

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Unidade de Auditoria Interna - AUDINT

RESTOS A PAGAR



2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA - AUDINT

RELATÓRIO FINAL

ESPÉCIE DA AUDITORIA : **CONFORMIDADE DE GESTÃO**
CÓDIGO DA UNIDADE : **153091**
UNIDADE GESTORA : **PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E FINANÇAS**
NUMERAÇÃO DO RELATÓRIO : **001/2021**

RESTOS A PAGAR

1. INTRODUÇÃO

Em conformidade com o item 23 do Plano Anual de Auditoria Interna 2021, a Auditoria Interna apresenta neste Relatório o resultado final dos exames realizados pelos Auditores Internos da UFPE.

1.1. Objeto da análise

Os trabalhos tiveram como objeto de análise os controles internos atinentes à inscrição e manutenção dos restos a pagar processados e não processados na UFPE.

A etapa da execução orçamentária, segundo os termos da Lei nº 4.320/1964, se dá em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Conforme o normativo supracitado considera-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Os restos a pagar processados, referem-se às despesas empenhadas e já liquidadas, e cujo objeto do empenho já foi recebido, mas que não foram efetivamente pagas. Neste caso, entende-se que o fato gerador já foi atendido e o pagamento deverá ser efetuado tendo em vista que se constatou a existência da obrigação.

Já os restos a pagar não processados referem-se às despesas empenhadas, mas que não foram liquidadas e conseqüentemente não pagas. Neste caso a obrigação ainda não foi constatada, o que exige maior atenção por parte dos gestores.

1.2. Legislação Aplicável

Os trabalhos foram realizados em estrita observância à Instrução Normativa do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – Secretaria Federal de Controle Interno CGU/SFCI nº 09, de 09 de outubro de 2018, bem como ao seguinte conjunto de legislações e boas práticas:

- a) Lei nº 4.320 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;
- b) Decreto 93.872 de 1986 - Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências;
- c) Decreto nº 7.654 de 2011 - Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e dá outras providências;
- d) Decreto nº 9.428 de 2018 - Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados;
- e) Lei nº 101 de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- f) Portaria SPO/SE/MEC nº 2 de 2020 - Estabelece as normas e procedimentos para o encerramento do exercício financeiro de 2020 a serem observados no âmbito do Ministério;
- g) Portaria SPO/SE/MEC nº 4 de 2019 - Estabelece as normas e procedimentos para o encerramento do exercício financeiro de 2019 a serem observados no âmbito do Ministério da Educação.

1.2. Objetivos institucionais da unidade auditada

A Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - PROPLAN tem por finalidade a gestão e o controle orçamentário, financeiro e contábil em conformidade com a legislação e com o planejamento institucional. Além de ser responsável por atuar como unidade de Controle Interno; orientar na elaboração, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas de projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, que envolvam parcerias com instituições públicas e privadas; pela transparência na aplicação dos recursos públicos investidos na UFPE.

Não obstante, compete a PROPLAN expedir normativos, notas técnicas, orientações e elaborar manuais vinculados às áreas de competência, com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos internos e modernizar continuamente a gestão da instituição.

2. ESCOPO

O modelo de Auditoria Baseada em Riscos - ABR, definido no PAINT-2021 da Unidade de Auditoria Interna da UFPE, utiliza como critério de seleção das ações de auditoria os graus de impacto e probabilidade de riscos associados aos macroprocessos executados no âmbito na Universidade, bem como a análise da materialidade, relevância e criticidade dos processos.

A consecução das análises de auditoria ocorreu **oportunamente** no período de janeiro a maio do exercício de 2021, sendo avaliados aspectos considerados significativos pela Auditoria Interna em decorrência da observação de leis, regulamentos e normas internas relacionados ao tema.

Os trabalhos **abrangeram** a avaliação da regularidade e legitimidade da inscrição e manutenção dos restos a pagar processados e não processados na instituição.

A **extensão** dos trabalhos compreendeu a observância da adequação das rotinas e procedimentos executados de forma a garantir a efetivação de ações voltadas ao uso apropriado e eficiente do instrumento restos a pagar.

A **profundidade** dos exames levou em consideração sobre a adequação dos controles internos adotados pela Unidade que assegurem uma gestão adequada e transparente dos gastos públicos da UFPE. Foram observados, também, os procedimentos de fortalecimento da governança relacionados aos processos.

3. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O presente Relatório trata de Auditoria de Conformidade de Gestão, realizada com o objetivo analisar a regularidade, perante os normativos vigentes, da inscrição e manutenção dos restos a pagar processados e não processados, bem como avaliar os controles internos referentes ao monitoramento desses resíduos passivos. Será avaliada também a existência de instrumentos que promovam uma boa governança.

