



Universidade Federal Fluminense

RELATÓRIO DE AUDITORIA

RA N° 003/2021

Proc. ° 23069.003405/2020-62

Julho – 2021

Serviço público federal

Poder executivo

Ministério da educação

Universidade Federal Fluminense

Conselho de curadores

Auditoria técnica

Relatório de Auditoria - RA

Tipo: Auditoria Operacional e de Conformidade.

Área auditada: PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento

Atividade do PAINT 2020: Processo de Análise e Elaboração das Demonstrações Contábeis no DCF

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Auditoria operacional e de conformidade.

A auditoria de conformidade¹ é a avaliação independente para determinar se um dado objeto está em conformidade com normas aplicáveis identificadas como critérios. São realizadas para avaliar se atividades, transações e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada, enquanto a auditoria operacional é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de obter melhorias.

¹ Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas da União, 2013.

*“Pensamentos sem conteúdo são vazios;
Intuições sem conceitos são cegas”*

Immanuel Kant

RESUMO

Realizamos uma auditoria operacional e de conformidade no processo de análise contábil e elaboração das Demonstrações Contábeis de responsabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento – PROPLAN. A origem desse trabalho deve-se à previsão no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT 2020. A escolha do tema foi decorrente do risco de nível inadequado de abrangência realizado pelo processo de análise contábil na identificação e correção de distorções que possam comprometer os objetivos das demonstrações. Como resultado, constatamos que o principal evento de risco é a possibilidade de erros ou omissões no registro de transações no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e a consequente necessidade de implementar controles internos preventivos e aperfeiçoar os controles internos mitigadores existentes.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AT/CUR – Auditoria Técnica/Conselho de Curadores

BF - Balanço Financeiro

BP - Balanço Patrimonial

BO - Balanço Orçamentário

COFIN - Coordenação de Administração Financeira

DCASP - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público

DAC - Divisão de Análise Contábil

DCC - Divisão de Contabilização de Contratos

DCF - Departamento de Contabilidade e Finanças

DFC - Demonstração do Fluxo de Caixa

DCV - Divisão de Controle de Convênios

DMP - Demonstração das Mutações Patrimoniais

DN - Decisão Normativa

DVP - Demonstração das Variações Patrimoniais

DRC - Divisão de Registro Contábil

ERP - *Enterprise Resource Planning*

GGPU - Gerência de Gestão de Permissão de Uso

GSO - Gerência de Suporte Operacional

HUAP - Hospital Universitário Antônio Pedro

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MEC - Ministério da Educação

NBC T SP - Normas Brasileiras de Contabilidade - Técnicas Aplicadas ao Setor Público

OB - Ordem Bancária

OFSS - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

PAINT – Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna

PCASP - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

PGI/PLAN - Coordenação de Gestão da Informação

PLAD/PLAN - Coordenação de Planejamento e Desenvolvimento

PLAP/PLAN - Coordenação de Projetos com a Fundação de Apoio

PLIN/PLAN - Coordenação de Gestão Institucional

PLOR/PLAN - Coordenação de Orçamento e Custos

PROAD - Pró-Reitoria de Administração

PROAES - Pró-Reitoria de Assuntos Educacionais

PROGRAD - Pró-Reitoria de Graduação

PROEX - Pró-Reitoria de Extensão

PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento

PROPPI - Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós Graduação e Inovação

RPP - Restos a Pagar Processados

RPNP - Restos a Pagar Não Processados

SA – Solicitação de Auditoria

SCF - Sistema de Contabilidade Federal

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SISGRU – Sistema de Gestão do Recolhimento da União

SIOPE – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SPIUnet - Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCU - Tribunal de Contas da União

UAJV - Unidade Avançada José Veríssimo

UGE - Unidades Executoras

UFF – Universidade Federal Fluminense

sumário

INTRODUÇÃO	10
Metodologia	10
Limitações e restrições	11
Visão Geral do Objeto	13
SIAFI	14
Sistema de Contabilidade Federal	15
Execução Orçamentária e Financeira	19
RESULTADOS	21
Estrutura de Execução Orçamentária e Financeira	21
Divisão de Análise Contábil	23
Avaliação de Riscos	29
ACHADOS DE AUDITORIA	30
RECOMENDAÇÕES	31
RA0321001	31
RA0321002	31
RA0321003	31
RA0321004	32
RA0321005	32
RA0321006	32
RA0321007	32
CONCLUSÃO	33

INTRODUÇÃO

Em um mundo que tudo muda o tempo todo, em um mundo VICA - Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo, a necessidade de informações compreensíveis, relevantes, confiáveis, comparáveis, íntegras e tempestivas, deixou de ser um apanágio dos profissionais de contabilidade. O que representava um quesito de algumas partes interessadas, tornou-se um requisito exigido por toda a sociedade. Assim, as Demonstrações Contábeis, deixam de ser uma questão limitada a setores especialistas de mercado, passando a ser alvo de qualquer cidadão ou organização da sociedade civil que não desejam somente a disponibilidade dos dados, mas, e principalmente, o seu significado. O advento da Decisão Normativa 187/2020 do Tribunal de Contas da União -TCU, vem ao encontro desse desiderato, modificando o formato das prestações de contas das instituições públicas, colocando como foco o cidadão.

