



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AUDITORIA 003/2017

Unidades auditadas: Pró-reitoria de Administração e de Planejamento, Câmpus Bagé, Câmpus Camaquã, Câmpus Charqueadas, Câmpus Passo Fundo, Câmpus Pelotas, Câmpus Pelotas-Visconde da Graça, Câmpus Santana do Livramento, Câmpus Sapucaia do Sul e Câmpus Venâncio Aires

Área: Gestão Orçamentária e Financeira

Objeto da auditoria: Restos a Pagar

Período: 08/03/2017 a 31/07/2017

Nº da ação no PAINT/2017: 2.1

Ordem de Serviço: 003/2017

Memorando(s) emitido(s): Mem. IF-AUDIN/N. 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 96, 103 e 110/2017

Memorando(s) recebido(s): Mem. IF-PROAP/N.173 e 176/2017; Mem. IF-DEPES/N.71/2017, Mem. BG-DEAP/N.33 e 34/2017, Mem. BG-GABDIR/N.5/2017, Mem. CM-DIRGER/N.19/2017, Mem. VG-DIRGER/N.82/ 2017, Mem. CH-DEAP/N.79 e 80/2017, Mem. CH-DIRGER/N.68 e 70/2017, Mem. CH-COCAF/N.10/2017; Mem. PF-DIRGER N.40/2017; PL-DIRGER/N.71/2017; Mem. SL-DEAP/N.99/2017; Mem. SL-DIRGER N.57/2017; Mem. SS-COCAF/N.6/2017; Mem. SS-DEAP/N. 25/2017; Mem. VA-DEAP N° 10/2017,

Solicitações de Auditoria: 003/2017, 003-A/2017, 003-B/2017, 003-C/2017, 003-D/2017, 003-E/2017, 003-F/2017, 003-G/2017, 003-H/2017, 003-I/2017

Volume de recursos auditados: Não se aplica

1 INTRODUÇÃO

A presente auditoria trata da análise da fundamentação da inscrição de restos a pagar no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul).

Conforme previsão no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT/2017, os trabalhos de auditoria buscaram verificar se a instituição fundamenta as inscrições de restos a pagar, avaliando, por sua vez, se apresenta uma abordagem de orientação sistemática dessa questão e se há aderência ao estabelecido no Decreto n. 93.872/1986.

O trabalho foi embasado nos normativos pertinentes ao tema, mais especificamente o Decreto n. 93.872/1986, Macrofunção Siafi n. 020317 e correlatos.

1.1 Objetivos

O objetivo geral definido no Programa de Auditoria arquivado junto aos papéis de trabalho foi a avaliação da fundamentação da inscrição de restos a pagar dos saldos remanescentes, conforme estabelece o Decreto n. 93.872/1986 e os normativos correlatos, e dos controles internos utilizados para acompanhamento da sua inscrição/manutenção.

Os objetivos específicos do trabalho foram:

a) verificar os processos de lançamento de restos a pagar não processados, quanto ao cumprimento dos arts. 35 e 68 do Decreto n. 93.872/1986;

b) verificar a regularidade da manutenção do registro de restos a pagar não processados com o disposto nos arts. 35 e 68 do Decreto 93.872/1986 e no Decreto 8.795/2016;

c) verificar os controles internos, analisando a atuação da unidade sistêmica (Pró-reitoria de Administração e de Planejamento) quanto à orientação aos câmpus do IFSul na inscrição/manutenção de empenhos em restos a pagar.

1.2 Escopo

As análises recaíram sobre uma amostra de 10% das notas de empenho de restos a pagar de cada câmpus¹ e da Reitoria, para empenhos inscritos e reinscritos, e extraída com base no

¹ Bagé, Camaquã, Charqueadas, Passo Fundo, Pelotas, Pelotas – Visconde da Graça, Santana do Livramento, Sapucaia do Sul e Venâncio Aires.

critério da maior materialidade. Avaliou-se a fundamentação da inscrição/manutenção dessas notas de empenho em restos a pagar, bem como os controles internos instituídos para o acompanhamento dos saldos dos empenhos inscritos e/ou mantidos em restos a pagar.