No que tange aos objetivos específicos dos trabalhos, buscou-se esclarecer os seguintes pontos:

- a) Verificar a existência de manuais de rotinas e procedimentos de trabalho relacionados aos restos a pagar;

- b) Verificar a indicação pelo ordenador de despesa da UG, ou pessoa por ele indicada, formalmente no SIAFI, no tocante à inscrição de restos a pagar não processados
- c) Verificar a existência de controles estabelecidos com a finalidade de confirmar a legalidade da inscrição em restos a pagar não processados;
- d) Verificar se ao final do exercício a gestão avalia os empenhos com o objetivo de verificar a real necessidade de inscrevê-los em restos a pagar não processados;
- e) Verificar como ocorre o acompanhamento dos saldos de empenhos inscritos em restos a pagar processados;
- f) Verificar como ocorre o monitoramento dos restos a pagar não processados a fim de promover o cancelamento de saldos que não serão executados.

4. RESULTADO DOS EXAMES

Por meio de indagação escrita formalizada em Solicitação de Auditoria e Ofícios Eletrônicos requeremos informações e documentos comprobatórios à Unidade Auditada, bem como Unidades Gestoras Executoras envolvidas no processo, acerca dos aspectos considerados significativos para a avaliação dos controles internos voltados aos objetivos do trabalho. Adicionalmente foram realizadas consultas no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e no Tesouro Gerencial.

Das análises efetuadas resultaram as constatações listadas neste Relatório, a saber:

4.1 INFORMAÇÃO

Sobre o tema, as ações de auditoria permitiram a identificação das seguintes informações abaixo descritas, as quais são consideradas boas práticas realizadas pela unidade auditada:

1. INFORMAÇÃO – Existência de manual de procedimentos de inscrição de restos a pagar.

Por meio de Solicitação de Auditoria S.A nº S.A nº 02 de 05 de março de 2021 requeremos à PROPLAN informações sobre a existência de manuais de procedimentos que detalhem as rotinas no processo de inscrição de restos a pagar.

Ressaltamos que com base na elaboração de manuais de procedimentos é possível uniformizar as rotinas dos servidores e fazer análise aprofundada da gestão com objetivo de gerar a simplificação de processo, desburocratização e melhoria administrativa.

Em resposta ao questionamento da AUDINT, a PROPLAN evidenciou o “Manual para inscrição em Restos a Pagar” o qual se encontra atualizado em 6 de dezembro de 2020 e traz diretrizes para as UGE’s em relação a como proceder o lançamento dos registros da inscrição em restos a pagar, no SIAFI.

Evidenciamos, conforme Ofício Circular nº 93/2020 – DCF/PROPLAN e Ofício Circular nº 94/2020 – DCF/PROPLAN, que o referido Manual é apresentado às UGE's para que possa ser usado como ferramenta de orientação no processo de inscrição dos empenhos das Unidades em restos a pagar, além de encontrar-se publicizado na página da Pró-Reitoria. No manual são apresentadas instruções desde a fase da consulta dos empenhos para verificação dos saldos até a confirmação da indicação desses empenhos para inscrição.

Neste sentido a AUDINT entende que a ferramenta apresentada funciona como instrumento que facilita as rotinas de inscrição de restos a pagar, auxiliando para a mitigação de riscos e a boa prática na gestão. Mas ressaltamos que os manuais precisam estar sendo atualizados constantemente para acompanhar as mudanças trazidas pelas legislações e os riscos inerentes àquele processo que são identificados ao longo do tempo.

4.2 CONSTATAÇÃO

Das análises efetuadas resultaram as constatações listadas neste Relatório, a saber:

1. **CONSTATAÇÃO – Fragilidade no monitoramento das inscrições de empenhos em restos a pagar não processados.**

Por meio dos Ofícios Eletrônicos nº 31 a 43/2021 de 16 de março de 2021 requeremos à Pró-Reitoria de Gestão Administrativa, Superintendência de Segurança Institucional, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida, Pró-Reitoria de Pós Graduação, Pró-Reitoria de Graduação, Centro Acadêmico do Agreste, Centro Acadêmico de Vitória, Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis, Centro de Ciências Médicas, Superintendência de Infraestrutura, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Gabinete do Reitor e Centro de Informática a apresentação de justificativa para as inscrições (conforme seleção de amostra), pelos Ordenadores de Despesa, dos empenhos em restos a pagar não processados.

Salientamos que ao final de cada exercício social é necessário que a gestão avalie os empenhos não liquidados ou em liquidação a fim de efetuar possíveis anulações ou, se for o caso, justificar a inscrição em **restos a pagar não processados** respeitando o art. 35 do Decreto 93.872/86 evitando o lançamento indevido de recursos nessa conta.

O comprometimento indiscriminado das dotações, por meio do empenho da despesa, seguido da emissão da nota de empenho com saldo em restos a pagar não processados, para sustentar a dotação que estaria disponível, sugere uso indevido desse mecanismo.

Nesse sentido, tomando por base o Decreto 93.872/86 em seu art. 35, percebe-se a preocupação do legislador em impor limitações à transferência de empenhos de um exercício para outro:

Art . 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

II - vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja, de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;

III - se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;

IV - corresponder a compromissos assumidos no exterior.

