

## RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA INTERNA - RA.03/2016

### AUDITORIA – ORÇAMENTO 2015

#### SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	3
1.INTRODUÇÃO .....	4
1.1.Equipe de trabalho .....	4
1.2.Visão geral do objeto .....	4
1.2.1.Estrutura organizacional.....	5
1.2.2.Processos de trabalho.....	5
1.2.3.Definição da Amostra .....	5
1.2.4.Critérios de análise utilizados.....	6
1.3.Técnicas de auditoria utilizadas .....	7
1.4.Volume de recursos auditados.....	7
1.5.Objetivos da auditoria.....	7
2.ANÁLISE DOS PLANOS DE PROVIDÊNCIA DE AUDITORIAS ANTERIORES .....	7
3.CONSTATAÇÕES E CONSIDERAÇÕES.....	10
3.1.Orçamento 2015 .....	10
3.1.1. Constatação 1 – Estorno de limite de recurso orçamentário de custeio.....	10
3.1.1.1.Causas .....	10
3.1.1.2.Consequências.....	10
3.1.1.3.Critérios.....	11
3.1.1.4.Evidências .....	11
3.1.1.5.Análise do gestor sobre a constatação .....	12

3.1.1.6.Conclusão da auditoria.....	12
3.1.1.7.Recomendações .....	12
3.1.2.Constatação 2 – Divergência nos valores apresentados nas Metas Físicas Previstas em comparação com as Metas Físicas Realizadas.....	13
3.1.2.1.Causas .....	13
3.1.2.2.Consequências.....	13
3.1.2.3.Critérios.....	14
3.1.2.4.Evidências .....	14
3.1.2.5.Análise do gestor sobre a constatação .....	14
3.1.2.6.Conclusão da auditoria.....	14
3.1.2.7.Recomendações .....	15
3.1.3.Constatação 3 – Ausência de comprovação de aprovação da proposta orçamentária pelo Conselho Universitário - CONSUNI e pelo Conselho Curador - CONCUR. ....	15
3.1.3.1.Causas .....	15
3.1.3.2.Consequências.....	15
3.1.3.3.Critérios.....	15
3.1.3.4.Evidências.....	16
3.1.3.5.Análise do gestor sobre a constatação .....	16
3.1.3.6.Conclusão da auditoria.....	16
3.1.3.7.Recomendações .....	17
4.PONTOS POSITIVOS.....	17
5.CONCLUSÃO .....	17

## **APRESENTAÇÃO**

Durante a execução dos trabalhos, foi publicada, no Boletim de Serviço UNIPAMPA nº 244 – Edição Extraordinária de 16 de maio/2016, a Portaria nº 900, de 05 de maio de 2016, revogando a Portaria 367/2013 e instituindo a nova estrutura organizacional da Universidade Federal do Pampa. Entretanto, como os trabalhos da Auditoria em Orçamento iniciaram antes dessa alteração, inclusive com envio de documentos pela AUDIN aos auditados, baseado na estrutura organizacional da época, foi mantida a nomenclatura antiga no Relatório.

A Auditoria em Orçamento, de responsabilidade da Divisão de Orçamentos, ligada à Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Avaliação, foi prevista no PAINT.2016, ação 05, decorrente da Matriz de Análise de Processos Críticos da Auditoria Interna, realizada em 2014 e atualizada em 2015 para definir os processos/áreas para fins de auditoria em 2016.

Essa auditoria é importante para a Universidade porque se propõe a avaliar o desempenho dos gastos das Unidades em relação ao orçamento disponível.

Nesse contexto, no exercício de 2015, o orçamento executado e controlado pela Divisão de Orçamento foi a diretriz para o desempenho das atividades de toda a Universidade, desenvolvendo relatórios, planilhas e outras ferramentas a fim de evidenciar a transparência da gestão orçamentária para a comunidade acadêmica em geral.

A Auditoria Interna da UNIPAMPA busca cumprir com sua missão institucional e contribuir com a gestão da Universidade realizando a análise do sistema de controle utilizado.

### **ESCOPO DO TRABALHO**

- ✓ Avaliação do sistema de controle utilizado nos processos de orçamento;
- ✓ Objetivos e indicadores utilizados para a área de orçamento.

## 1. INTRODUÇÃO

Na introdução é apresentada a equipe de trabalho; a visão geral do objeto auditado, que descreve a estrutura organizacional; o processo de trabalho; a definição da amostra e os critérios de análise utilizados.

### 1.1. Equipe de trabalho

Nome completo	Cargo	Atividade na Auditoria
Jeferson Luís Lopes Goularte	Professor	Coordenador da Auditoria
Lisiane Pereira Motta	Auditora	Auditora
Ivani Soares	Secretária Executiva	Revisora Textual

### 1.2. Visão geral do objeto

O objeto auditado é o Orçamento da Universidade durante o ano de 2015, desenvolvido e executado pela Divisão de Orçamento, vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Avaliação.