Nesse contexto, o presente trabalho apresenta os resultados dos exames realizados no processo de análise e elaboração das demonstrações contábeis da Universidade Federal Fluminense - UFF, realizado na Divisão de Análise Contábil – DAC, da Coordenação de Contabilidade – CCONT, que é parte da Diretoria de Contabilidade e Finanças - DCF que compõe a Pró-Reitoria de Planejamento – PROPLAN e tem como objetivo avaliar o nível de abrangência do macroprocesso Elaboração e Análise das Demonstrações Contábeis da UFF. Esse esforço visa avaliar o grau de complexidade técnica no desenvolvimento do processo, bem como avaliar os mecanismos de prevenção, correção ou mitigação dos seus principais riscos inerentes e residuais.

Metodologia

Para o planejamento e execução desta auditoria, foi elaborada matriz de planejamento e para responder as questões de auditoria utilizamos os seguintes instrumentos e artefatos:

- ✓ Levantamento e análise da legislação aplicada;
- ✓ Reuniões com os gestores;

- ✓ Entrevistas com responsáveis;
- ✓ Emissão de Solicitação de Auditoria – SA;
- ✓ Análise documental;
- ✓ Mapeamento dos subprocessos: Conformidade de Registro de Gestão, Conformidade Fiscal e Emissão de Certidões Negativas;
- ✓ Identificação, análise e avaliação dos riscos no processo de elaboração das Demonstrações Contábeis e Análise Contábil;
- ✓ Avaliação do Desenho de Controles Internos; e
- ✓ Elaboração de diagrama *Bow-Tie*.

Limitações e restrições

Em função da pandemia do Coronavírus não foram efetuados testes de observação e/ou detalhes nas Unidades Executoras – UGE.

Unidade auditada

A Pró-Reitoria de Planejamento - PROPLAN tem como competências² a (i) análise e divulgação de dados institucionais da Universidade; (ii) assessoria na formulação de diretrizes e metas, para o seu desenvolvimento; (iii) elaboração e consolidação das propostas do orçamento da UFF; (iv) prestação de contas anual e (v) acompanhamento da implantação e desenvolvimento de planos, programas e projetos.

É composta pelas seguintes áreas: Coordenação de Gestão da Informação - PGI/PLAN, Coordenação de Orçamento e Custos - PLOR/PLAN, Coordenação de Gestão Institucional - PLIN/PLAN, Coordenação de Planejamento e Desenvolvimento - PLAD/PLAN, Coordenação de Projetos com a Fundação de Apoio - PLAP/PLAN e Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/PLAN.

O Órgão Setorial de Contabilidade e Finanças da UFF é a Diretoria de Contabilidade e Finanças - DCF (figura 01).

²Disponível em: <<https://www.uff.br/?q=grupo/planejamento>>. Acesso em 14jul2021.

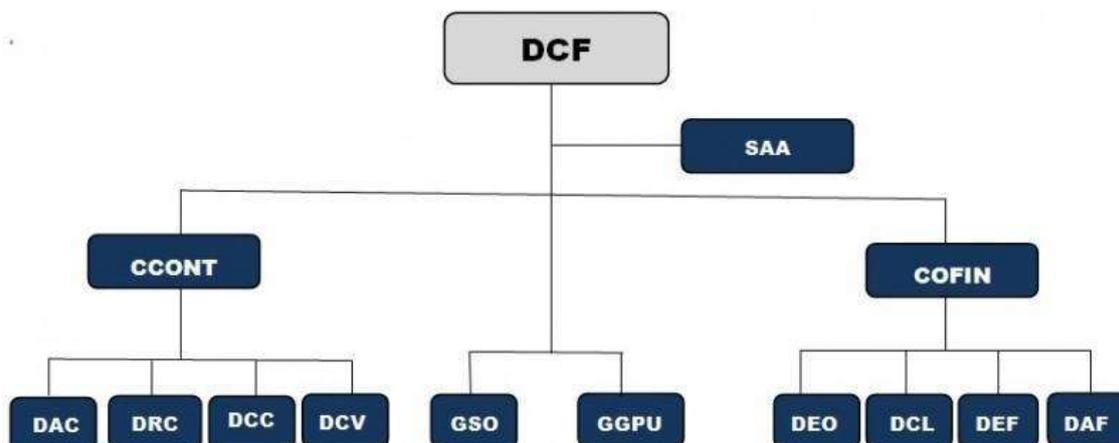


Figura 1 - Organograma DCF

O DCF, situado na Reitoria, possui, em sua estrutura, duas grandes áreas: a Coordenação de Administração Financeira – COFIN, Gerência de Suporte Operacional – GSO, Gerência de Gestão de Permissão de Uso - GGPU e a Coordenação de Contabilidade - CCONT.

A CCONT, possui a seguinte estrutura administrativa: Divisão de Análise Contábil - DAC, Divisão de Registro Contábil - DRC, Divisão de Contabilização de Contratos - DCC e Divisão de Controle de Convênios - DCV.

As atribuições³ da CCONT são:

- I. Atividades de orientação, análise e acompanhamento contábil das unidades gestoras da Universidade Federal Fluminense;
- II. Realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- III. Elaborar o Relatório Contábil (declaração do contador, demonstrações contábeis e notas explicativas) e Relatório de Gestão; e
- IV. Gerar informações gerenciais, em apoio ao processo de tomada de decisão.

³ Disponível em <https://www.uff.br/sites/default/files/paginas-internas-orgaos/notas_explicativas_-_ne_-_2020.pdf>. Acesso em 14jul2021.