A amostra utilizada para cada unidade consta dos papéis de trabalho da presente auditoria.

2 HISTÓRICO E ANÁLISE

O presente trabalho teve início em 08/03/2017 com a Ordem de Serviço n. 003/2017, conforme previsão do PAINT/2017 no item 2.1, a partir da qual foram expedidas as Solicitações de Auditoria (SA) n. 003, 003-A, 003-B, 003-C, 003-D, 003-E, 003-F, 003-G, 003-H, 003-I à Pró-reitoria de Administração e de Planejamento (PROAP) e aos Câmpus Bagé, Camaquã, Charqueadas, Passo Fundo, Pelotas, Pelotas - Visconde da Graça, Santana do Livramento, Sapucaia do Sul e Venâncio Aires.

Por meio das referidas SAs, a Unidade de Auditoria Interna requisitou às unidades, de acordo com suas competências regimentais, as seguintes informações e a respectiva documentação comprobatória, no sentido de:

1. informar, comprovando documentalmente, as orientações/normativos emanados da Pró-reitoria de Administração e de Planejamento no intuito de orientar quanto aos procedimentos de inscrição e/ou manutenção de restos a pagar;

2. informar, comprovando documentalmente, os instrumentos/controles internos utilizados para acompanhamento dos empenhos inscritos/mantidos em restos a pagar;

3. apresentar esclarecimentos, para cada inscrição em restos a pagar da amostra apresentada, com a respectiva documentação comprobatória, informando em qual inciso previsto no art. 35 do Decreto 93.872/1986 fundamentou-se a inscrição;

4. apresentar esclarecimentos, para a manutenção em restos a pagar da amostra apresentada, com a respectiva documentação comprobatória.

Tendo em vista que a gestão do Instituto é multicâmpus, por uma questão de metodologia, optou-se por verificar as ações sistêmicas implementadas no âmbito institucional através da análise dos normativos/orientações expedidas pela unidade sistêmica e das ações oriundas dos Câmpus na fundamentação de inscrições de restos a pagar.

A metodologia utilizada encontra-se detalhada no Programa de Auditoria e consistiu, basicamente, em questionamentos às unidades do IFSul e no exame de documentos.

A presente auditoria apresenta como unidades auditadas a PROAP e os Câmpus supramencionados. Entretanto, a análise da matéria será realizada no âmbito institucional baseada nas atividades sistêmicas.

2.1 Fundamentação da inscrição de restos a pagar

2.1.1 orientações/normas emanadas da Pró-reitoria de Administração e de Planejamento no intuito de orientar quanto aos procedimentos de inscrição e/ou manutenção de restos a pagar

Em resposta às SAs expedidas, as unidades auditadas encaminharam informações acerca das orientações/normas emanadas da unidade sistêmica quanto aos procedimentos de inscrição/manutenção de restos a pagar.

Das informações disponibilizadas, temos a consignar o que segue.

Os câmpus Bagé, Camaquã e Sapucaia do Sul informaram que não receberam orientações com relevante grau de detalhamento e clareza, emanadas da Pró-reitoria de Administração e de Planejamento, no intuito de orientar quanto aos procedimentos de inscrição de restos a pagar, ressalvados os memorandos eletrônicos IF-PROAP nº 266, 267 e 273/2016, respectivamente, sendo que estes tratavam mais especificamente de encaminhamento de *e-mail* da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação solicitando providências com relação aos saldos de empenhos inscritos em restos a pagar.

Os câmpus Charqueadas e Santana do Livramento, por seu turno, indicaram seguir orientação encaminhada pela Coordenadoria de Contabilidade e Execução Orçamentária da Diretoria de Administração/PROAP através do MEMO/IFCCONT/N.º97/2016 e seus anexos, que informou acerca do calendário de fechamento de 2016, de acordo com a Portaria nº 7, de 9 de novembro de 2016, e dos procedimentos referentes ao encerramento do exercício de 2016.