Evidenciamos o Ofício Circular nº 87/2020 – DCF/PROPLAN e o Ofício Circular nº 93/2020 – DCF/PROPLAN, os quais trazem orientação sobre a necessidade de análise, por parte das Unidades Gestoras Executoras, dos saldos que serão inscritos em restos a pagar não processados; e ainda o “Manual para inscrição em Restos a Pagar”, emitido pela PROPLAN, o qual apresenta claramente a instrução de que deverão ser observados os empenhos um a um, para que não sejam inscritos empenhos com valores irrisórios ou que não serão mais objeto de fornecimento por parte das empresas.

Ocorre que, examinando algumas das respostas das UGE’s que foram mencionadas anteriormente, evidenciamos empenhos que foram inscritos em RAP não processados em desconformidade com o rol de condições previstas no art. 35 do Decreto nº 93.872/86. A exemplo disso tem-se alguns empenhos com valores irrisórios, que sequer foram dados baixa quando da inscrição dos saldos das contas Empenhos a Liquidar e Empenhos em Liquidação.

Centro Acadêmico de Vitória

Empenho: 2020NE800025

Justificativa da Unidade: *“Ao final do exercício de 2020, no período de indicação de empenhos para inscrição em restos a pagar, o saldo remanescente de R\$ 5,20 foi incluído, **erroneamente**, na lista de empenhos com indicação para inscrição em restos a pagar.”*

Pró-Reitoria de Graduação

Empenho: 2019NE800090

Justificativa: *“O saldo foi **erroneamente** incluído em Restos a Pagar, o que já foi corrigido pela DCF/PROPLAN, através de anulação (anexo 4.3), em 17/03/2021, por se tratar de valor irrisório.”*

Empenho: 2019NE000159

Justificativa: *O saldo foi **erroneamente** incluído em Restos a Pagar, o que já foi corrigido pela DCF/PROPLAN, através de anulação (anexo 5.3), em 17/03/2021, por se tratar de valor irrisório.*

Tais justificativas nos levam a crer sobre a **ausência de análise por parte das UGE's no momento em que é gerada a lista de indicação dos empenhos para inscrição em restos a pagar não processados** no SIAFI, não atendendo assim às instruções da PROPLAN. Vale ressaltar que das 13 UGE's questionadas, apenas 4 responderam à AUDINT até a presente data.

Sendo a PROPLAN a Unidade responsável por gerenciar os restos a pagar na UFPE, a AUDINT solicita esclarecimento sobre quais mecanismos de controle a Pró-Reitoria dispõe para minimizar a ocorrência de inscrições indevidas de empenhos em restos a pagar não processados.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

A PROPLAN assim se manifestou no Relatório de apresentação de fatos:

No tocante a PROPLAN ser “unidade responsável por gerenciar os restos a pagar na UFPE”, cabe separar bem a responsabilidade da PROPLAN, enquanto unidade responsável pela Contabilidade da Instituição, de ter alguma responsabilidade gerencial sobre atos praticados pelas demais unidades, a responsabilidade, no escopo do Relatório de Apresentação dos Fatos Nº 001/2021-AUDINT, é exclusiva do Ordenador de Despesa. De tal modo que se entende que atribuir à PROPLAN responsabilidade por atos e decisões de outras instâncias e para aos quais é possível atribuir responsabilidade específica, no caso ao Ordenador de Despesa, inviabiliza a capacidade de resposta da PROPLAN. Ao gestor, enquanto Ordenador de Despesa, compete apresentar as respostas para os casos evidenciados

*ORDENADOR DE DESPESA - Toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda (art. 80, parágrafo primeiro, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967), em obediência ao (art. 43 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986), e ao princípio de Controle Interno da Segregação de Funções, o cargo de Gestor Financeiro não poderá ser exercido pela mesma pessoa que ocupa o cargo de Ordenador de Despesa. (**Macrofunção 010400 – Glossário**)*

Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa. (Redação dada pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

*§ 1º A inscrição prevista no caput como restos a pagar não processados fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas. (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)
(Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986)*

Não obstante, convém lembrar que a responsabilidade do Ordenador de Despesa não é meramente formal e, portanto, não é plausível que a PROPLAN tenha que responder por atos, e efeitos decorrentes destes, praticados por terceiros devidamente identificados e que figuram no Rol de Responsáveis, justamente por este motivo.

*O ato de ordenar despesas não é meramente formal. Cabe ao ordenador de despesas analisar se o processo contém todas as informações necessárias para autorizar a realização do pagamento. **(Acórdão 2597/2013 Plenário)***

*A função de ordenador de despesa não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas, porquanto deve representar um verdadeiro controle da regularidade e da legalidade da despesa pública. **(Acórdão 1568/2015 Segunda Câmara)***

*Ao ordenador de despesas compete verificar todo o processo de dispêndio, com o objetivo de, entre outras medidas, detectar possíveis irregularidades, de modo que a sua assinatura não configura mera formalidade, mas autêntica instância de controle de gastos dos recursos públicos. **(Acórdão 550/2015 Plenário)***

Reforço que ao longo de 2020 a PROPLAN fez todo o esforço para dar ciência, esclarecer e orientar as unidades e gestores sobre responsabilidade e obrigações dos Ordenadores de Despesa e os procedimentos associados aos Restos a Pagar. Ao todo foram enviados dezesseis ofícios circulares ao longo do ano, além da publicação da Nota Técnica nº 002/2020 – PROPLAN. Como também observado pela Auditoria Interna, a PROPLAN acompanha o entendimento da unidade no trecho “nos levam a crer sobre a ausência de análise por parte das UGE’s no momento em que é gerada a lista de indicação dos empenhos para inscrição em restos a pagar não processados”, porém, reiterando, a PROPLAN não tem ingerência sobre as decisões ou procedimentos internos da UGE.