Visão Geral do Objeto

A Instrução de Serviço DCF nº 01/2020, define os objetivos estratégicos das Demonstrações Contábeis da UFF, com destaque para o Objetivo Estratégico 4

- Servir como instrumento de transparência para a sociedade:

As Demonstrações Contábeis também objetivam apresentar os resultados orçamentários, financeiros, econômico e patrimonial decorrente da atuação dos gestores da Universidade e sua capacitação na prestação de contas à sociedade quanto aos recursos que lhe foram confiados. Aqueles usuários que desejam avaliar a atuação ou prestação de contas dos gestores públicos fazem-no com a finalidade de estar em condições de tomar decisões econômicas, sociais e eleitorais. Por este motivo as Demonstrações contábeis também servem de suporte para a instrumentalização do controle social.

Dessa forma, o propósito da análise das demonstrações contábeis é garantir que os relatórios e demais informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais da UFF sejam fidedignas e úteis para todos os usuários dessas demonstrações, em todas suas formas de divulgação.

As Demonstrações Contábeis são a representação estruturada da situação orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil da organização governamental em determinado período compreendido entre 1º de janeiro a 31 de dezembro. Os Demonstrativos Contábeis da UFF são consolidados e compreendem, o Balanço Patrimonial (BP), Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), Balanço Orçamentário (BO), Balanço Financeiro (BF), Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), Demonstração das Mutações Patrimoniais (DMP) e as Notas Explicativas, estruturadas e formatadas de acordo com o padrão definido pelo Sistema de Contabilidade Federal – SCF.

Os responsáveis pelos serviços de elaboração e análises das demonstrações contábeis devem ser profissionais com formação acadêmica especializada e detentores de razoável experiência nas rotinas de sua área de atuação. Devem conhecer os eventos e os seus efeitos na evidenciação contábil e buscar, sempre que possível, o alinhamento entre essas informações, a partir do entendimento e observância às normas e conceitos inerentes a cada aspecto e em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e o

Manual SIAFI, ambos da STN, e em observância com a Lei nº 4.320/64, que rege o direito financeiro, o Decreto-Lei nº 200/1967, o Decreto nº 93.872/1986, a Lei nº 10.180/2001 e a Lei Complementar nº 101/2000.

SIAFI

Um *Enterprise Resource Planning- ERP*, ou Sistema de Gestão Integrado – é um software corporativo que tem como principal função apoiar as organizações no controle total de suas informações, integrando e gerenciando dados, recursos e processos, possibilitando maior assertividade na tomada de decisão. Tem como característica principal a utilização de banco de dados único que viabiliza a sincronização de cada transação nos diversos módulos ou subsistemas “especialistas” que o compõem, como Recursos Humanos, Finanças, Contabilidade, Compras, Estoques, Imobilizado, Contratos, Logística e demais áreas de uma instituição, todas suportadas por um processo de segurança corporativa que gerencia acessos e permissões aos usuários.

A Administração Pública Federal utiliza o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, implantado em 1987, com o intuito de fornecer informações para o processo decisório e integrar os sistemas de programação financeira, execução orçamentária e controle interno do governo. Atualmente, também fornece informações gerenciais em todos os níveis da Administração Pública Federal, sendo uma ferramenta estratégica de controle, já que permite o registro e a transparência dos atos e fatos da gestão.

Desenvolvido em bases contábeis, o SIAFI integra: (i) o orçamentário federal, que demonstra as origens de recursos e suas aplicações; (ii) o financeiro, que evidencia o fluxo de caixa; (iii) o patrimonial, que apresenta a composição patrimonial; e o (iv) de compensação, que demonstra as presunções de direitos e obrigações. O sistema incorpora todos os relatórios e demonstrativos previstos na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

O acesso ao SIAFI se dá somente por usuário devidamente autorizado e cadastrado no Sistema de Segurança, Navegação e Habilitação do SIAFI – SENHA de responsabilidade do Serviço Federal de Processamento de Dados -

SERPRO, efetuado por cadastrador autorizado que registra o nível de acesso e o perfil atribuído.

O SIAFI permite ampliar a transparência das ações do Governo Federal voltadas ao dispêndio de recursos públicos, uma vez que a sociedade tem acesso às informações do SIAFI via portais governamentais, como o SIGA BRASIL, do Senado Federal, que é um sistema de informações:

[...] que permite a qualquer indivíduo, por meio da Internet, acesso amplo e facilitado às informações constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Sistema de Elaboração da Lei Orçamentária (SELOR), Sistema de Informação das Estatais (SIEST), Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), além de diversas outras bases⁴.

Dessa forma, a sociedade pode acompanhar todo o processo orçamentário, desde o início da elaboração do orçamento, com o envio da proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional, até o término de sua execução, com o pagamento dos bens e serviços contratados.

Os sistemas “especialistas” SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais; SPIUnet - Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União; SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal e SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, todos com interface com o SIAFI, complementam as informações do SIAFI.

Outros sistemas especialistas da Administração Pública são o SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse e o SISGRU – Sistema de Gestão do Recolhimento da União, que apoiam a transparência pública.

O SIAFI é o principal sistema utilizado para registrar, acompanhar e controlar a execução orçamentária, financeira e patrimonial da UFF.

Sistema de Contabilidade Federal

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN é o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal - SCF que tem a finalidade de evidenciar a situação

⁴ Manual Siga Brasil Relatórios. Senado Federal. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

orçamentária, financeira e patrimonial da União. O SCF é composto pela STN e pelos órgãos setoriais:

- (i) Setorial Contábil de Unidade Gestora;
- (ii) Setorial Contábil de Órgão e
- (iii) Setorial Contábil de Órgão Superior.

A STN elabora o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) com abrangência nacional, mantendo a aderência às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que buscam a convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público – *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* – editadas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)*.

A elaboração e manutenção do Manual SIAFI, o qual contém as normas e procedimentos operacionais do sistema, é responsabilidade da STN, que também é responsável pela consolidação do Balanço Geral da União – BGU e, para esse fim, emite as Macrofunções do SIAFI.