Por sua vez, os câmpus Pelotas e Pelotas-Visconde da Graça informaram que não receberam orientação/norma da PROAP acerca da inscrição de restos a pagar do exercício de 2016. E o câmpus Passo Fundo informou ter recebido orientações no ano de 2015, especificamente o MEMO/IFSDIRAD/N.º95/2015 e o MEMO/IFSDIRAD/N.º107/2015, contendo orientações sobre os empenhos inscritos em restos a pagar.

Contudo, verifica-se que a PROAP, através da Diretoria de Administração, encaminhou memorando aos câmpus com orientações para o encerramento do exercício de 2016 e abertura de 2017, com anexos, onde constam também os documentos que se referem à inscrição de restos a pagar.

Neste contexto, através da circularização de informações, ao examinar as informações prestadas pelos câmpus do Instituto e pela unidade sistêmica, verifica-se que há fragilidade na forma de orientação quanto aos procedimentos de gestão dos recursos de restos a pagar (inscrição/manutenção de restos a pagar).

2.1.2 instrumentos/controles internos utilizados para acompanhamento dos empenhos inscritos/mantidos em restos a pagar

Em resposta às SAs expedidas, as unidades auditadas encaminharam informações acerca dos instrumentos/controles internos utilizados para acompanhamento dos empenhos inscritos/mantidos em restos a pagar.

Das informações disponibilizadas, temos a consignar o que segue.

Os Câmpus Camaquã, Charqueadas, Passo Fundo e Venâncio Aires, bem como a Reitoria, enquanto unidade executora, informaram realizar acompanhamento através de consulta direta ao SIAFI.

O Câmpus Pelotas-Visconde da Graça indica realizar a liquidação dos empenhos conforme fluxo de notas e proceder à análise dos restos a pagar não executados até o final de exercício, caso a caso, para encaminhamento de sua manutenção ou cancelamento.

Os Câmpus Pelotas, Santana do Livramento e Sapucaia do Sul realizam o acompanhamento/controle dos empenhos através de planilha de acompanhamento de entrega/pendências, mantendo contato com os fornecedores.

Evidencia-se a inexistência de mecanismos padronizados de controle dos saldos e/ou dos empenhos (acompanhamentos de saldos e cumprimentos de compromissos assumidos) que possibilitem uma gestão efetiva dos recursos e a necessidade de inscrição e/ou manutenção de saldos em empenhos de restos a pagar.

2.1.3 esclarecimentos para cada nota de empenho em restos a pagar da amostra apresentada, com a respectiva documentação comprobatória, informando da fundamentação da inscrição/manutenção

Em resposta às SAs expedidas, as unidades auditadas encaminharam informações e documentação acerca da fundamentação das inscrições de restos a pagar, conforme dispõe a legislação vigente.

Das informações disponibilizadas, temos a registrar que, em geral, há observância ao que dispõe a legislação vigente para a inscrição de empenhos em restos a pagar. Contudo, é possível verificar fragilidades na fundamentação da inscrição/manutenção de valores dos compromissos pendentes relativos ao exercício decorrido e a inscrição de empenhos sem documentação de suporte.

A fundamentação de cada nota de empenho inscrita em restos a pagar que integra a amostra está arquivada junto aos papéis de trabalho.

Em 26 de junho de 2017, através do Mem. IF-AUDIN/Nº 103/2017, a Unidade de Auditoria Interna encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria a fim de proporcionar ao gestor da unidade auditada a oportunidade de apresentar esclarecimentos e/ou justificativas acerca das constatações abaixo apresentadas.

Nesse ínterim, em 07 de julho de 2017 a Pró-reitoria de Administração e de Planejamento encaminhou memorando solicitando prorrogação do prazo de resposta e fundamentou seu pedido na recente mudança de gestão ocorrida em 04 de julho do corrente ano. Após a dilação do prazo para resposta, a PROAP encaminhou manifestação única para as constatações apresentadas na qual explicita que os questionamentos e as constatações apresentadas no relatório referem-se às práticas administrativas da gestão anterior e que por ora, sentem-se impossibilitados de apresentar com clareza as razões que justificam as medidas adotadas anteriormente, além de indicar, no mesmo documento, o envide de esforços no sentido de reverter as fragilidades encontradas no Relatório, buscando fortalecer e padronizar as atividades técnicas relacionadas às áreas contábil, orçamentária e financeira.

