



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
GABINETE DO REITOR
AUDITORIA INTERNA**

RELATÓRIO FINAL DA AUDITORIA DE Nº 08/2018

1 – IDENTIFICAÇÃO DA AUDITORIA

- **Área:** 1.4. – Gestão Orçamentária
- **Ação:** 1.4.1 – **ACOMPANHAR A EXECUÇÃO DAS METAS DA UFRB CONSTANTES DO ORÇAMENTO / 2017**
- **Setor Auditado:** PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento.
- **Período de Realização:** 26/07/2018 a 31/01/2019
- **Objetivo:** Avaliar a execução dos programas, ações e metas da Universidade, visando à aplicação dos recursos previstos para a Universidade na LDO e nas Emendas Parlamentares e prestação de contas realizadas certificando se a executabilidade obedece ao proposto conforme programa

2 – ESCOPO

Esta auditoria teve como parâmetro a verificação do resultado do acompanhamento das ações ocorridas no ano de 2017 através de solicitação emitida à Pró-Reitoria de Planejamento, unidade responsável pela prestação de contas quanto ao alcance das metas. A partir disso foram analisados o relatório orçamentário do tesouro gerencial, o relatório de prestação de contas de execução de metas por programas ações, o Plano de Desenvolvimento Institucional- PDI/2015-2019 e o relatório de gestão, todos de forma relacionada com vistas de analisar o cumprimento das metas, bem como a vinculação entre as metas que foram cumpridas e os objetivos institucionais. A partir do Relatório Financeiro referente ao ano de 2017 também, foi possível comparar a despesa paga em relação à dotação autorizada, apresentando um quadro comparativo da receita e despesa realizada. Insta destacar que a prorrogação do prazo foi decorrente da mudança na coordenação dos trabalhos da auditoria em curso.

3 – Acompanhamento da Gestão

O PDI é uma peça do planejamento estratégico, que deve estar adequados aos programas e orçamento governamental para as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. No entanto, as informações constantes no relatório de gestão são referentes apenas as ações orçamentárias, não evidenciando o cumprimento das ações vinculadas aos objetivos do PDI nem mesmo as metas físicas, como apresentada no SIGPP, mostrando que as ações da UFRB alinham-se aos programas do governo federal dentro do orçamento, no entanto não tem alinhamento com as metas previstas no PDI. Tal situação pode ser um risco de gestão visto que é retirado o foco do PDI para seguir os objetivos relacionados ao orçamento disponibilizado pelo governo federal, o que pode fazer com que o PDI seja meramente uma peça burocrática que não é utilizada na

prática para nortear a instituição nos seus propósitos e missão. O quadro abaixo evidencia as diferenças entre os objetivos do PDI e ações orçamentárias.

Quadro 01. Diferenças entre os objetivos do PDI e as ações do Tesouro Gerencial

OBJETIVOS PDI /2015-2019	AÇÕES TESOIRO GERENCIAL
Ampliar a oferta de vagas nos Cursos da UFRB	AÇÃO 20GK: Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
Consolidar e Expandir a Pesquisa e a Pós Graduação	AÇÃO 20RK: Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
Ampliar as Ações de Permanência para os Discentes da UFRB	AÇÃO 4002: Assistência ao Estudante de Ensino Superior
Fortalecer a relação Inter-Institucional e o vínculo com a comunidade do Recôncavo	AÇÃO 8282: Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior
Dotar a instituição de um quadro de pessoal com a quantidade, capacitação e qualificação adequada, para otimizar o desenvolvimento da Instituição.	AÇÃO 4572: Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação
Fomentar as Relações Inter-Institucionais para Fortalecer o Ensino Pesquisa e Extensão	
Fortalecer a imagem da UFRB, como instituição inclusiva excelência Acadêmica e Administrativa	
Ampliar e Melhorar a infra-estrutura física e Administrativa da Instituição.	