A Tabela 01 a seguir apresenta os dados orçamentários dos últimos 5 anos:

Tabela 01 – Execução do Orçamento nos últimos 5 anos

Grupo Natureza da Despesa	2011			2012			2013			2014			2015		
	Jotação Atualizada	Empenhado	%	Jotação Atualizada	Empenhado	%	Jotação Atualizada	Empenhado	%	Jotação Atualizada	Empenhado	%	Jotação Atualizada	Empenhado	%
Pessoal e Encargos Sociais	84.803.822,00	83.897.004,09	98,93	97.097.570,00	96.337.473,38	99,22	121.472.606,00	118.935.090,96	97,91	151.455.766,00	150.090.759,35	99,10	180.448.810,00	179.584.787,76	99,52
Outras Despesas Correntes	33.760.969,00	33.095.614,11	98,03	27.600.013,00	25.905.983,50	93,86	46.236.251,00	44.202.210,86	95,60	56.219.509,00	46.834.565,07	83,31	58.770.938,00	53.964.552,12	91,82
Investimentos	58.285.797,00	58.203.207,14	99,86	48.220.950,00	38.077.799,20	78,97	31.050.441,00	31.044.226,03	99,98	46.531.992,00	41.959.568,27	90,17	28.564.006,00	14.226.748,01	49,81
<b>Total</b>	<b>176.850.588,00</b>	<b>175.195.825,34</b>	<b>99,06</b>	<b>172.918.533,00</b>	<b>160.321.256,08</b>	<b>92,71</b>	<b>198.759.298,00</b>	<b>194.181.527,85</b>	<b>97,70</b>	<b>254.207.267,00</b>	<b>238.884.892,69</b>	<b>93,97</b>	<b>267.783.754,00</b>	<b>247.776.087,89</b>	<b>92,53</b>

Fonte: SIAFI, elaborado pela AUDIN.

Analisando a Tabela 01 podemos verificar que a despesa empenhada com pessoal e encargos sociais está em evolução, ou seja, aumentando a cada ano; as despesas correntes empenhadas (custeio) também estão em evolução, principalmente nos últimos três anos, demonstrando o aumento de custeio; e, os valores empenhados com investimentos (obras e material permanente) estão diminuindo ao longo dos anos, apresentando uma redução acentuada no último ano.

A Tabela 02 mostra a evolução da receita própria da Universidade nos últimos 5 anos:

Tabela 02 – Realização de Receita Própria e Transferências de Convênios/Pessoas nos últimos 5 anos

Especificação	2011	2012	2013	2014	2015
Receita Própria	336.800,82	401.440,82	1.054.178,84	976.408,81	582.902,99
Transferências de Convênios/Pessoas	0,00	5.120,00	956.351,69	2.382.936,29	1.776.675,27
Total	336.800,82	406.560,82	2.010.530,53	3.359.345,10	2.359.578,26

Fonte: SIAFI, elaborado pela AUDIN.

Na Tabela 02 demonstramos a receita própria, que tem origem na prestação de serviços administrativos, serviços veterinários, remuneração de depósitos bancários, tarifa de ocupação de imóveis, taxa de inscrição de concursos, entre outros; e as transferências de convênios e de pessoas, que têm origem nos recursos transferidos por meio de convênios celebrados entre a Universidade e uma Instituição para aquisição de equipamentos e material permanente.

#### 1.2.1. Estrutura organizacional

A estrutura organizacional envolvida, desde a proposta até a execução do orçamento, é a Divisão de Orçamento da Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento da Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Avaliação.

#### 1.2.2. Processos de trabalho

A elaboração da proposta de orçamento da Universidade é desenvolvida pela Divisão de Orçamento e pelo Pró-Reitor de Planejamento em parceria com as Unidades Gestoras dos campi, que enviam suas demandas, as quais são ajustadas de acordo com a disponibilidade de recursos orçamentários pelo Governo Federal para o exercício seguinte. Essa proposta, desenvolvida pela Divisão de Orçamento, é encaminhada para aprovação do Reitor e do Conselho Universitário e por fim, enviada para parecer do Conselho Curador.

A execução do orçamento é acompanhada pela Divisão de Orçamento e integra o Relatório de Gestão da Universidade, que também é analisado pelo Conselho Universitário – CONSUNI - e apreciado pelo Conselho Curador - CONCUR.

#### 1.2.3. Definição da Amostra

A amostra da auditoria teve por base o Orçamento da Universidade que foi executado durante o ano de 2015. Pelos critérios de materialidade e de relevância foram selecionadas as ações e os programas a serem auditados.