3 ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 CONSTATAÇÃO

Há fragilidades na atuação da unidade sistêmica (Pró-reitoria de Administração e de Planejamento) no que concerne a orientar, coordenar e acompanhar as atividades e as políticas de planejamento, de administração, de gestão orçamentária e financeira dos câmpus no tocante aos processos de inscrição e/ou manutenção de saldos de empenhos de restos a pagar.

3.1.1 Critério

Art. 23 do Estatuto e art. 74 e 78 do Regimento Geral do IFSul.

3.1.2 Evidências

Mem. IF-CCONT/N.º97/2016 Mem. PL-DIRGER/N.71/2017; Mem. VG-DIRGER/N.82/2017; Mem. CM-DIRGER/N.19/2017; notas de empenho da UG 151878: 2016NE800032, 2016NE800081, 2016NE800144 e 2016NE800145; notas de empenho da UG 151895: 2016NE000011, 2016NE000012, 2016NE000013 e 2016NE800359; notas de empenho da UG 158126: 2016NE000173, notas de empenho da UG 158467: 2016NE800023, 2016NE800421, 2016NE800277, 2016NE800679.

3.1.3 Causa

Descumprimento parcial das disposições estatutárias e regimentais, resultando na insuficiência de orientação e ausência de coordenação e acompanhamento por parte da Unidade Sistêmica no tocante aos processos de inscrição e/ou manutenção de saldos de empenhos de restos a pagar.

3.1.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos seguintes termos:

A Pró-Reitoria de Administração e de Planejamento - PROAP, recebeu o Relatório Preliminar de Auditoria n.º. 03/2017, o qual aborda a problemática dos empenhos inscritos em restos a pagar. Conforme relata o documento e por competência regimental coube a esta Pró-Reitoria a manifestação quanto às fragilidades encontradas em âmbito institucional.

Cumpre mencionar que o Relatório em questão foi recebido em meio a uma troca de gestão da Instituição e que, portanto, se fez necessário o pedido de ampliação do prazo de resposta, conforme o MEMO/IF-PROAP/N.º173/2017. Cabe dizer, ainda, que os questionamentos e constatações apresentadas referem-se às práticas administrativas da

gestão anterior e que por ora, nos sentimos cerceados de apresentar com clareza as razões que justificam as medidas adotadas anteriormente.

E nesse sentido, podemos afirmar que é objetivo da atual gestão rever todos os instrumentos utilizados para orientação dos Câmpus, de forma que o processo de informação se torne mais efetivo no que concerne ao atendimento das exigências impostas, seja por força da Lei ou de normativas internas.

Dessarte, consideramos ser de suma importância o trabalho da auditoria interna, pois possibilita ao gestor rever suas práticas e adequar os fluxos de trabalho às boas práticas de gestão. Como unidade sistêmica, é nosso papel enquanto Reitoria orientar e estabelecer uma comunicação entre as unidades do Instituto no sentido de sanar as possíveis irregularidades dentro da Instituição.

Dessa forma, trabalharemos para reverter as fragilidades encontradas no Relatório de Auditoria 003/2017 (Preliminar), buscando fortalecer e padronizar as atividades técnicas relacionadas as áreas contábil, orçamentária e financeira.

Quanto à falta de orientações da PROAP constatadas, cabe relatar que após o recebimento do documento em tela, foi enviado Mem. IF-PROAP Nº 152/2017, orientando os ordenadores de despesas, gestores financeiros, e também dos Contadores Responsáveis pelos Campus a tomarem providências para a adequação da execução orçamentária e financeira aos normativos vigentes.

Ainda, no final do exercício de 2016, também foi enviado pela Coordenadoria de Contabilidade e Execução Orçamentária orientações relativas às normas de encerramento do exercício, onde inclusive foi repassada a Macrofunção Siafi 020317 de Restos a Pagar alertando os Contadores Responsáveis pelos Campus os procedimentos a serem adotados naquele período.