Fontes: dados da auditoria

A ausência de alinhamento não permite, por exemplo, o controle da execução orçamentária e financeira vinculada ao objetivo do PDI de ampliar a oferta de vagas nos cursos da UFRB, deste modo o alinhamento é necessário para permitir não só o acompanhamento do cumprimento das metas físicas, mas também das financeiras, até mesmo para verificar a viabilidade e revisão dos objetivos, bem como a correlação do objetivo com a ação do governo federal.

Espera-se que com a elaboração do novo PDI 2019-2030 essas lacunas sejam preenchidas e que sejam evitadas essas falhas, principalmente se for considerado que o PDI é para um período de 12 anos, um período maior que os anteriores. Esse mesmo problema já havia sido apontado quando da análise do PDI 2010-2014, o que demonstra que as falhas apontadas não foram sanadas.

Sendo assim, o fato apontado enquadra-se como instrumento de alerta para evitar que sejam cometidas falhas semelhantes as que foram identificadas aqui, de modo que haja um alinhamento com o PPA para que atenda à missão institucional não se tornando um documento obsoleto e sem viabilidade prática como é o caso do então vigente, cabe frisar que tal fato já fora apontado na auditoria em 2014, época em que estava sendo elaborado o PDI 2015-2019, persistindo atualmente as mesmas falhas.

Outrossim, ainda que não haja o completo alinhamento do PDI com as ações orçamentárias, é necessário o desenvolvimento de instrumento para acompanhamento e avaliação dos objetivos traçados, visto que na ocasião da auditoria nº 10/2014 foi informado pela PROPLAN que a partir da implantação do SIGPP seria possível que as unidades registrassem as suas metas do PDI e alinhassem os objetivos do com as metas setoriais, o que serviria para a realização do planejamento anual das unidades.

Assim, a auditoria à época questionou a existência de possíveis entraves para alimentação do sistema por parte dos gestores que impossibilitasse a efetiva utilização do sistema, o que se mostra atualmente como um problema, visto que o sistema foi implantado, mas ainda não há a sua efetiva utilização, já que foi apontado tanto na solicitação de auditoria, quanto no relatório de gestão referente ao ano de 2017 que nem todas as unidades inserem suas metas no sistema, e quando inserem não atualizam ou não as cumprem, demonstrando que ainda não há uma utilização efetiva do SIGPP.

Outra questão que deve ser ponderada é a respeito da utilização das informações geradas por esse sistema para a tomada de decisão, tanto no nível operacional pelas unidades que alimentam o sistema, quando na tomada de decisão estratégica enquanto indicador de desempenho. Tais situações demonstram que a evolução da área auditada refere-se especificamente a implantação do sistema, mas a implantação não garante por si só a utilização pelas unidades, deste modo precisa-se desenvolver mecanismos de incentivo a essa utilização, bem como o conhecimento das causas que interferem na não alimentação. Tais situações apontadas podem ser decorrentes do fato de que a cultura de planejamento ainda não está consolidada na UFRB. Em resposta a solicitação de auditoria, a unidade manifestou que com a reformulação do SIGPP e a elaboração do novo PDI(2019-2030) permitirá a correlação entre as metas da UFRB, fazendo com que o SIGPP reflita os desdobramentos do PDI.

Deste modo, como as ações constantes no relatório gerencial são diferentes das metas do PDI, a análise foi pautada na análise das metas físicas constantes no SIGPP referente aos objetivos do PDI, na execução orçamentária constante no relatório gerencial, realizando um comparativo da dotação orçamentária, despesas empenhadas e liquidadas em 2017.

4 – Constatações, Análise e Recomendações da Auditoria Interna:

Informação 02- Oportunidades de desenvolvimento de controles da execução orçamentária

Da análise do relatório de gestão referente ao ano de 2017 verificou-se que foram apontadas incertezas na liberação do limite de empenho e financeiro que dificultam a definição prévia dos recursos alocados para cada unidade fazendo com elas não se planejem na execução. Essa auditoria entende, que embora haja essa incerteza ela não é um fator impeditivo para a realização do planejamento das aquisições, visto que essa incerteza precisa ser gerenciada, as unidades não devem ficar inertes no seu planejamento por conta do orçamento do governo federal, logo, as unidades devem se planejar considerando essa incerteza.