A macrofunção 020315 – Conformidade Contábil é a certificação de que as demonstrações contábeis estejam de acordo com a legislação, com o MCASP e com o Manual SIAFI e:

[...] terá como instrumentos adicionais que subsidiam o processo de análise as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NBC TSP), o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, a tabela de eventos, a Conformidade dos Registros de Gestão e outras ferramentas que subsidiem o processo de análise realizada pelo responsável de seu registro.
(STN/MF, Manual SIAFI, 1996, 1ª ed., p. 292).

O registro da Conformidade Contábil compete ao profissional contábil, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade – CRC.

A macrofunção 020314 – Conformidade de Registro da Gestão é a certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial

incluídos no SIAFI e **da existência de documentos hábeis que comprovem as operações**, e podem resultar nas seguintes afirmações:

I – Sem restrição - onde a documentação comprove de forma fidedigna os atos de gestão realizados. No caso de documentação sob a forma eletrônica, é necessária a apresentação de certificação digital ICP-Brasil ou por sistemas que utilizem segurança por identificação de usuário e senhas.

II – Com restrições – nas seguintes situações: (i) documentação não comprovar os atos e fatos da gestão; (ii) inexistência de documentação que suporte os registros; (iii) quando o registro não espelhar os atos de gestão realizados e não for corrigida pelo responsável e quando ocorrerem registros não autorizados pelos responsáveis por atos e fatos da gestão.

A macrofunção 020316 – Conformidade de Operadores, integra o processo de segurança do SIAFI e destina-se a confirmação ou desativação de usuários pela própria Unidade Gestora. A não execução desta macrofunção implica na suspensão temporária de todos os usuários da UG.

A macrofunção 020318 – Encerramento do Exercício define os prazos e demais parâmetros do encerramento do exercício e conseqüente abertura do exercício seguinte.

A macrofunção 020319 – Demonstrações Contábeis, define a formatação e conteúdo das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP exigidas pela Lei nº 4.320/64 e suas alterações.

I – Balanço Orçamentário – BO, demonstra as receitas por categoria econômica e origem, com a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e excesso ou insuficiência de arrecadação e as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação. É composto de (i) quadro principal (Receita e Despesa); (ii) Execução Restos a Pagar Não Processados e (iii) quadro de execução de Restos a Pagar Processados;

II – Balanço Financeiro – BF, evidencia as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte;

III – Balanço Patrimonial – BP, evidencia a situação patrimonial da entidade e seus atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle). É composto dos seguintes quadros: (i) principal (Ativo e Passivo); (ii) Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes; (iii) Contas de Compensação e (iv) Superávit ou Déficit Financeiro;

IV – Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP, evidencia as movimentações no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

V – Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC, apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento;

VI – Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL, demonstra a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade durante um período;

VII – Notas Explicativas às DCASP, apresentam descrições narrativas ou detalhamentos de itens divulgados nas demonstrações contábeis e informação sobre itens relevantes que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis.

Além das macrofunções acima, a STN disponibiliza às setoriais contábeis o Manual de Análise dos Demonstrativos Contábeis e Auditores Contábeis, composto de (i) análise dos demonstrativos contábeis; (ii) análise do balancete; (iii) análise dos auditores contábeis e (iv) outras análises.

Auditores são processos automáticos que permitem identificar inconsistências geradas nos registros das transações no SIAFI. Podem ser a nível de demonstrativos ou contas.

Execução Orçamentária e Financeira

Execução Orçamentária significa a utilização dos créditos (ou dotações) consignados no orçamento. Já a execução financeira representa a utilização dos recursos financeiros, visando a atender a realização das ações orçamentárias atribuídas a cada unidade. Logo, Crédito e Recurso podem representar os dois lados de uma mesma moeda. O primeiro designa o lado orçamentário representado pela dotação ou autorização de gasto e o outro significa o lado financeiro, indicando dinheiro ou saldo financeiro.

A STN, após a publicação da lei orçamentária anual, recebe arquivo magnético com os dados do orçamento enviado pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF e os lança no SIAFI gerando automaticamente o documento Nota de Dotação – ND. Através do Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD vincula as diversas Unidades Gestoras – UG responsáveis pela descentralização e/ou pela execução desses créditos recebidos.

O processo orçamentário tem seguimento no SIAFI, com a descentralização de créditos entre Unidades Orçamentárias – UO e Unidades Executoras com a geração do documento Nota de Movimentação de Crédito – NC. A partir daí a programação de desembolsos, deverá respeitar os limites para movimentação e empenho e limites para liberações financeiras (figura 2).

As Unidades Gestoras Executoras – UGE, realizam, no SIAFI, a despesa pública nas suas três etapas ou estágios:

I – Empenho - primeiro estágio da despesa e precede sua realização, estando restrito ao limite do crédito orçamentário. Consiste na reserva de dotação orçamentária destinada a um fim específico, formalizada por ato de uma autoridade competente. A formalização do empenho dá-se com a emissão da Nota de Empenho (NE);

II – Liquidação – consiste na verificação da existência do direito do credor, registrado no empenho. Compreende a entrega do material ou da prestação do serviço, significando um implemento de condição por parte do

credor. É realizada pela comprovação documental do respectivo crédito, o documento SIAFI é a Nota de Lançamento – NL, e

III – Pagamento – é a entrega do numerário ao credor, extinguindo a obrigação e só pode ser efetuado após sua regular liquidação. O documento SIAFI é a Ordem Bancária (OB).

