidamente implementadas no exercício de 2024, como previsto, terão o condão de alçar o gerenciamento de riscos da Enap a um outro patamar de maturidade.

Para além da atuação da Direx como segunda linha de defesa, no âmbito da análise realizada, foi possível observar, também, a atuação da Diretoria de Gestão Interna – DGI como primeira linha de defesa. Essa demonstrou ter um grau de maturidade acima das demais diretorias da escola.

Pelo exposto, é possível afirmar que, no que se refere à gestão de riscos, de um modo geral, a Enap ainda se encontra bastante imatura. Em que pese ter se observado algumas iniciativas em 2023, como a atuação da DGI, tais iniciativas se deram de forma esparsa e desarticulada, não fazendo parte de uma metodologia sistemática e estruturada.

A despeito dos poucos avanços na prática, é possível afirmar que a Direx manteve o tema riscos no seu radar e planejou para o exercício de 2024 a elaboração de ações estruturantes como a publicação da Política e da metodologia de riscos da Enap.

No entanto, para que haja um real amadurecimento da gestão de riscos na Enap, é necessário dar concretude às iniciativas que hoje estão em fase de planejamento ou de implementação.

Nota Técnica que apurou possíveis irregularidades cometidas no âmbito da gestão de contratos e de termos de execução descentralizadas – TED`s celebrados entre a Ddpro e entidades parceiras da Enap (SEI 0754597).

No âmbito das competências da Auditoria relacionadas à apuração de denúncias que envolvam o uso de recursos públicos, foi feita uma análise acerca de possíveis irregularidades relacionadas a contratos e TED`s celebrados pela escola.

O trabalho realizado pela Audin permitiu confirmar a veracidade de algumas das irregularidades apontadas, as quais puderam ser classificadas como de maior ou menor grau de gravidade.

A despeito da confirmação de parte das falhas, é importante frisar que não foi observado prejuízo ao erário tampouco má-fé por parte dos gestores em suas condutas. Os serviços contratados, mesmo que em desacordo com as normas e instrumentos contratuais vigentes, foram executados por profissionais qualificados e entregues conforme demandados.

A análise evidenciou, contudo, achados já identificados em outros trabalhos, como a fragilidade de controles relacionados a contratos que a Enap celebra com fundações de apoio bem como relacionados a TED`s celebrados pela escola. O que, além de resultar nos problemas que foram corroborados pela apuração, expõe a escola a riscos que, se materializados, podem vir a resultar em prejuízos operacionais, financeiros e até mesmo de imagem.

Isso implica a necessidade de uma atuação efetiva por parte dos dirigentes para a solução dos problemas apontados bem como para a mitigação dos respectivos riscos.

No que se refere ao tema da **governança**, foi possível observar iniciativas importantes adotadas pela Enap ao longo de 2023, com destaque para a criação do denominado Programa de Governança da Enap. Referido programa tem como objetivo estabelecer e consolidar os sistemas de governança institucional e de dados da Escola. Sua implementação envolve duas etapas, tendo sido iniciado em novembro de 2023 com previsão de conclusão para outubro de 2024.

Trata-se de importante iniciativa com a previsão de medidas estruturantes como a elaboração das políticas de: governança institucional, gestão de riscos, governança de dados, entre outros.

Ainda nessa seara, em 2023 foi elaborado o novo planejamento estratégico da Escola. O novo documento traz como inovação um maior alinhamento dos objetivos estratégicos da escola ao Plano Plurianual - PPA (2024/2027) bem como ao planejamento estratégico do Ministério da Gestão e Inovação - MGI.

No que se refere a esses assuntos, a Auditoria apresenta apenas a preocupação com o *timing* das ações. Em que pese a boa intenção de se realizar uma ampla reestruturação na governança e na estratégia da entidade, é necessário atentar para o custo-benefício dessa escolha. Esclarece-se que reestruturações que envolvem inovação além de ampla participação de servidores e demais partes interessadas são bem-vindas, mas demandam muito tempo das equipes e, até que sejam concluídas, acabam por deixar a entidade um tanto paralisada em relação a outras ações.

Pelo exposto, é necessário sopesar as vantagens dessas mudanças significativas em relação a perdas decorrentes do tempo e da força de trabalho consumidos por elas.

Para além das ações descritas anteriormente vale ressaltar que, em 2023, a Enap adotou mais uma importante medida visando o fortalecimento das unidades que exercem funções de apoio à governança da entidade. Por meio da Portaria n.º 28, de 20 de outubro de 2023, que alterou a Portaria n.º 8, de 30 de junho de 2022, foi criado o cargo de ouvidor independente e vinculado diretamente à Presidência. Até então, o tema da ouvidoria e da transparência estavam sob o rol de competências da Auditoria Interna, o que implicava potenciais conflitos entre a atuação do Auditor e a do Ouvidor. A desvinculação dos temas relacionados a ouvidoria da unidade de Auditoria Interna foi mais um importante passo no sentido de fortalecer as unidades internas de apoio à governança da Enap.