Tanto que isso ocasionou em 2017 na concentração dos processos de compras no final do exercício, fazendo com que eles não fossem concluídos. Foi apontado também que a falta de conhecimento dos demandantes da execução orçamentária gera atraso no processo de compra, por exemplo, mas isso também não é um fator impeditivo para um melhor planejamento dessas compras, pois se a causa já é conhecida, deve-se buscar meios para combater a causa desses gargalos, uma das formas de se fazer isso é a partir de práticas relacionados a gestão de riscos, como a identificação e avaliação de fatores de riscos que afetam a execução orçamentária. Cabe frisar, que mesmo que ainda não haja uma estrutura de gestão de riscos da Universidade, isso não isenta a unidade do desenvolvimento de ações para a gestão de riscos de forma alternativa.

Em continuidade, foram analisadas as a execução orçamentárias das ações. Ao que se verificou que as ações orçamentárias abaixo apresentaram eficiência na capacidade de execução e pagamento, pois a maioria obteve 100% no indicador de liquidação e de pagamento, uma vez que a dotação atualizada foi empenhada, liquidada e paga em sua totalidade. No entanto, destaca-se que o indicador de dotação não obteve um desempenho tão satisfatório visto que houve a abertura de muitos créditos adicionais, evidenciando que o planejamento não refletiu a realidade em sua totalidade.

Quadro 02- Descrição das ações orçamentárias

Auxílio Funeral
Anuidade Andifes
Aposentadorias e pensões civis da União
Contribuição da União, de suas Autarquias, Fundações para custeio do regime de previdência social
Assistência médica e odontológica de civis
Auxílio Transporte
Auxílio Alimentação
Ativos civis da União

Fonte: Dados relatório financeiro tesouro gerencial

No tocante, ao bom desempenho dos indicadores de execução e liquidação e da capacidade de pagamento se deve ao fato de que as ações acima se referem a despesas com pessoal que tem prioridade no pagamento, então essa despesa vai aumentar ou diminuir em razão da proporção do número de servidores ativos e inativos.

O quadro abaixo apresenta de forma detalhada a execução financeira das ações com os respectivos indicadores (a base teórica encontra-se na apêndice).

Quadro 03- Execução financeira das ações da Lei Orçamentária Anual de responsabilidade da unidade

	Ação 20 CG	20RK	4002	8282	4572
Dotação inicial	4.985.898,00	32.963.180,00	7.911.890,00	11.497.202,00	150.000,00
Dotação autorizada	5.185.898,00	32.843.180,00	8.031.890,00	11.497.202,00	150.000,00
Empenho	798.512,85	32.010.993,47	7.788.194,77	7.367.095,44	21.535,00
Liquidação	470.567,76	23.003.096,69	6.696.093,14	3.608.398,40	21.348,00
Pagamento	367.698,42	22.775.232,00	6.696.093,14	3.608.398,40	21.348,00
Indicador de Dotação	104,01%	99,64%	101,52%	100%	100%
Indicador Planejamento	16,015%	97,11%	98,44%	64,07%	14,36%
Indicador / Execução	15,4%	97,47%	96,96%	64,07%	14,36%
Indicador /Liquidação	59%	71,86%	85,97%	48,98%	99,13%
Capacidade/ pagamento	78,13%	99%	100%	100%	100%
Despesa n/ executada	84,6	2,53	3,03%	35,93%	85,64%

Para análise do quadro acima, utilizou-se informações contidas no relatório de gestão referente ao ano de 2017 tendo em vista que havia divergência com as informações contidas no relatório financeiro do tesouro gerencial. Deste modo, realizou uma análise a partir dos indicadores evidenciados acima.