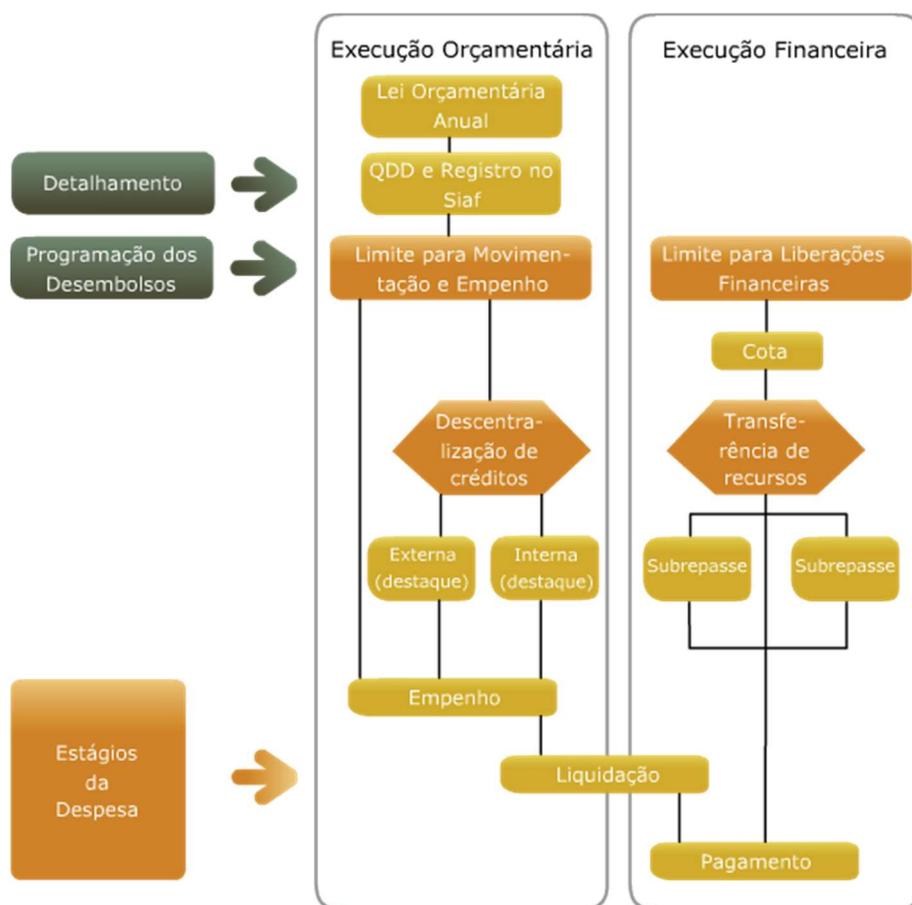


Figura 2 - Execução Orçamentário e Financeira

Importante conceito no processo de execução das despesas é o de Restos a Pagar. Representam as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de um exercício. São classificados como Restos a Pagar Processados - RPP, ou seja, despesas em que o credor já cumpriu suas obrigações dentro do exercício, tendo direito líquido e certo ao pagamento, e Restos a Pagar Não Processados – RPNP ou despesas que ainda dependem da prestação de serviço ou entrega de material.

RESULTADOS

Estrutura de Execução Orçamentária e Financeira

O DCF atua no SIAFI como Unidade Gestora Executora 153056. A execução orçamentária e financeira também é descentralizada para outras Unidades Gestoras Executoras- UGE, que atuam orientadas e monitoradas pela Setorial Contábil. Ao todo são 9 UGE “Filiais” 153058-PROAES, 150182-PROAD, 153248-PROPPI, 153984-PROGRAD, 153985-PROEX, 150123-PLAP, 153057-HUAP, 153001- UAJV-Oriximiná e 150167-Volta Redonda, algumas englobando várias unidades e com demonstrativos individualizados que são consolidados no Balanço Geral da UFF. (Figura 3).

As Unidades Gestoras Executoras – UGE, devem operar com as funções:

I – Ordenador de Despesas - autoridade com perfil para emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual responde;

II – Gestor Financeiro - autoridade com competência decorrente de lei ou de atos regimentais, para autorizar pagamento; e

III – Conformista dos Registros da Gestão – servidor, formalmente designado pelo titular da Unidade Gestora, responsável pelo Registro da Conformidade dos Registros da Gestão.

O cadastramento e manutenção dos níveis de acesso e perfis dos usuários do SIAFI é efetuado pelo DCF, que tem, em sua estrutura de pessoas, duas servidoras designadas como Cadastrador de Unidade no sistema SENHA-SIAFI. O processo de cadastramento é formalizado com o preenchimento de formulário específico para esse fim, com a aprovação do superior imediato e, no caso dos perfis acima, são necessárias as respectivas portarias de nomeação.