Lembrando que, em 2022, o tema da correição já havia seguido esse mesmo processo tendo sido retirado do guarda-chuva de competências da unidade de Auditoria Interna por força da Portaria n.º 8, de 30 de

junho de 2022.

Esse conjunto de medidas, que resultou na segregação das funções de Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Transparência, é tão significativo que pode ser considerado um marco no sentido da estruturação e fortalecimento das unidades de apoio à governança da Escola.

Todavia, é necessário ressaltar que a simples segregação das funções por si só não se faz suficiente. Para que essas unidades atuem a contento, contribuindo de fato com a governança da entidade, elas precisam ser devidamente estruturadas. Isso implica a regulamentação de suas competências, a apropriada criação de cargos bem como a formalização de equipes de modo a possibilitar o exercício razoável de suas obrigações.

Em outras palavras, no que tange à governança, gestão de riscos, controles e estratégia, é possível afirmar que a Enap vem se esforçando no sentido de estruturar e fortalecer esses temas na escola. No entanto, é necessário reconhecer que, a despeito de todas essas iniciativas, conforme restou demonstrado nos trabalhos realizados, ainda há um caminho significativo a ser percorrido para que as medidas que vêm sendo planejadas e implementadas de fato se concretizem e passem a contribuir para a gestão.

Por todo o exposto, consideramos que as evidências obtidas pela Auditoria Interna para avaliar os processos de governança, gestão de riscos e controles internos da Enap são suficientes e apropriadas para fornecer uma base para nossa opinião de auditoria.

B - BASE PARA EMISSÃO DE OPINIÃO

Com base nos trabalhos de auditoria executados ao longo do exercício de 2023, foram identificadas a(s) seguinte(s) situações:

1. Aderência da prestação de contas aos normativos que regem a matéria

A Auditoria Interna analisou o Relatório de Gestão da Enap referente ao exercício de 2023 e concluiu que a prestação de contas da Escola está em conformidade com a Instrução Normativa nº 84/2020 e a Decisão Normativa TCU nº 198/2022.

No entanto, é necessário registrar que, como 2023 foi um ano de reestruturação da Enap, algumas informações exigidas pela DN TCU nº 198/2022 estão incompletas no Relatório de Gestão, pois ainda se encontram em fase de planejamento ou implementação. Como exemplo dessa situação, pode-se citar os itens relacionados a: gestão de riscos, descrição de metas, detalhamento de indicadores, entre outros.

2. Conformidade legal dos atos administrativos

Para efeitos da emissão da opinião geral da auditoria acerca da conformidade dos atos administrativos, os achados de auditoria e as recomendações geradas ao longo do exercício de 2023 apontam oportunidades de melhoria e inconsistências que precisam da devida atuação da gestão.

Todavia, considerando que as inconsistências verificadas são passíveis de correção e que não foi identificado prejuízo à Administração Pública, não há que se falar em comprometimento à conformidade dos atos de gestão.

3. Processo de elaboração das informações contábeis e financeiras

Considerando a ausência no PAINT de trabalho específico para avaliação do processo de elaboração das informações contábeis e financeiras, o que, portanto, impossibilita a manifestação pela Auditoria Interna sobre esse tema, emite-se negativa de opinião referente a este processo em 2023.

4. Atingimento dos objetivos operacionais

Os resultados dos trabalhos de auditoria realizados em 2023 apontaram que, a despeito dos pontos de atenção, das oportunidades de melhoria e das inconsistências identificadas, os projetos avaliados vêm atingindo os seus objetivos e a escola vem, aos poucos, buscando estruturar sua governança, gestão de riscos e estratégia.

C - OPINIÃO

Na opinião geral da Auditoria Interna e em conformidade com as disposições específicas constantes do [Referencial Técnico de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal](#), concluo, com razoável segurança, que os processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos relacionados à aderência da prestação de contas aos normativos que regem a matéria, à conformidade legal dos atos administrativos e ao atingimento dos objetivos operacionais, **estão adequados** e atendem às condições relacionadas ao atual contexto, à natureza e à complexidade da Enap.

Bruna Barbosa de Morais Moreira

Auditora-Chefe

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Barbosa de Morais Moreira, Auditor(a) Interno**, em 28/03/2024, às 17:48, conforme horário oficial de Brasília e Resolução nº 9, de 04 de agosto de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.enap.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0777792** e o código CRC **0544042B**.