#### 1.2.4. Critérios de análise utilizados

Os critérios de análise utilizados foram a observância das normas, dos regulamentos internos e da legislação vigente, listados abaixo:

- ✓ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**  
Lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico;
- ✓ **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000**  
Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- ✓ **Decreto nº 8.389, de 07 de janeiro de 2015**  
Dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo até a publicação da Lei Orçamentária de 2015;
- ✓ **Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015**  
Restos a Pagar Bloqueados;
- ✓ **Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015**  
Programação orçamentária e financeira; estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015;
- ✓ **Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015**  
Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências;
- ✓ **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**  
Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências;
- ✓ **Instrução normativa nº 01, de 06 de abril de 2001**  
Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- ✓ **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**  
Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- ✓ **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**  
Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;

- ✓ **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**  
Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- ✓ **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**  
Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015;
- ✓ **Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015**  
Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências;
- ✓ **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015**  
Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015;
- ✓ **Resolução nº 71, de 27 de fevereiro de 2014**  
Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2014-2018) da UNIPAMPA;
- ✓ **Portaria MF nº 340/2015**  
Abre Anexo II do Decreto nº 8.456/2015 – Cronograma mensal de desembolso;
- ✓ **Portaria MP/SOF nº 16/2015**  
Alterações Orçamentárias;
- ✓ **Portaria nº 168/2015**  
Detalha limites de empenho;
- ✓ **Portaria nº 599/2015**  
Revoga o detalhamento dos limites de movimentação e empenho;
- ✓ **Portaria SPO nº 4/2015**  
Fixa prazo para Empenhos no MEC;
- ✓ **Resolução 33 de 2011**  
Aprova Regimento CONSUNI;
- ✓ **Resolução 52 de 2013**  
Aprova Regimento CONCUR.

### 1.3. Técnicas de auditoria utilizadas

- ✓ Análise de contas;
- ✓ Exame documental;
- ✓ Entrevistas e questionários;
- ✓ Extração eletrônica de dados;
- ✓ Inspeção física;
- ✓ Mapa de processo.

#### 1.4. Volume de recursos auditados

O volume de recursos auditados é o orçamento executado pela universidade no ano de 2015.

#### 1.5. Objetivos da auditoria

- ✓ Avaliar as ações e os programas do orçamento 2015 visando comprovar a conformidade da execução com os limites e as destinações estabelecidas na legislação pertinente;
- ✓ Avaliar os controles utilizados nos programas do orçamento 2015;
- ✓ Verificar a conformidade na gestão orçamentária e o adequado alinhamento aos objetivos e aos indicadores estratégicos da Universidade (PDI);
- ✓ Sugerir possíveis melhorias no processo de controle e de gestão orçamentária na Universidade.

## 2. ANÁLISE DOS PLANOS DE PROVIDÊNCIA DE AUDITORIAS ANTERIORES

Em 2013 foi realizado o Relatório de Auditoria – RA 025-2013, com a finalidade de analisar a eficiência no processo de execução de recursos descentralizados no orçamento da Universidade e dos recursos extraordinários recebidos durante o ano de 2013. A auditoria destinou-se a verificar o fiel cumprimento das metas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e, conseqüentemente, no Plano Plurianual, conforme determina a Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001.

No RA 025-2013, foram geradas quatro recomendações aos gestores, três para a PROPLAN e uma para o NTIC, formalizadas através de dois Planos de Providências, o PP.03.2014 e o PP.04.2014. Das 3 recomendações feitas à PROPLAN, duas foram consideradas “Atendidas” no monitoramento feito pela Auditoria Interna, em outubro de 2015, ficando uma pendência, descrita a seguir:

**Recomendação 01. Mapear o processo, como forma de identificar pontos de ineficiência e proporcionar uma visão sistêmica da distribuição e execução orçamentária e financeira.**

A PROPLAN, no Memorando 218, de 18/12/2014, informou à AUDIN o atendimento parcial da recomendação dizendo que “a Divisão de Orçamento ainda não possui condições de mapear os macroprocessos para identificar pontos de ineficiência, porém já ocorre o detalhamento dos fluxos de processos que envolvem o referido setor, com o objetivo de auxiliar os servidores na observância e no padrão dos procedimentos.”

No Monitoramento feito pela Auditoria no Mem.16.2015, de 05/10/2015, a PROPLAN informou, através do Mem.195.2015, que “considerando a redistribuição da chefia anterior da Divisão de Orçamento, ocorrido em Junho de 2015, estão priorizando algumas ações como: treinamento das novas servidoras que ingressaram no setor e implantação de controles orçamentários para despesas de grande vulto, como, por exemplo, obras,

convênios, restaurantes universitários, entre outros. Com relação ao mapeamento dos processos realizados em 2014, informam que estes vêm sendo reavaliados, pois com o passar do tempo se tornaram desatualizados, principalmente no tocante às interações com os demais setores da instituição. Estão finalizando o mapeamento de um novo processo da universidade, que são os Termos de Execução Descentralizada – TED – para os cursos de capacitação in company e o mapeamento de todos estes processos é do interesse deles, pois, além das diversas vantagens que o mapeamento proporciona, o produto desta ação servirá de base para o NTIC desenvolver o módulo da Divisão de Orçamento no sistema GURI”.