Da análise verificou-se que a ação 20GK- Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão teve um indicador de execução muito baixo, pois apenas 15% da dotação atualizada foi empenhada. Além disso, o indicador de liquidação foi baixo, culminando na inscrição de restos a pagar não processados, bem como o indicador de pagamento foi de 78%, deixando 20% das despesas serem inscritas em restos a pagar processados. Portanto, além da baixa execução da despesa, há ainda a inscrição de restos a pagar que compromete o orçamento do exercício seguinte.

Em relação à ação 20RK: Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior verificou-se um indicador de execução de 97%, o de liquidação de 71% e apresentando 99% da capacidade de pagamento. Ou seja, essa ação empenhou a maioria da dotação, pagou toda a despesa que foi empenhada, no entanto, gerou a inscrição de restos a pagar não processados. No relatório de gestão que a alteração do calendário acadêmico com vistas a aproximação do ano civil foi fundamental para cumprimento do planejamento No sistema Integrado estão ativos 10.492 estudantes, o que significa que a meta física foi alcançada. Pois foram matriculados 10.492 estudantes, 292 a mais do que a meta prevista e disponibilizadas 3285 vagas, 267 a mais que a meta prevista.

No tocante a ação 4002: Assistência ao Estudante de Ensino Superior teve bons indicadores de desempenho, restando apenas 3,03% de despesa não executada, a meta física prevista era de 3487 ao que foi cumprida 3401 de alunos beneficiados, que se refere especificamente as políticas afirmativas. Dentre os fatores que contribuíram para a execução da ação, encontram-se: definição de datas para o fluxo dos processos, possibilitando um maior planejamento das atividades, otimização do processo de pagamento, o acompanhamento de discentes bolsistas do Programa de Permanência Qualificada e o comprometimento da equipe.

A ação 8282: Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior, não sofreu nenhuma alteração da dotação inicial, mostrando um indicador de dotação de 100%. No entanto, o indicador de execução de 64%, o de liquidação de 48%, o que demonstra que 52% das despesas empenhadas não foram liquidadas inscrevendo restos a pagar não processados no fim do exercício, mas a capacidade de pagamento foi de 100%, ou seja, toda a despesa liquidada foi paga. Uma informação curiosa, é que no relatório de gestão consta que a meta física obteve 100% de êxito, visto que a meta financeira foi de apenas 64% e apenas 100% da meta física, visto que a execução da meta física depende da financeira, logo, esta deveria ser proporcional a liberação financeira.

A ação 4572: Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação foi a que teve menor indicador de planejamento e execução, sendo de apenas 14% , ou seja foi empenhada e liquidada apenas 14% da dotação autorizada. Foi apontado no relatório de gestão, que o indicador baixo se deve ao contingenciamento de recursos.

Por fim, no relatório de gestão é apontado que dentre os fatores que interferiram no desempenho orçamentário, destaca-se a incerteza na liberação dos limites de empenho e a falta de conhecimento por parte de alguns demandantes das especificidades do processo de execução orçamentária o que provoca gargalos que culminam em atrasos no processo de compras devido a temporalidade dos procedimentos licitatórios, por

exemplo. Esses fatores decorrem sobre as ações planejadas, ao mesmo tempo que também é consequência da cultura do imediatismo e do não planejar no serviço público, pois uma vez que a liberação do limite de empenho ao final do exercício é prevista, cabe a unidade de planejamento o desenvolvimento de estratégias de contingência, o que demandam controle e gestão de riscos.

Outrossim, ao fazer uma análise de acordo com a categoria da despesa, verificou-se que as dotações iniciais para as Despesas de Capital para o exercício de 2017 sofreu redução de para 60% devido ao contingenciamento, o que na prática inviabiliza a conclusão das instalações, mostrando que as despesas com investimento são as que mais sofrem com os contingenciamento, visto que é uma despesa discricionária, sendo a que sofre mais perdas na execução.