ESTRUTURA DE CONSOLIDAÇÃO CONTÁBIL UFF

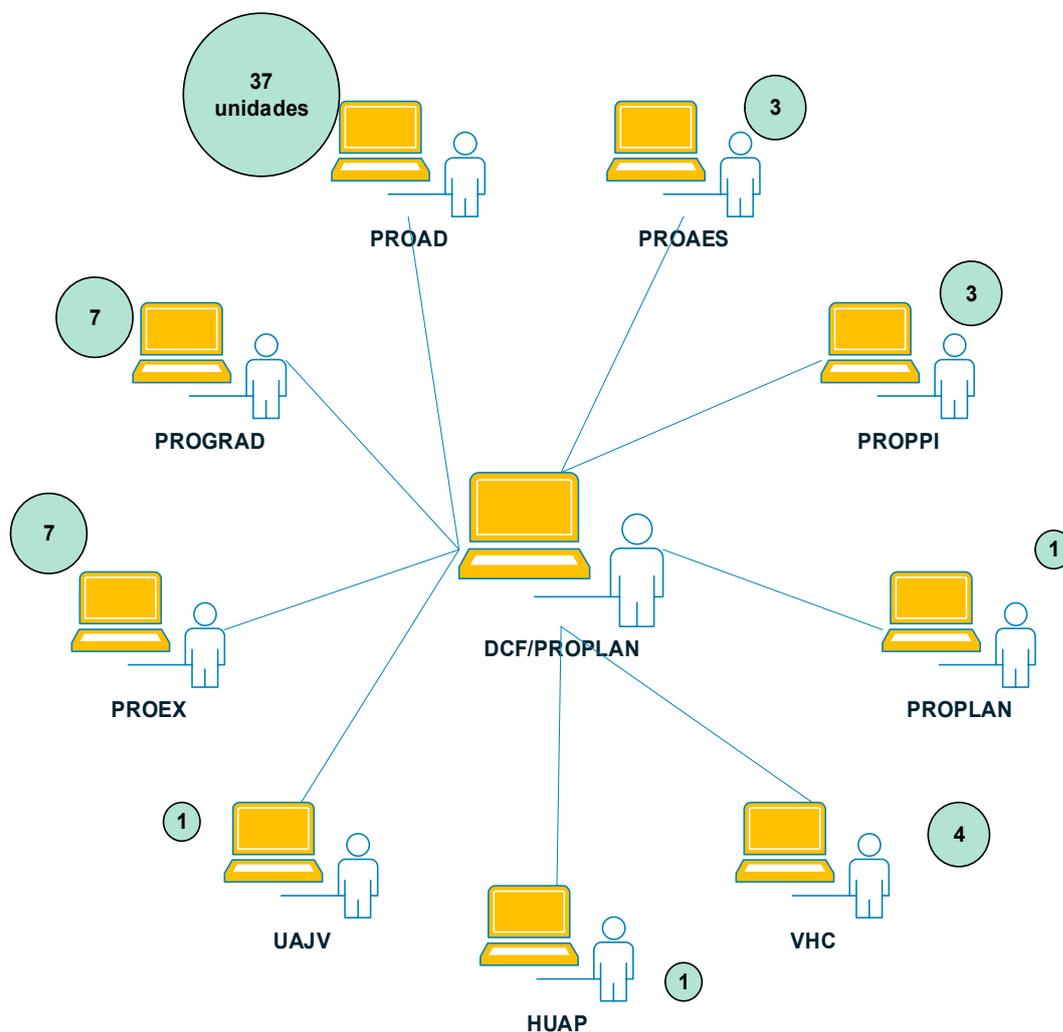


Figura 3 - Estrutura de Consolidação

A PROPLAN e a PROAD emitiram a Instrução De Serviço Conjunta DCF/PROPLAN - PROAD nº 01/2020, definindo a estrutura mínima e as competências operacionais dos responsáveis pela execução descentralizada do orçamento e das finanças nas Unidades Gestoras Executoras (UGE), que em seu Artigo 4º diz:

Para exercer atividades de orçamento, finanças e contabilidade a UGE deverá ser composta por, no mínimo, cinco servidores que realizarão as atividades de Ordenação de Despesas, Gestão Financeira, Empenho, Liquidação, Pagamento e Registro de Conformidade de Gestão. §1º - A distribuição das atividades a serem executadas por cada servidor deverá prever a separação entre as funções de

autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com o Princípio da Segregação de Funções.

O Rol de responsáveis do SIAFI informa a existência das funções de Ordenador de Despesas, Gestor Financeiro e Conformista de Registro de Gestão e respectivos substitutos para as UGE Reitoria, PROAD e DCF/PROPLAN. Nas demais UGE foram encontradas situações atípicas que requerem a atenção dos responsáveis, como: (i) ordenador de despesas também é o conformista; (ii) gestor financeiro é também o conformista; (iii) ordenador de despesas sem substituto; (iv) gestor financeiro sem substituto e (v) conformista sem substituto (tabela 1).

UNIDADE EXECUTORA SITUAÇÃO ATÍPICA	150123 PLAP/PLAN	150167 ICHS/VR	153001 SJV/CCA	153057 HUAP	153248 PROPI	153984 PROGRAD	156337 PROEX
I Ordenador = Conformista	X	X	X		X	X	X
II Gestor Financeiro = Conformista				X			
III Ordenador sem substituto	X		X	X			
IV Gestor Financeiro sem substituto				X			
V Conformista sem substituto	X	X		X	X		

Tabela 1- Funções UGE

Deve-se manter a separação das atribuições preservando em figuras distintas o responsável pela emissão dos documentos, o responsável pela Conformidade de Gestão, ou seja, o servidor que realiza a função de emitir documentos não deve ser o mesmo responsável pelo registro da Conformidade de Registro de Gestão. A falta de substitutos para as funções acima elencadas, pode acarretar descontinuidade do processo, pelo risco da ausência, temporária ou não, do titular da função.

Divisão de Análise Contábil

As demonstrações contábeis da UFF são elaboradas a partir das informações constantes no SIAFI, e possuem como escopo as informações contábeis consolidadas das unidades do órgão 26236 – Universidade Federal Fluminense, Autarquia integrante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - OFSS.