Além disso, importante dizer que os Campus também receberam mensagens comunicadas da Setorial Contábil de Brasília com alertas e orientações de como proceder com a manutenção dos Restos a Pagar, e outros assuntos relacionados a área orçamentária, contábil e financeira.

Contudo, entendemos ser o nosso papel como unidade sistêmica orientar os Campus conforme reza o Regimento Geral do IFSul. E nesta perspectiva, iremos trabalhar buscando cada vez mais a proximidade com os Campus, conscientizando-os da obrigatoriedade do atendimento às normas, ao regimento e aos princípios estabelecidos pela legislação (sic).

3.1.5 Análise da manifestação

As disposições estatutárias e regimentais disciplinam que a atuação sistêmica da Pró-reitoria de Administração e de Planejamento não se restringe a normatizar os procedimentos em âmbito institucional, mas se estende à administração, coordenação e supervisão de todas as atividades da autarquia. Neste compasso, a PROAP informa do encaminhamento de orientações aos câmpus; contudo se verifica falhas no processo de comunicação/orientação visto que algumas unidades informaram não ter recebido orientação ao passo que outras mencionaram a insuficiência das informações repassadas. Além disso, não é possível verificar a atuação na coordenação e no acompanhamento das atividades e das políticas de planejamento, de administração, de gestão

orçamentária e financeira dos câmpus no tocante aos processos de inscrição e/ou manutenção de saldos de empenhos de restos a pagar.

3.1.6 Recomendação

Recomendação 1

Recomenda-se à Pró-reitoria de Administração e de Planejamento aprimore os mecanismos de orientação no tocante aos processos de inscrição e/ou manutenção de saldos de empenhos de restos a pagar, de modo a estabelecer um canal de comunicação eficaz.

Recomendação 2

Recomenda-se à Pró-reitoria de Administração e de Planejamento que coordene e supervisione as atividades e as políticas de planejamento, de administração, de gestão orçamentária e financeira dos câmpus no tocante aos processos de inscrição e/ou manutenção de saldos de empenhos de restos a pagar, de modo a contemplar o exercício das atribuições sistêmicas do órgão.

3.2 CONSTATAÇÃO

As unidades não possuem mecanismos de controle padronizados para o acompanhamento dos empenhos no sentido de avaliar a necessidade de inscrição e/ou de manutenção de seus saldos em restos a pagar.

3.2.1 Critério

Princípio da eficiência (art. 37, *caput* da Constituição Federal de 1988) e art. 35 do Decreto n. 93.872/1986, do qual se extrai o entendimento de que a inscrição em restos a pagar deve ocorrer de forma excepcional.

3.2.2 Evidências

Mem. BG-DEAP/N.33/2017; Mem. CM-DIRGER/N.19/2017; Mem. IF-DEPES/N.71/2017; notas de empenho da UG 151895: 2016NE000011, 2016NE000012 e 2016NE000013; notas de empenho da UG 158126: 2016NE000173.

3.2.3 Causa

Insuficiência da orientação e ausência de coordenação e acompanhamento por parte da Unidade Sistêmica no tocante aos processos de inscrição e/ou manutenção de saldos de empenhos de restos a pagar.

3.2.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos termos do Mem. IF-PROAP/Nº176/2017 cujo texto consta da manifestação referente a constatação 1.

3.2.5 Análise da manifestação

A Pró-Reitoria indicou ter expedido orientações acerca da inscrição de restos a pagar. Contudo, não se verificou orientações específicas no sentido da instituição de controles internos para o acompanhamento das notas de empenho, especificamente no intuito de avaliar a necessidade de inscrição e/ou de manutenção de seus saldos em restos a pagar. Nesse sentido, mantém-se a constatação.

3.2.6 Recomendação

Recomenda-se à Pró-reitoria de Administração e de Planejamento que institua mecanismos de controle em âmbito institucional, visando o acompanhamento dos empenhos no sentido de avaliar a real necessidade de inscrição e/ou de manutenção de seus saldos em restos a pagar.

3.3 CONSTATAÇÃO

Nos câmpus Camaquã, Pelotas, Pelotas-Visconde da Graça houve o pagamento de despesas do exercício corrente com recursos de restos a pagar.