O Gestor da PROPLAN, em sua manifestação para o Relatório Preliminar desta Auditoria, através do Memorando 108.2016, de 16/06/2016, reafirma o compromisso de finalizar os mapeamentos de processos da Divisão de Orçamento. Informa, contudo, que, *“(...) devido à turbulência econômica e financeira pela qual o nosso País está passando, a equipe da Divisão de Orçamento tem sido extremamente exigida, dadas as novas demandas que surgiram devido a este contexto, o que acabou por afetar a produtividade na execução de determinadas atividades. Por esta razão, estão sendo priorizadas as atividades de caráter inadiável e as que, caso não sejam atendidas, possam acarretar grandes prejuízos à instituição. Diante deste novo cenário, o número de servidores da equipe se mostrou insuficiente. Pensando nisso, se está propondo a criação de uma comissão interna permanente para mapeamento e revisão dos processos da instituição, inclusive, no caso da PROPLAN - Divisão de Orçamento. O NTIC também se propôs a participar desta atividade, já que também tem interesse na resolução desta pendência, pois está trabalhando no 1º Módulo do Sistema de Orçamento. A implantação desta comissão será vital para que possamos determinar um prazo de atendimento à recomendação da AUDIN.”*

Em vista da resposta recebida e em face da relevância da recomendação feita, reforçamos a necessidade do atendimento pleno da Recomendação 01.2013, do Relatório de Auditoria RA-25.2013, no menor prazo possível, e informamos que a recomendação continuará sendo monitorada pela AUDIN.

Sobre a recomendação feita ao NTIC, no RA.25.2013: Recomendação 03. **Implantar sistema de controle informatizado da execução orçamentária e financeira**, quando do monitoramento feito pela AUDIN no Mem.21.2015, de 05/10/2015, foi considerada **“Atendida”** conforme resposta recebida do NTIC, no Mem.102.2015, conforme segue: “O NTIC informa que desenvolveu e apresentou ao setor responsável pelo respectivo processo a primeira entrega do módulo de orçamento. Cabendo assim ao mesmo realizar os testes necessários e liberar a homologação do sistema e a liberação em produção.” O NTIC apresentou, ainda, à AUDIN, tela com menu e funcionalidades do módulo de orçamento atual.

A PROPLAN, por sua vez, na Manifestação do Gestor sobre o Relatório Preliminar desta Auditoria, enviada à AUDIN através do Memorando 108.2016, informa que foram providenciados os testes necessários

quanto ao módulo de Orçamento, contudo, as funcionalidades disponibilizadas, até o momento, não permitem que este seja posto em pleno funcionamento.

Entendemos as dificuldades para desenvolver um Sistema de Controle Informatizado da Execução Orçamentária e Financeira operacionalmente eficiente e suficientemente efetivo para atender o trabalho a que se propõe. No entanto, de nada adianta desenvolver um Módulo sem a efetividade necessária. Como esta Recomendação já havia sido dada como “Atendida” pela entrega do Módulo, ela continuará com esse status, no entanto, em uma auditoria futura, novamente será verificado se as operacionalidades disponibilizadas pelo NTIC foram aperfeiçoadas e se o Módulo pôde ser colocado em pleno funcionamento.

### **3. CONSTATAÇÕES E CONSIDERAÇÕES**

#### **3.1. ORÇAMENTO 2015**

##### **3.1.1. Constatação 1 – Estorno de limite de recurso orçamentário de custeio**

Estorno de limite orçamentário pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação - SPO/MEC, no valor de R\$ 48.045,16, em função da demora no remanejamento de recurso anulado e sua posterior emissão de empenho.

Na conta 823200900 limite orçamentário a utilizar – encerramento - pode ser observada, através das Notas de Lançamento 2015NL017575 e 2015NL017943 emitidas pela SPO/MEC, a anulação dos limites orçamentários não utilizados, inviabilizando a utilização do recurso no encerramento do exercício.

Pode-se observar que o evento 58.0.856 refere-se a registro de anulação de limite orçamentário a utilizar pelo órgão superior na Unidade Gestora - UG responsável pela Unidade Orçamentária - UO, devido à anulação de empenho no encerramento.

Os limites disponíveis na conta 82320.0900 referem-se ao encerramento do exercício. Os recursos não utilizados são estornados pela SPO/MEC e transferidos para outras IFES ou recolhidos para o Ministério da Educação, portanto, faz-se necessária a anulação dos empenhos, gerando saldo na conta de limite, e o seu respectivo empenho imediato a fim de que o recurso não seja anulado e perdido.

##### **3.1.1.1. Causas**

✓ Morosidade no remanejamento e na emissão de empenho após as anulações efetuadas no período compreendido entre 28/12/2015 e 31/12/2015.

##### **3.1.1.2. Consequências**

- ✓ Recolhimento de limite orçamentário de custeio que poderia ter sido utilizado na emissão de empenhos necessários para atender despesas do exercício 2015, ou até mesmo do exercício seguinte. Esse recolhimento significa perda real de recurso orçamentário do exercício 2015;
- ✓ O recolhimento do valor em 2015 pode afetar negativamente os limites a receber do exercício 2016, em função de sua não utilização na totalidade.