Empenho: 2019NE000159

Justificativa: O saldo foi erroneamente incluído em Restos a Pagar, o que já foi corrigido pela DCF/PROPLAN, através de

anulação (anexo 5.3), em 17/03/2021, por se tratar de valor irrisório.

Empenho: 2020NE800025

Justificativa da Unidade: “Ao final do exercício de 2020, no período de indicação de empenhos para inscrição em restos a pagar, o saldo remanescente de R\$ 5,20 foi incluído, erroneamente, na lista de empenhos com indicação para inscrição em restos a pagar.”

EVIDÊNCIAS

Ofícios Circulares enviados sobre temática Restos a Pagar:

- a. 55/2020 - DCF PROPLAN - 23076.030238/2020-90*
- b. 81/2020 - DCF PROPLAN - 23076.068290/2020-13*
- c. 87/2020 - DCF PROPLAN - 23076.071313/2020-66*
- d. 93/2020 - DCF PROPLAN - 23076.074698/2020-45*
- e. 94/2020 - DCF PROPLAN - 23076.076910/2020-73*
- f. 96/2020 - DCF PROPLAN - 23076.078236/2020-64*
- g. 97/2020 - DCF PROPLAN - 23076.078677/2020-88*
- h. 98/2020 - DCF PROPLAN - 23076.079109/2020-64*
- i. 50/2020 - PROPLAN - 23076.033539/2020-09*
- j. 53/2020 - PROPLAN - 23076.035499/2020-51*
- k. 97/2020 - PROPLAN - 23076.053056/2020-51*
- l. 119/2020 - PROPLAN - 23076.059064/2020-19*
- m. 136/2020 - PROPLAN - 23076.069679/2020-49*
- n. 141/2020 - PROPLAN - 23076.071664/2020-95*
- o. 156/2020 - PROPLAN - 23076.075742/2020-84*
- p. 170/2020 - PROPLAN - 23076.078999/2020-27*

Nota Técnica N° 002/2020 - PROPLAN (23076.020536/2020-47): Servir de referência ao servidor que atua como ordenador de despesas e suas equipes, em especial, no que diz respeito às responsabilidades assumidas e as competências associadas. Disponível em: <https://www.ufpe.br/proplan/gestao-do-conhecimento>

CAUSA

Falha na atuação dos Ordenadores de Despesa diante da falta de critério na decisão sobre inscrição dos restos a pagar não processados.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

De fato, evidenciamos que a PROPLAN enviou diversos Ofícios Circulares sobre a temática “Restos a Pagar”, no entanto ressaltamos a necessidade de se verificar a efetividade dessa comunicação.

Destacamos que as inscrições em restos a pagar não processados é procedimento de exceção, devendo ser aplicável apenas nas hipóteses, previstas no art. 35 do Decreto 93.872/1986. De acordo com o referido artigo a regra é a anulação dos empenhos em 31 de dezembro, devendo ser avaliado o enquadramento específico de cada empenho à época de sua inscrição em RAP.

Sendo a PROPLAN responsável por elaborar e consolidar as demonstrações contábeis da UFPE, cabe a ela zelar pela fidedignidade das informações ali presentes. Apresentar, portanto, a adoção de meios adequados para minimizar os efeitos negativos sobre a fidedignidade dos demonstrativos, oriundos de valores inscritos em restos a pagar, se faz necessário.

Em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 14 de junho de 2021, foi debatido sobre a responsabilidade dos Ordenadores de Despesas no processo de inscrição de restos a pagar não processados.

Vale ressaltar que o Ordenador de Despesas é a autoridade administrativa que cujos atos resultam na realização da despesa pública, alicerçada na atividade administrativa de execução orçamentária da despesa. Conforme Acórdão TCU nº 1.568/2015 a assinatura em ordens de pagamento e outros atos administrativos não é meramente decorativa. Nesse sentido destacamos que seu papel contribui ativamente na gestão responsável dos recursos públicos e na geração de informações integras e fidedignas para os demonstrativos contábeis.

Ao fim das discussões, a AUDINT sugeriu realização de reuniões de instrução com as equipes das UGE, inclusive com participação da Auditoria Interna, como tentativa de sensibilizar os Ordenadores de Despesa sobre a necessidade de atender a legislação vigente, bem como dos ajustes necessários a partir das notificações e/ou orientações exaradas pela Pró-Reitoria. Com isso, objetiva-se uma maior efetividade nas comunicações da PROPLAN junto aos Ordenadores de Despesas.