De acordo com as normas de auditoria, uma **distorção** é a diferença entre o valor, a classificação, a apresentação ou a divulgação de uma demonstração

contábil relatada e o valor, a classificação, a apresentação ou a divulgação que é exigida para que o item esteja de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável. Logo, o evento de maior risco na elaboração e publicação das Demonstrações Contábeis é a possibilidade de existirem distorções ou inconformidades que possam impactar, significativamente, os objetivos desses relatórios. Na UFF, as transações são registradas no SIAFI por cada unidade executora que deve registrar a conformidade dos registros de gestão.

O nível de complexidade da consolidação contábil está vinculado à capacidade de o processo de análise contábil detectar e corrigir, tempestivamente, os erros ou omissões que podem ocorrer no registro das transações no SIAFI. Apesar da redução significativa no volume de transações em 2020 (tabela 2), o patamar alto de transações implica na necessidade de estrutura de análise contábil compatível.

VOLUME DE TRANSAÇÕES NO SIAFI POR UNIDADE

UG	2018	2019	2020	%
150123 PROPLAN	1.350	1.955	1.240	1,9%
150182 PROAD	12.598	16.810	16.195	24,7%
153001 UAJV	614	1.284	991	1,5%
153056 REITORIA	36.558	35.365	23.995	36,7%
153057 HUAP	31.551	36.016	4.507	6,9%
153058 PROAES	6.418	10.288	4.122	6,3%
153209 CPGG	4	4		
153248 PROPMI	11.160	12.741	8.451	12,9%
153984 PROGRAD	9.809	10.014	4.373	6,7%
156337 PROEX		411	799	1,2%
150167 ICHS			773	1,2%
TOTAL	110.062	124.888	65.446	100,0%

Tabela 2 **Volume de Transações - Fonte SIAFI DCF**

A estrutura de pessoal da DAC é composta de três servidores, incluindo a chefia da divisão. Em entrevista com a equipe, foi declarado que não há substituto para os servidores que efetuam a conformidade de registro de gestão, a conformidade

fiscal e análise contábil. Entendemos que a inexistência de substituto para atividades-chave de controle impacta diretamente na eficácia destes.

Foram mapeadas, para fins de análise de desenho, implementação de controles internos e identificação de vulnerabilidades, as principais atividades da DAC:

I – Conformidade de Registro de Gestão (figura 4) - Não conferência dos registros no SIAFI e não definição de prazo para solicitar a regularização de eventuais erros encontrados;

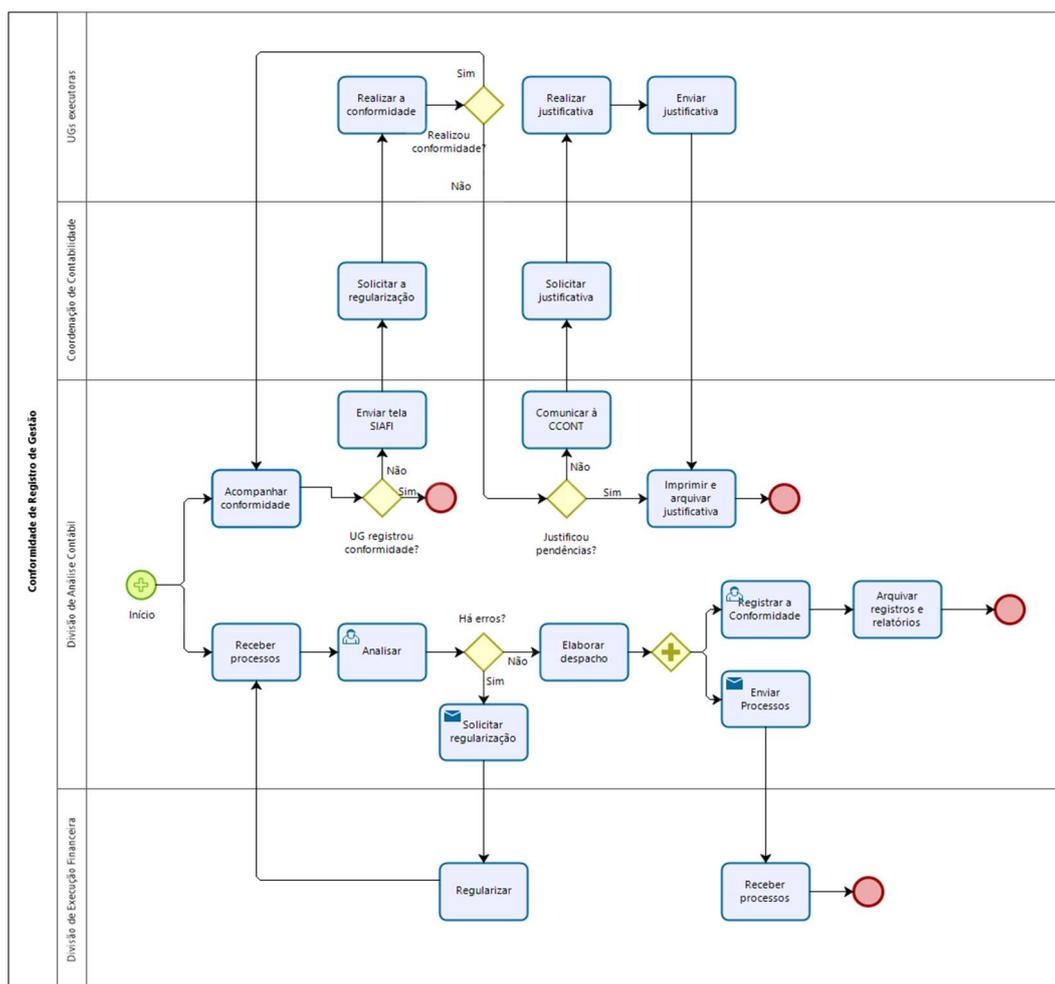


Figura 4 - Conformidade Registro Gestão

II – Conformidade Fiscal (figura 5) – A UFF, como ente da esfera pública federal, tem imunidade tributária. No entanto, é obrigada a recolher os impostos retidos de terceiros. Erros nesses recolhimentos provocam a negativação do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica CNPJ da instituição junto às esferas municipais ou estaduais. Para participar de projetos, junto a diversos organismos de fomento, é obrigatória a apresentação de certidões que indiquem a não existência de