### 3.1.1.3. Critérios

Segue abaixo as orientações da STN sobre o encerramento do exercício:

- ✓ **Macrofunção SIAFI 02.11.11 – Execução orçamentária para o exercício**

*2.1.2.3.2 Após a data limite de empenho definida no decreto de programação financeira ocorre a apuração do novo limite orçamentário pela rotina de encerramento do exercício. O registro desse limite é feito pelo evento 58.0.753, na NL.*

- ✓ **Mensagem SIAFI 2015/2045775 - Rotina de limites orçamentários encerramento 2015**

*A STN/COFIN disponibilizará os limites orçamentários para as Setoriais de programação financeira de órgão superior por meio do evento 58.0.753 impactando as contas 72320.05.00 – limite orçamentário autorizado - encerramento e 82320.09.00 - limite orçamentário a utilizar - encerramento.*

A descrição da conta 82320.09.00 diz:

- ✓ **82320.09.00 = LIMITE ORÇAMENTÁRIO A UTILIZAR - ENCERRAMENTO**

*Registra o novo valor do limite orçamentário a utilizar após o encerramento do prazo de emissão de empenho definido pelo decreto de programação financeira.*

### 3.1.1.4. Evidências

- Nota de lançamento nº 2015NL017575;
- Nota de lançamento nº 2015NL017943.

### 3.1.1.5. Análise do gestor sobre a constatação

A análise do gestor foi obtida através do memorando nº 108.2016 / PROPLAN, de 16 de junho de 2016, informando:

*“Realmente, houve estorno de limite orçamentário por parte da SPO/MEC. Isto ocorreu em função de uma falha de comunicação entre os envolvidos no processo (PROPLAN e PROAD) durante os trâmites finais de encerramento do exercício 2015.*

*Durante esse período, após o encerramento do prazo para emissão de empenhos, a SPO/MEC estorna os limites disponíveis na conta 823200100 – Limite Orçamentário a utilizar e remaneja para a conta 823200900 – Limite Orçamentário a utilizar/encerramento do exercício. Desta forma, ao final de cada dia, aquela Secretaria pode monitorar os possíveis saldos de anulações de empenho realizadas pelas unidades orçamentárias e assim promover o recolhimento diário dos recursos orçamentários não utilizados por uma unidade e repassar a outras que comprovem possuir capacidade de execução e necessidade imediata para o uso destes recursos.*

*A fim de evitar a presença de saldo nessa conta no final de cada dia e, conseqüentemente, a devolução dos recursos orçamentários, as unidades orçamentárias vinculadas ao MEC utilizam da seguinte prática: após as anulações de empenho, impreterivelmente, no mesmo dia, também realizam as emissões de empenhos em montante igual ao valor que foi originalmente anulado.*

*Contudo, durante o recesso de final de ano, não tomamos conhecimento de algumas anulações de empenho realizadas pela PROAD e também não recebemos solicitações de dotações orçamentárias com o objetivo de reutilização destes saldos orçamentários anulados, apesar de estarmos trabalhando em regime de sobreaviso. Desta forma, infelizmente, quando verificamos os limites de empenho disponíveis, a SPO/MEC já havia recolhido o valor supracitado.*

*Diante disso, finalmente, gostaríamos de destacar que os esforços serão redobrados em momentos futuros a fim de evitar a ocorrência de tal fato novamente.”*

### 3.1.1.6. Conclusão da auditoria

No Relatório Preliminar de Auditoria, havia sido recomendado que **“seja incluído no processo de execução orçamentária uma comunicação formal entre setores, na qual a Coordenadoria de Contabilidade e Finanças - CCF informe diariamente à Divisão de Orçamentos as anulações de empenhos que forem feitas no período”**. Em sua manifestação, no memorando 108-2016, a PROPLAN reconhece que houve o estorno constatado e compromete-se a reforçar os esforços para evitar que tal situação se repita em momentos futuros. Pela manifestação recebida, pudemos observar o comprometimento do gestor em atender a recomendação do Relatório Preliminar de Auditoria bem como os motivos pelos quais a situação ocorreu. Assim, decidimos não mantê-la no Relatório Final.

### 3.1.1.7. Recomendações

---

### 3.1.2. Constatação 2 – Divergência nos valores apresentados nas Metas Físicas Previstas em comparação com as Metas Físicas Realizadas

Através da análise feita nas planilhas enviadas pela Divisão de Orçamento, constatou-se divergência entre os valores previstos em comparação com os valores realizados das Metas Físicas, principalmente na ação 4002, do programa 2032. Na tabela 3 - *Metas Físicas e Financeiras Previstas e Realizadas*, apresentamos a comparação das metas previstas com as realizadas.