Além disso, a AUDINT recomenda:

RECOMENDAÇÃO 01: Estabelecer mecanismo de controle e rotina apropriada com a finalidade de monitorar a real necessidade de se inscrever empenhos em restos a pagar não processados.

2. **CONSTATAÇÃO – Fragilidade nos controles para efetivação de cancelamentos de valores inscritos indevidamente em restos a pagar não processados.**

Por meio de Solicitação de Auditoria S.A nº S.A nº 02 de 05 de março de 2021 requeremos à PROPLAN informações sobre o monitoramento dos restos a pagar não processados a fim de promover o cancelamento de saldos que não serão utilizados.

Vale ressaltar que em 2018 foi editado um novo Decreto que trouxe mudanças na regulamentação de restos a pagar da União, o qual representou um grande avanço na melhoria do controle do saldo de RAP, contribuindo para o impedimento da continuidade do chamado “orçamento paralelo de restos a pagar”. Trata-se do Decreto nº 9.428 de 2018, o qual modificou o Decreto nº 93.872 de 1986.

Apesar do Decreto 9.428/18 introduzir a regra de cancelamento automático de RAP não processados desbloqueados, mas não liquidados em até um ano e meio após o seu bloqueio, o monitoramento dos restos a pagar não processados ainda deve existir. Os controles internos que promovam agilidade e domínio dos cancelamentos de despesas que não serão liquidadas se fazem necessário na gestão orçamentária e financeira da instituição e visam evitar a manutenção de elevadas quantias em RAP não processados sem justificativa e sem perspectiva de realização.

Sobre o questionamento da AUDINT, a PROPLAN se pronunciou: “*Os saldos de RAP de todos os exercícios são acompanhados através do Tesouro Gerencial e informados às Unidades para análise e providências (permanência ou cancelamento) de seus empenhos. As mesmas solicitam a CRC/DCF/PROPLAN, através de ofício, a anulação ou desbloqueio dos saldos com as justificativas cabíveis*”.

Analisando a documentação que foi encaminhada pela PROPLAN à AUDINT, evidenciamos Ofícios enviados, em 2020, de forma genérica, a diversas Unidades Gestoras comunicando sobre o **bloqueio automático de empenhos de restos a pagar e prazo de cancelamento automático** de empenhos inscritos em restos a pagar não processados. O que não demonstra rotina instituída a fim de mitigar a permanência de valores indevidos inscritos em RAP não processados, mas sim o alerta sobre procedimentos automáticos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Além dos ofícios supracitados, evidenciamos também o **encaminhamento recente** (em 11 de Março de 2021), pela PROPLAN, do Ofício Eletrônico 56/2021 à Unidade Gestora Executora da Pró-Reitoria de Gestão Administrativa – PROGEST, esse sim com conteúdo voltado para o controle de se evitar a manutenção de despesas inscritas em restos a pagar não processados que não serão efetivamente realizadas, além de saldos irrisórios inscritos indevidamente, conforme transcrição a seguir:

“Estamos enviando a relação dos empenhos inscritos e reinscritos em Restos a Pagar não Processados, dos exercícios: 2018, 2019 e 2020, para que seja efetuada no SIAFI, a baixa dos que não serão mais utilizados e dos saldos irrisórios. (...) Quando não

houver manifestação dos Ordenadores de Despesas responsáveis, os empenhos com saldos menor ou igual a R\$ 1,00 deverão ser cancelados por esta DCF/PROPLAN. Segue anexo relação de empenhos para verificação dos saldos.”

No entanto, analisando, por exemplo, saldos irrisórios de empenhos de 2019, ou seja, que foram inscritos há mais de um ano, evidenciamos alguns valores sem movimentação em 2020 e 2021 (até 22 de março de 2021) e sem a baixa realizada, conforme relação abaixo, **restando dúvida sobre a periodicidade de realização desse controle, bem como sobre sua efetividade.** Assim solicitamos maiores esclarecimentos da PROPLAN.

UG EXECUTORA	NE	SALDO INSCRITO EM RP NÃO PROCESSADO	SALDO ATUAL	CONTA CONTÁBIL COM SALDO NO SIAFI	HOUVE MOVIMENTAÇÃO EM 2020 E 2021?
153080	153080152332019NE000465	0,76	0,76	RP NAO PROCESSADOS A LIQUIDAR EM LIQUIDACAO	NÃO
153080	153080152332019NE000327	0,67	0,67	RP NAO PROCESSADOS A LIQUIDAR EM LIQUIDACAO	NÃO
153080	153080152332019NE000476	0,50	0,50	RP NAO PROCESSADOS A LIQUIDAR EM LIQUIDACAO	NÃO
153098	153098152332019NE800016	0,40	0,40	RP NAO PROCESSADOS A LIQUIDAR	NÃO
153080	153080152332019NE800023	0,10	0,10	RP NAO PROCESSADOS A LIQUIDAR	NÃO
153084	153084152332019NE800008	0,05	0,05	RP NAO PROCESSADOS A LIQUIDAR	NÃO

Fonte: Tesouro Gerencial e SIAFI

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

A PROPLAN assim se manifestou no Relatório de apresentação de fatos:

Inicialmente destaca-se que é necessário ponderar a manifestação da Auditoria Interna ao expressar que “evidenciamos Ofícios enviados, em 2020, de forma genérica, a diversas Unidades Gestoras comunicando...”. Cabe lembrar que a UFPE possui mais de 30 unidades gestoras, portanto, não parece plausível atribuir à PROPLAN responsabilidade para monitoramentos individuais e personalizados da situação de cada uma das unidades.