3.3.1 Critério

Princípio da anualidade orçamentária (§5º do art. 165 da Constituição Federal de 1988); art. 27 do Decreto n. 93.872/1986

3.3.2 Evidência

a) notas de empenho da UG 151878: 2016NE800032, 2016NE800081, 2016NE800144, 2016NE800145; b) notas de empenho da UG 151895: 2016NE800359; c) notas de empenho da

UG 158467: 2016NE800023, 2016NE800421, 2016NE800277, 2016NE800679

3.3.3 Causa

Não observância dos normativos vigentes.

3.3.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos termos do Mem. IF-PROAP/Nº176/2017 cujo texto consta da manifestação referente a constatação 1.

3.3.5 Análise da manifestação

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento não se manifestou especificamente quanto aos termos da presente constatação. Contudo, cabe salientar que a atuação sistêmica da Pró-reitoria contempla as atividades de orientação, coordenação e acompanhamento das atividades e políticas de todas as unidades da autarquia. Dessa forma, mantém-se o constatado.

3.3.6. Recomendação

Recomendação 1

Recomenda-se à Pró-reitoria de Administração e de Planejamento que promova orientação específica quanto à utilização dos montantes constantes das notas de empenho inscritas em restos a pagar nos exercícios subsequentes a sua inscrição.

Recomendação 2

Recomenda-se à Pró-reitoria de Administração e de Planejamento que exerça a atribuição sistêmica de coordenação e supervisão quanto à utilização dos montantes constantes das notas de empenho inscritas em restos a pagar nos exercícios subsequentes a sua inscrição.

3.4 CONSTATAÇÃO

Constatou-se a ausência de anulação de empenhos e a inscrição destes em restos a pagar, permitindo sua manutenção no exercício subsequente (2017), sem documentação de suporte apta a fundamentar a observância das hipóteses previstas no art. 35 do Decreto n. 93.872/1986.

3.4.1 Critério

Art. 35 do Decreto n. 93.872/1986

3.4.2 Evidência

a) notas de empenho da UG 151878: 2015NE800478; b) notas de empenho da UG 151895: 2016NE000011, 2016NE000012 e 2016NE000013; c) notas de empenho da UG 158126: 2016NE000173

3.4.3 Causa

Não observância dos normativos vigentes.

3.4.4 Manifestação do gestor

A Pró-reitora de Administração e de Planejamento manifestou-se nos termos do Mem. IF-PROAP/Nº176/2017 cujo texto consta da manifestação referente a constatação 1.

3.4.5 Análise da manifestação

A Pró-reitoria de Administração e de Planejamento não se manifestou especificamente quanto aos termos da presente constatação.

3.4.6 Recomendação

Recomenda-se à Pró-reitoria de Administração e de Planejamento que oriente os câmpus quanto à necessidade de documentação de suporte apta a fundamentar a observância das hipóteses previstas no art. 35 do Decreto n. 93.872/1986.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho de auditoria voltou-se a analisar a inscrição dos empenhos em restos a pagar no âmbito do Instituto Federal Sul-rio-grandense.

Em síntese, a auditoria nos processos de inscrição/manutenção de empenhos em restos a pagar levou à conclusão da existência de fragilidades tanto na inscrição quanto na manutenção e utilização dos montantes inscritos. Dessa forma, verifica-se a necessidade da atuação efetiva da unidade sistêmica no aprimoramento da orientação e na coordenação e no acompanhamento das

atividades e das políticas de planejamento, de administração, de gestão orçamentária e financeira dos câmpus.

Diante do exposto, encaminha-se o presente Relatório de Auditoria para que o gestor tome ciência das recomendações. O não cumprimento destas implica na aceitação dos riscos pelo gestor e a sua implementação será, no futuro, objeto de avaliação por esta Unidade de Auditoria Interna.

Pelotas, 31 de julho de 2017

GLAUCIA SALVADOR PEREIRA PRESTES,
Auditora

De acordo.

HENRIQUE ZIGLIA MAIA,
Auditor Geral