**Tabela 3 – METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS PREVISTAS E REALIZADAS 2015**

PROGRAMA	AÇÃO	META FÍSICA PREVISTA	META FÍSICA REALIZADA	%	META FINANCEIRA PREVISTA	META FINANCEIRA REALIZADA	%
2032	8282	20	20	100	20.706.393,00	11.848.679,79	57
	20RK	13191	8200	62	41.478.112,00	35.591.240,55	86
	4002	4884	10744	220	8.592.634,00	7.063.708,83	82
	20GK	198	184	93	5.585.049,00	3.641.369,23	65
2030	20RJ	1	1	100	950.449,00	515.503,47	54
2109	4572	850	638	75	400.000,00	226.382,09	57

Fonte: LOA, e-mail Divisão de Orçamentos

A resposta enviada pelo gestor da Divisão de Orçamento à SA 02.2016-AUDIN, quanto ao item 5, que solicitava “Relatório no qual constem os programas e as ações da Universidade com as metas físicas e financeiras previstas e realizadas no ano de 2015” traz a informação das metas das ações 8282, 20RK, 4002 e 20GK. Na análise da resposta, verifica-se uma significativa distorção no valor apresentado na meta física realizada da ação 4002, o qual apresenta meta física prevista 4.884 e meta realizada de 10.744. Observa-se aqui uma distorção de, aproximadamente, 220% da Meta Física Realizada em comparação com a Meta Física Prevista. Esta distorção não se refletiu na Meta Financeira Realizada da mesma ação, que apresentou os seguintes valores:

**Meta Financeira Prevista: R\$ 8.592.634,00; Meta Financeira Realizada: R\$ 7.063.708,83.**

#### 3.1.2.1. Causas

- ✓ Falta de análise do indicador adequado para a previsão da Meta física;
- ✓ Provável utilização de indicadores diferentes para cálculo da Meta Física prevista e realizada.

#### 3.1.2.2. Consequências

- ✓ Impossibilidade de efetuar análise de comparação entre a meta prevista e a meta realizada;
- ✓ Distorção nos valores apresentados na Execução Orçamentária.

### 3.1.2.3. Critérios

- Lei 13.115/15 - Lei Orçamentária Anual para 2015.

### 3.1.2.4. Evidências

- E-mail da Divisão de Orçamento: Resposta à SA 02-2016 – item nº 05 – Planilha: Metas Físicas e Financeiras Previstas x Realizadas – Exercício 2015.

### 3.1.2.5. Análise do gestor sobre a constatação

A análise do gestor foi obtida através do memorando nº 108.2016 / PROPLAN, de 16 de junho de 2016, informando:

*“Já havíamos identificado essa divergência durante o período chamado de “Acompanhamento Orçamentário” - exercício 2015, realizado no mês de janeiro/2016, no qual as Unidades Orçamentárias vinculadas ao MEC prestaram contas sobre a execução orçamentária e financeira das ações sob sua responsabilidade no exercício anterior.*

*Esta distorção entre as metas físicas previstas e as efetivamente realizadas ocorreu devido à falha durante a programação da PLOA para o exercício 2015. Esta programação é feita sempre no ano anterior ao da execução dos recursos orçamentários e financeiros, ou seja, foi realizada no exercício 2014.*

*Em 2014, a responsabilidade pela programação orçamentária no SIMEC ficava a cargo da Chefia anterior da Divisão de Orçamento, por esta razão, não foi possível identificarmos a origem desta falha, se ocorreu por parte da unidade responsável pela execução da Ação 4002 e, consequentemente, pela estimativa das metas, a PRAEC, ou se por parte da Divisão de Orçamento/PROPLAN, no momento da inserção dos dados no sistema.*

*Contudo, o que podemos afirmar é que a meta prevista foi subestimada em 4.884 alunos devido a um equívoco de interpretação no tocante à descrição do produto esperado para esta Ação. Segundo o Mapeamento de Ações Integrantes da Lei Orçamentária realizado em 2014 (em anexo), consideram-se como produto da ação 4002, os benefícios concedidos que equivalham ao somatório dos diferentes benefícios concedidos a cada um dos estudantes do Ensino Superior.*

*Na primeira estimativa da meta física, havia a interpretação de que deveriam ser computados apenas os benefícios concedidos por número de CPF (Cadastro de Pessoa Física). Contudo, posteriormente, verificou-se que esta interpretação estava equivocada, pois deveriam ser somados todos eles, independentemente do fato de determinados alunos receberem mais de um tipo de benefício.*

*Diante deste fato, durante o Acompanhamento Orçamentário – exercício 2015, foi solicitada a reprogramação da meta (conforme documento anexo).”*

### 3.1.2.6. Conclusão da auditoria

A recomendação feita no Relatório Preliminar de Auditoria era para que fosse **“adotado o mesmo indicador constante na LOA ao delimitar a Meta Física Prevista para demonstrar a Meta Física Realizada”**. Com base em documento enviado pela PROPLAN (Descrição da ação 4002), na manifestação do Gestor,

observa-se que houve a correção da distorção citada na recomendação, razão pela qual decidimos não mantê-la no Relatório Final.

### 3.1.2.7. Recomendações

--

### 3.1.3. Constatação 3 – Ausência de comprovação de aprovação da proposta orçamentária pelo Conselho Universitário - CONSUNI - e pelo Conselho Curador – CONCUR.

Na análise realizada na documentação orçamentária de 2015, não foram encontradas comprovações a respeito da aprovação da proposta orçamentária pelo Conselho Universitário, nem comprovação de apreciação pelo Conselho Curador.