A PROPLAN apresenta orientações, apresenta a legislação e orienta sobre os procedimentos, porém, em nenhuma hipótese se observa aceitável que as comunicações tenham que ser individualizadas e caso a caso. Cada UGE possui estrutura com servidores responsáveis por realizar as atividades vinculadas à execução orçamentária. Os custos de dedicação de servidores são impeditivos para tratamento individualizado, casuístico e pormenorizado, especialmente considerando o tamanho da equipe da

13

PROPLAN com atribuições relacionadas aos controles direcionados aos restos a pagar. Inclusive, é possível observar algumas equipes até maiores nas UGE's.

Ainda na constatação, é posto: “O que não demonstra rotina instituída a fim de mitigar a permanência de valores indevidos inscritos em RAP não processados. Ora, tal exigência, novamente, coloca a PROPLAN no papel de atuar na gestão das unidades. A rotina para evitar inscrição e saldo indevidos deve partir do Ordenador de Despesa, enquanto responsável direto por tal procedimento. De tal forma, que exigir da PROPLAN que crie rotinas de gestão para outras unidades se apresenta desproporcional.

Obviamente, como citado pela Auditoria, fazemos apontamentos específicos junto aos maiores executores, como PROGEST, SINFRA, PROAES etc., pois, entendemos que materialmente demandam atenção especial, contudo, parece equivocado colocar no mesmo patamar de materialidade saldo irrisórios e saldos de milhares de reais.

Em relação ao quadro que traz alguns saldos, é preciso avaliar se é de fato necessário explicar ou prestar esclarecimentos para saldos na ordem de R\$ 1,72. O tempo utilizado para responder este ponto custará mais do que os saldos listados.

Entendemos que a norma é norma, mas deve ser observada a materialidade do que é pedido, ainda mais quando a responsabilidade é de outro agente público. Entendemos, concordamos e atuamos para a melhoria contínua da instituição, contudo, é necessário apontar os limites de nossa atuação. Apesar do total interesse da PROPLAN reduzir os saldos em RAP na UFPE, não lhe compete a responsabilidade por atos de gestão praticados pelos Ordenadores de Despesa. O papel da PROPLAN limita-se exatamente ao que tem sido realizado.

Para fins de ciência, comunica-se que são projetos da PROPLAN para 2021:

a. a criação do painel de RAP, que será, possivelmente, integrado ao painel <https://bit.ly/dadosproplan>;

b. a publicação de manual sobre RAP;

c. intensificação de comunicação; e

d. publicação de Nota Técnica específica. Por fim, informamos que os projetos demandam tempo e pessoal que não dispomos, dito isso, não foram priorizados como projetos garantidos, mas serão envidados os esforços necessários para consecução.

CAUSA

Falha na atuação dos Ordenadores de Despesa e das equipes que atuam no processo.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Salientamos que o teor dessa constatação não trata de explicar saldo irrisório inscrito em restos a pagar não processados, mas sim da necessidade de **existência de controle para evitar permanência de saldo de RAP não processados**, e impedir, portanto, a manutenção de despesas que não serão efetivamente realizadas, logo, proceder com o seu devido cancelamento.

Sabemos que controles não garantem a inexistência de falhas nos processos, uma vez que em todo processo exige a atuação humana para executá-lo. Entretanto, importa a existência de mecanismos para o acompanhamento e análise dos saldos de restos a pagar não processados, de modo a efetivar o cancelamento de valores inscritos indevidamente, minimizando, assim, tais falhas.

Ressaltamos, mais uma vez, que os números foram apresentados apenas como evidências para a inexistência do controle, que se faz necessário no âmbito da PROPLAN.

De acordo com a manifestação da PROPLAN, mais uma vez a Unidade julga não haver necessidade de atuar na gestão das UGEs, sobretudo no que concerne à instituição de rotinas para efetivação de cancelamentos de valores inscritos indevidamente em restos a pagar não processados. No entanto, trazemos aqui o mesmo posicionamento apresentado em constatação anterior, consideramos que sendo a PROPLAN unidade responsável por acompanhar, controlar e avaliar o desempenho da execução orçamentária e financeira, deve atuar ativamente na implementação de controles que promovam o cancelamento de saldos de RAP não processados inscritos indevidamente ou que não serão utilizados.

Nesse contexto, a NBC TSP Estrutura Conceitual versa:

Os responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis, que aplicam as normas e o julgamento profissional, **são responsáveis por assegurar que a informação satisfaça aos objetivos da elaboração** e da divulgação da informação contábil e que alcance as características qualitativas fornecidas nos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs).