Esse indicador destaca as dificuldades das instituições em fazer as aquisições para as despesas discricionárias durante os primeiros meses do ano, diante da prioridade de empenho das despesas obrigatórias para funcionamento e manutenção. Com a insuficiência de limites, para empenhar durante os primeiros meses do ano, grande parte das despesas discricionárias é executada próximo ao final do ano e, na maioria das vezes, a entrega do material ou conclusão do serviço não ocorre no mesmo exercício ou o fornecedor atrasa na entrega.

De modo complementar, foram analisadas as informações referentes ao relatório de metas do PDI a partir do SIGPP de forma a avaliar o cumprimento das metas do PDI. Tais informações foram obtidas a partir da CODIN/PROPLAN, como já apontado acima, muitas unidades não alimentam o sistema, fazendo com que não se tenha uma base sólida para análise dos objetivos do PDI, somado com a ausência da vinculação dos objetivos e metas do PDI com as ações orçamentárias.

Quadro 04 - Comparativo das metas cadastradas com as executadas.

Objetivo	Metas cadastradas	Execução inferior a 50%	Execução 100%
Ampliar a oferta de vagas nos Cursos da UFRB	56	30	13
Consolidar e Expandir a Pesquisa e a Pós Graduação	1 1 4		2 1
Ampliar as Ações de Permanência para os Discentes da UFRB	33	20	2
Fortalecer a relação Inter-Institucional e o vínculo com a comunidade do Recôncavo	30	11	11
Dotar a instituição de um quadro de pessoal com a quantidade, capacitação e qualificação adequada, para otimizar o desenvolvimento da Instituição.	26	11	8
Fomentar as Relações Inter-Institucionais para Fortalecer o Ensino Pesquisa e Extensão	18	13	
Fortalecer a imagem da UFRB, como instituição inclusiva excelência Acadêmica e Administrativa	44	11	11
Ampliar e Melhorar a infra-estrutura física e Administrativa da Instituição.	5 5	3 3	9

Fonte: dados da auditoria

Da análise do quadro acima é possível verificar que a maioria das metas cadastradas não conseguem atingir o planejado em totalidade, bem como cumpre menos de 50% da quantidade de metas planejadas, o que demonstra um verdadeiro descompasso entre o planejado e executado, além da dificuldade de avaliar e reavaliar as metas que foram estabelecidas no PDI.

Por fim, após as análises efetuadas, verifica-se a necessidade do estabelecimento antecipado de prioridades dos gastos com base no alinhamento entre as metas traçadas e o real valor do orçamento disponível para execução, além disso, das devidas comunicações a respeito do contingenciamento aos responsáveis para as devidas adequações.

Além disso, deve-se buscar mecanismos para que a proposta orçamentária se relacione com as metas do PDI, de modo que se possa fazer uma análise dos atributos físicos e financeiros dos objetivos do PDI com a devida vinculação as ações orçamentárias, uma vez que da análise do relatório de gestão e do relatório de metas apresentados por essa unidade auditada não foi possível verificar a relação entre os dois instrumentos. Outra possibilidade é a criação de um cronograma e a padronização de procedimentos com um fluxograma para as rotinas de planejamento e execução do orçamento, já que foi apontado que muitas unidades demandantes não conhecem o fluxo processual.

É válido mencionar que apesar de não ter sido identificadas irregularidades legais nessa ação de auditoria, os pontos discutidos aqui refere-se a necessidade de melhoria da eficiência da organização auditada, visto que as falhas não são de ordem legal, mas que podem impactar na execução das políticas públicas, uma vez que a auditoria governamental tem buscado desenvolver auditorias de desempenho e não mais somente auditorias de conformidade.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