Através da SA18.2016-AUDIN, de 28/04/2016, questionamos a PROPLAN - Divisão de Orçamento sobre essas comprovações. Em resposta, o gestor da área informou que não foram encontrados tais documentos.

Quanto à comprovação da análise da execução orçamentária de 2015 pelo CONSUNI, nos foi enviada cópia da ata nº 17, de 31 de março de 2016. Analisando tal documento, verificamos que ele trata da aprovação do Relatório de Gestão, o que, no entendimento da auditoria, não atende a norma vigente. A Resolução nº 33/2011 - Regimento do CONSUNI – trata, no artigo 10, inciso XXXI, da aprovação do Relatório de Gestão: “aprovar o plano plurianual e o relatório de gestão da Universidade”. Já para análise e parecer sobre a execução orçamentária, a mesma Resolução, no art. 10, inciso XXVI, preceitua: “analisar e dar parecer sobre a execução orçamentária, findo o ano de exercício orçamentário”. Portanto, entendemos que são dois momentos diferentes, o que geraria duas análises e duas aprovações.

#### 3.1.3.1. Causas

- ✓ Não observância da legislação vigente para a aprovação do orçamento anual.

#### 3.1.3.2. Consequências

- ✓ Ausência de documentos necessários no processo para atender a legislação vigente.

#### 3.1.3.3. Critérios

- ✓ **Resolução nº 33/2011 Aprova o Regimento CONSUNI**  
Art. 10 [...]  
(...)

XXVI. analisar e dar parecer sobre a execução orçamentária, findo o ano de exercício orçamentário;

(...)

XXX. aprovar as diretrizes de planejamento orçamentário para o exercício seguinte, bem como a matriz de distribuição orçamentária entre as Unidades Universitárias;

✓ **Resolução 52 de 2013 Aprova Regimento CONCUR**

Art. 5º [...]

I. emitir parecer sobre a proposta orçamentária apresentada pela Reitoria e aprovada pelo Conselho Universitário;

### 3.1.3.4. Evidências

- Resposta por E-mail da Divisão de Orçamento;
- Atas de 2014 do CONSUNI;
- Atas de 2014 do CONCUR.

### 3.1.3.5. Análise do gestor sobre a constatação

A análise do gestor foi obtida através do memorando nº 108.2016 / PROPLAN, de 16 de junho de 2016, informando:

*“Realmente, não foram encontrados documentos que comprovassem a aprovação da proposta orçamentária de 2015 pelo CONSUNI e pelo CONCUR.*

*Desta forma, informamos que, a partir do exercício 2016, a proposta orçamentária será encaminhada para aprovação pelos órgãos competentes designados pelas normas internas desta universidade.*

*Considerando orientação dessa Auditoria Interna para que a execução orçamentária de cada exercício, logo após o seu encerramento, seja encaminhada para aprovação pelo CONSUNI e por entendermos que o envio do Relatório de Gestão para aprovação pelo mesmo Conselho, de certa forma, já atende à norma vigente, uma vez que o referido relatório apresenta a prestação de contas das ações orçamentárias sob responsabilidade desta instituição, informamos que, visando dar maior visibilidade a esta atividade, providenciaremos uma espécie de adendo ao Relatório de Gestão em que será apresentado maior detalhamento quanto à execução orçamentária da instituição. Desta forma, buscamos minimizar retrabalho por parte dos conselheiros universitários, já que estes teriam que analisar documentos muito semelhantes. Desta forma, intentamos também reduzir uma potencial morosidade deste processo.”*

### 3.1.3.6. Conclusão da auditoria

As recomendações 3, 4 e 5 do Relatório Preliminar de Auditoria eram, respectivamente, que **“para os próximos exercícios, as diretrizes de planejamento orçamentário para o exercício seguinte, bem como a**

**matriz de distribuição orçamentária entre as Unidades Universitárias sejam submetidas à prévia aprovação do Conselho Universitário”; “para os próximos exercícios, a proposta orçamentária apresentada pela Reitoria e aprovada pelo Conselho Universitário seja submetida ao parecer do Conselho Curador”; e “que, ao final de cada exercício, a execução orçamentária seja submetida à análise e ao parecer do Conselho Universitário”.**

Com base na manifestação do gestor, formalizada através do memorando 108-2016 da PROPLAN, pudemos observar o comprometimento do gestor em atender a recomendação sugerida, inclusive com a busca de alternativas para evitar retrabalho nos referidos conselhos e morosidade no trâmite dos processos. Assim, decidimos não manter, no Relatório Final, as recomendações que constaram no Relatório Preliminar.

#### **3.1.3.7. Recomendações**

---

#### **4. PONTOS POSITIVOS**

- Controle orçamentário de despesas de grande vulto, feito por meio de planilhas, pela divisão de orçamento da PROPLAN;
- Preocupação dos gestores dos recursos com as informações e com a melhoria do processo, fornecendo respostas e realizando análise crítica da execução orçamentária de 2015;
- Disponibilização de manuais, orientações e relatórios semanais na página da divisão de orçamento, através dos quais pode-se acompanhar a execução orçamentária ao longo do ano;
- Realização de reuniões periódicas com os gestores para análise e planejamento de ações para execução orçamentária.