Isto posto, a AUDINT entende gestores e os profissionais de contabilidade são conjuntamente responsáveis pelas demonstrações contábeis quanto a sua fidedignidade e integridade. Os gestores por praticarem os atos e fatos que promovem impacto nessas demonstrações e os profissionais de contabilidade por analisarem as informações e **proporem as soluções para corrigirem eventuais inconsistências**.

Assim como na Constatação anterior, em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 14 de junho de 2021, em discussão com a Unidade Auditada, chegou-se a

um consenso de que a causa da fragilidade apontada é a atuação dos Ordenadores de Despesa e das equipes que executam o processo. Isso posto, a fim de dar maior efetividade nas comunicações, a Pró-Reitoria se comprometeu a realizar reuniões de instrução com equipes das UGE visando a minimizar também esta problemática apresentada pela AUDINT.

Assim, a AUDINT recomenda:

RECOMENDAÇÃO 02: Instituir rotina de controle que avalie os saldos de restos a pagar não processados de modo a efetivar o cancelamento de valores inscritos indevidamente.

3. CONSTATAÇÃO – Deficiência quanto ao monitoramento de empenhos de despesas com Diárias inscritos em restos a pagar não processados.

Por meio de Solicitação de Auditoria S.A nº 02 de 05 de março de 2021 requeremos à PROPLAN informações sobre os mecanismos de controles existentes a fim de evitar a inscrição de despesas com diárias, ajuda de custo e suprimento de fundos em restos a pagar não processados.

Conforme Macrofunção SIAFI 020317, **não poderão** ser inscritos em restos a pagar não processados empenhos referentes a **despesas com diárias**, ajuda de custo e suprimento de fundos. Destaque-se que a referida Macrofunção esclarece que tais despesas são consideradas liquidadas no momento da autorização formal do instrumento de concessão, sendo assim, não há por que se falar em inscrição em restos a pagar não processados de dispêndios desta natureza.

Em resposta ao questionamento da AUDINT sobre o controle aplicado pela PROPLAN, a Unidade informou que os empenhos de despesas com diárias, ajuda de custo e suprimento de fundos **são cancelados no encerramento de cada exercício**, conforme orientações da Setorial Contábil do MEC.

As Portarias nºs 2 e 4, de 2 de dezembro de 2020 e 20 de novembro de 2019, respectivamente, emitidas pela da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, as quais estabelecem as normas e procedimentos para o encerramento do exercício financeiro a serem observados no âmbito do Ministério da Educação, dispõem no § 4º, do art. 2º:

§ 4º Não poderão ser indicados para inscrição em Restos a Pagar Não Processados empenhos referentes a despesas com diárias, ajuda de custo e suprimento de fundos, conforme disposto no item 3.3 da Macrofunção 02.03.17 (Restos a pagar).

No entanto ao analisarmos empenhos, dos anos de 2019 e 2020, evidenciamos a inscrição em restos a pagar não processados de recursos relativos a **despesas com diária**, conforme dados extraídos do Tesouro Gerencial:

UG EXECUTORA	CATEGORIA	ND	NE	CONTA CONTÁBIL	Movim. Líquido - Moeda Origem (Conta Contábil)	
153080	DESPESAS CORRENTES	33909214	DIARIAS - CIVIL	153080152332019NE000095	RP NAO PROCESSADOS EM LIQUIDACAO INSCRITOS	380,04
153080	DESPESAS CORRENTES	33901414	DIARIAS NO PAIS	153080152332019NE000171	RP NAO PROCESSADOS A LIQUIDAR INSCRITOS	413,60
153098	DESPESAS CORRENTES	33901414	DIARIAS NO PAIS	153098152332020NE000097	RP NAO PROCESSADOS A LIQUIDAR INSCRITOS	9.443,80

Fonte: Tesouro Gerencial

Assim, solicitamos maiores esclarecimento da PROPLAN quanto aos controles estabelecidos com a finalidade de evitar o descumprimento dos normativos que tratam sobre o tema.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

A PROPLAN assim se manifestou no Relatório de apresentação de fatos:

De fato, houve falha nas Unidades que gerenciam as despesas com diárias (PROPLAN e PROPG) por aguardarem até o último momento o envio de processos de solicitação de diárias, que historicamente não respeitam os prazos estabelecidos no Calendário de Encerramento do Exercício.

Além disso, os saldos anulados dos empenhos são verificados no sistema SCDP (a referência aos valores a serem anulados), que não contabilizam eventuais devoluções de diárias realizadas no decorrer do exercício. Desta feita, pode haver divergência entre o saldo SCDP e o Saldo SIAFI.

A questão foi constatada e as unidades serão orientadas a consultarem os saldos dos empenhos no SIAFI para que estejam zerados no encerramento do ano.

Em 2020, o controle foi maior quanto à verificação do prazo de recebimento dos processos, inclusive havendo negativa a demandas e devolução dos processos em virtude de a unidade demandante não ter observado o calendário de encerramento (processos evidenciados a seguir). Nestes casos, as diárias foram pagas no ano seguinte, observando os trâmites de reconhecimento de dívida e pagamento de despesas de exercícios anteriores.