O controle da execução orçamentária é realizado através dos sistemas de controle do Governo e do Sistema Integrado de Gestão. Através do SIGPP, ferramenta que está fortalecendo a instituição na realização de um planejamento mais condizente com as necessidades das unidades, a UFRB tem definido metas de curto prazo com base em seu plano de desenvolvimento institucional. Porém, apenas durante a elaboração do PDI 2019-2030, em 2018, foi possível adequar melhor a hierarquia entre programas estruturantes, objetivos estratégicos e linhas de ação. Com uma visão de longo prazo, podendo ser revisto a cada dois anos, o novo PDI possibilitará melhor planejamento através dos planos de gestão, com duração de quatro anos, e seu desdobramento em planos de metas anuais. Portanto, apesar das dificuldades constatadas por esta Auditoria, entendemos que a universidade está evoluindo no controle das suas ações à medida que relaciona seu planejamento estratégico, tático e operacional às contingências orçamentárias impostas pelo momento em que passa o país.

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

De acordo com a resposta acima o gestor da área aponta o SIGPP como uma ferramenta que fortalece a UFRB na realização de um planejamento mais condizente com a realidade. No entanto, chama-se atenção para o fato de que esta ferramenta ainda não alinha o orçamento com as metas previstas no PDI, além do fato de que muitas unidades não alimentam o sistema e tampouco o utiliza para a tomada de decisão.

Entende-se, portanto que se deve traçar estratégias para superar esta situação, afinal se as unidades não alimentam e não utilizam o sistema devidamente não será possível alcançar os benefícios que podem ser obtidos por meio dele. No entanto, tal ação estratégica não se verifica na resposta da unidade, que apenas apontou os benefícios do uso do SIGPP e a elaboração do PDI 2019-2030.

Apesar de se vislumbrar melhores resultados com o novo PDI 2019-2030 e com a reformulação do SIGPP, o que será objeto de acompanhamento de auditorias futuras, faz-se necessário que haja também mecanismos para a tomada de decisão através do acompanhamento real das metas.

Cruz das Almas, 31 de janeiro de 2019.

Aline Barbosa de Oliveira
Auditoria Interna

Ciente em: ___/___/___

Simea Azevedo Brito Borges
Chefe da Auditoria Interna

APÊNDICE- A

Os indicadores utilizados para as análises da relação entre o executado e o planejado no orçamento basearam-se nos critérios metodológicos da Associação Brasileira de Orientação Profissional- ABOP

Indicador de Dotação – $(\text{Dotação Final} / \text{Dotação Inicial}) \times 100$ – mede o desempenho da previsão de créditos autorizados na LOA com a dotação final após o incremento dos créditos adicionais.

Indicador de Planejamento - $(\text{Despesa Empenhada} / \text{Dotação Inicial}) \times 100$ – mede o desempenho do planejamento inicial na execução orçamentária da instituição.

Indicador de Execução - $(\text{Despesa Empenhada} / \text{Dotação Final}) \times 100$ – mede o desempenho do orçamento executado em relação a dotação de créditos atualizados com os créditos adicionais.

Indicador de Liquidação - $(\text{Despesa Liquidada} / \text{Despesa Empenhada}) \times 100$ – mede o desempenho da despesa liquidada (despesa em que o material foi entregue e/ou o serviço foi executado gerando a obrigação financeira de pagamento) em relação ao orçamento executado.

Capacidade de Pagamento – $(\text{Despesa Paga} / \text{Despesa Liquidada}) \times 100$ – mede a capacidade de honrar seus compromissos financeiros e efetuar o pagamento das despesas liquidadas - quanto mais próximo de 100,00 %, melhor será o indicador.

Restos a Pagar - $(\text{Restos a Pagar} / \text{Despesa Empenhada}) \times 100$ – mede o índice de despesas que ficam para o próximo exercício financeiro e é inversamente proporcional ao indicador de capacidade de pagamento – quanto mais próximo de 0 (zero), melhor será o indicador.

Despesa Não Executada - $(\text{Despesa Não Executada} / \text{Dotação Final}) \times 100$ – mede a devolução de créditos não utilizados no exercício - quanto mais próximo de 0 (zero), melhor será o indicador