#### **5. CONCLUSÃO**

O processo de gestão orçamentária da UNIPAMPA está adequado aos normativos que regem o orçamento público no que se refere à previsão orçamentária e ao empenho, obedecendo a uma programação definida na Lei Orçamentária Anual – LOA, e aos preceitos da lei 4.320/64 e do Plano Plurianual - PPA 2012-2015 do Governo Federal. Também está de acordo com os parâmetros estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI e no Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024.

Porém, quanto ao processo de controle interno, atualmente feito de forma manual, por meio de planilhas, na Divisão de Orçamento, entendemos que há necessidade de que seja desenvolvido um sistema

informatizado, no qual o acompanhamento possa ser feito a qualquer tempo, de forma ágil, com dados que reflitam o momento atual de cada conta/recurso.

Importante abordar, nesta auditoria, que a comunicação se faz necessária entre os setores envolvidos na execução orçamentária para não ocorrerem casos em que a Universidade acabe por perder recursos que poderiam ser realocados e reutilizados.

Como foi evidenciado através de documentação constante neste processo de auditoria, verifica-se que os recursos liberados nos orçamentos vêm sofrendo um decréscimo ao longo dos últimos 5 anos. Este fato requer dos gestores um maior esforço no sentido de rever programas e ações, de forma a adequar-se, o melhor possível, aos valores liberados, evitando maiores prejuízos à Universidade.

Bagé, 20 de junho de 2016.

Lisiane Pereira Motta  
Auditora

Jeferson Luís Lopes Goularte  
Coordenador Audin

Ivani Soares  
Secretária Executiva

## Anexo I

### Avaliação do Sistema de Controles Internos do Órgão

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS A SEREM AVALIADOS	VALORES					OBSERVAÇÕES
	1	2	3	4	5	
<b>Ambiente de Controle</b>						
1. A Divisão de Orçamento percebe os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da unidade e dá suporte adequado ao seu funcionamento.					x	
2. Os mecanismos gerais de controle instituídos pela Divisão de Orçamento são percebidos por todos os servidores e funcionários nos diversos níveis da estrutura da unidade.			x			
3. A comunicação dentro da Divisão de Orçamento é adequada e eficiente.			x			
4. Existe código formalizado de ética ou de conduta aplicado à Divisão de Orçamento.			x			
5. Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais.			x			
6. Há mecanismos que garantam ou incentivem a participação dos servidores dos diversos níveis da estrutura da Divisão de Orçamento na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta.			x			
7. As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades.			x			
8. Existe adequada segregação de funções nos processos e atividades da competência da Divisão de Orçamento.				x		
9. Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pela Divisão de Orçamento.				x		
<b>Avaliação de Risco</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
10. Os objetivos e metas da Divisão de Orçamento estão formalizados.			x			
11. Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da Divisão de Orçamento.			x			
12. É prática da Divisão de Orçamento o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.			x			



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
AUDITORIA INTERNA

13. É prática da Divisão de Orçamento a definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão.			X		
14. A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da Divisão de Orçamento, ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo.			X		
15. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.			X		
16. Não há ocorrência de fraudes e perdas que sejam decorrentes de fragilidades nos processos internos da Divisão de Orçamento.			X		
17. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da Divisão de Orçamento instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos.			X		
18. Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da Divisão de Orçamento.			X		
<b>Procedimentos de Controle</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
19. Existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da Divisão de Orçamento, claramente estabelecidas.			X		
20. As atividades de controle adotadas pela Divisão de Orçamento são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo.				X	
21. As atividades de controle adotadas pela Divisão de Orçamento possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação.			X		
22. As atividades de controle adotadas pela Divisão de Orçamento são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionadas com os objetivos de controle.				X	
<b>Informação e Comunicação</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
23. A informação relevante para a Divisão de Orçamento é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas.				X	
24. As informações consideradas relevantes pela Divisão de Orçamento são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as				X	



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
AUDITORIA INTERNA

decisões apropriadas.						
25. A informação disponível para as unidades internas e pessoas da Divisão de Orçamento é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível.				x		
26. A Informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da Divisão de Orçamento, contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz.				x		
27. A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da Divisão de Orçamento, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura.				x		
<b>Monitoramento</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
28. O sistema de controle interno da divisão de Orçamento é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.				x		
29. O sistema de controle interno da Divisão de Orçamento tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas.			x			
30. O sistema de controle interno da Divisão de Orçamento tem contribuído para a melhoria de seu desempenho.				x		

**Escala de Valores da Avaliação:**

**(1) Totalmente inválida:** Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente não observado no contexto da unidade responsável.

**(2) Parcialmente inválida:** Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da unidade, porém, em sua minoria.

**(3) Neutra:** Significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da unidade responsável.

**(4) Parcialmente válida:** Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da unidade responsável, porém, em sua maioria.

**(5) Totalmente válido.** Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado no contexto da unidade responsável.