Contudo ainda houve saldo inscrito, indicando que os controles devem ser melhorados. Com a finalidade de evitar inscrição de saldos de empenhos de diárias em restos a

pagar, reforçaremos a observância aos prazos estabelecidos no calendário de encerramento do exercício e orientaremos as unidades executoras a consultarem os saldos dos empenhos no SIAFI para que estejam zerados no fim do ano e, caso não estejam zerados, que não sejam indicados para a lista de inscrição em restos a pagar.

EVIDÊNCIAS

Processos devolvidos por não respeitarem o prazo de solicitação:

- a. 23076.077952/2020-69;*
- b. 23076.078045/2020-80;*
- c. 23076.077951/2020-96*

Ofícios enviados informando o Calendário de Encerramento do Exercício:

- a. 68/2020 – DCF – 23076.057323/2020-78*
- b. 80/2020 – DCF – 23076.067917/2020-93*
- c. 139/2020 – PROPLAN - 23076.070467/2020-16*
- d. 120/2020 – PROPLAN - 23076.059069/2020-78*

CAUSA

Divergência entre o saldo SCDP e o Saldo SIAFI.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Conforme exposto pela PROPLAN, ocorreram falhas no gerenciamento das despesas com diárias devido a divergência entre saldos constantes no SCDP e SIAFI. Percebe-se, portanto, a ausência de rotinas predefinidas para a revisão das contas relacionadas à inscrição de despesas em Restos a Pagar não Processados, sobretudo no que se refere à Diárias.

A existência de empenhos referentes a despesas com diárias inscritos em restos a pagar não processados, demonstra o lapso da Unidade no atendimento ao item 3.3 do Manual SIAFI – Assunto 020317 que proíbe a inscrição de empenhos deste gênero em Restos a Pagar Não Processados, fato este que registramos como constatação nesse Relatório.

Ao se conceder uma diária, com a emissão e uma nota de empenho, que é o instrumento legal para a concessão da mesma, ela será considerada liquidada, ou seja, já ocorreu o fato gerador daquela despesa, e, portanto, não deve ser inscrita em RAP não processados. Nesse sentido ressaltamos a importância de um monitoramento que promova o levantamento da conta de Empenhos a Liquidar, com vistas a identificar a existência de despesas com diárias, evitando assim a inscrição indevida.

Em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 14 de junho de 2021, a PROPLAN relatou que a fragilidade exposta pela AUDINT se tratou de uma falha

pontual, no entanto a Unidade não se absteve em aperfeiçoar seus controles a fim de evitar a inscrição de despesas com diárias.

Assim, a AUDINT recomenda:

RECOMENDAÇÃO 03: Instituir mecanismo de controle que possibilite o monitoramento dos recursos a serem inscritos em Restos a Pagar Não Processados no âmbito do UFPE a fim de evitar a inscrição de despesas com diárias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluídos os exames de auditoria e recebidas às justificativas/esclarecimentos da Unidade auditada acerca das constatações apontadas, percebe-se que as fragilidades encontradas são oriundas de deficiências no controle das inscrições de empenhos em restos a pagar não processados, e ainda no cancelamento de valores inscritos indevidamente. Ainda no que se refere aos RAP não processados identificamos fragilidade no monitoramento de empenhos de despesas com Diárias, despesas essas que nos normativos vigentes é apresentado vedação explícita quanto à inscrição.

Com efeito, vencidos os trabalhos de análises na Pró-Reitoria de Planejamento Orçamento e Finanças, encaminhamos este Relatório Final ao Gabinete do Reitor para ciência. A AUDINT também encaminhará este Relatório à unidade gestora auditada para que os procedimentos já adotados nesse trabalho sejam mantidos e aperfeiçoados em toda a Instituição e para que seja realizada a implementação das recomendações emanadas por essa Auditoria Interna. Por oportuno, informamos que, em cumprimento à IN-CGU outrora mencionada, a AUDINT dará conhecimento ao Conselho de Administração sobre o presente Relatório.

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

Salientamos que o objetivo deste trabalho desenvolvido pela AUDINT foi dar cumprimento ao seu Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna - PAINT/2021, bem como, buscar a melhoria constante da gestão da UFPE.

Recife, 17 de junho de 2021

Surianne E. de S. Machado
Contadora
SIAPE 1040246

19

Relatório revisado e aprovado.

Jedene Galdino Gonçalves
Auditora Titular
SIAPE 1959532



Emitido em 17/06/2021

RELATORIO DE AUDITORIA INTERNA Nº 50/2021 - AUDINT (11.01.10)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 18/06/2021 09:03)

JEDIENE GALDINO GONCALVES

AUDITOR

1959532

(Assinado digitalmente em 18/06/2021 09:01)

SURIANNE EMILIA DE SOUSA MACHADO

CONTADOR

1040246

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <http://sipac.ufpe.br/documentos/> informando seu número: **50**
, ano: **2021**, tipo: **RELATORIO DE AUDITORIA INTERNA**, data de emissão: **18/06/2021** e o código de
verificação: **3d68c3389b**