débitos fiscais. A DAC faz pesquisa direta nos sites ou portais dos municípios, levantando os eventuais débitos declarados. Uma vez identificado débito em aberto, é providenciada a regularização internamente. Foi declarado que os valores que terceiros pagam ou devolvem em relação a Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF) não estão sendo ajustados no SIAFI. O controle interno usado é de detecção e correção, ou seja, constata e corrige o não pagamento. No entanto, não impede o pagamento de juros e multas. Há necessidade de criar ou melhorar controles que previnam a não retenção e/ou o não recolhimento desses tributos, identificando qual ou quais vulnerabilidades estão contribuindo para esse evento de risco.

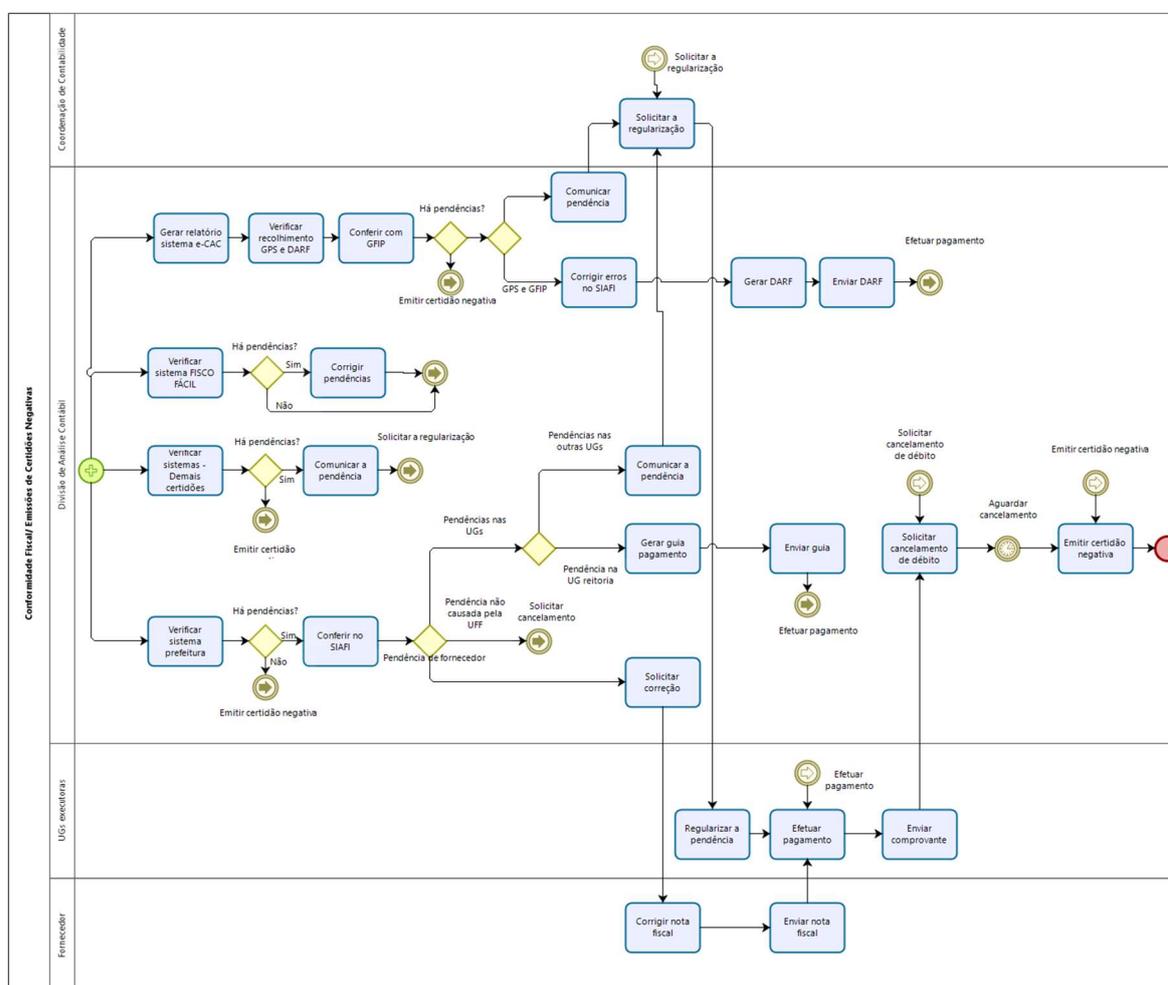


Figura 5 - Conformidade Fiscal

III – Conformidade contábil – Nas fronteiras da ciência contábil, a atividade de análise dos demonstrativos preliminares é um baluarte na detecção de distorções que impactem as Demonstrações Contábeis. O profissional contábil,

além de dominar o seu mister, deve estar ciente de todo o fluxo operacional da entidade. A utilização adequada de todo o ferramental contábil com o devido zelo profissional é indispensável. As ferramentas utilizadas são: (i) análise do balancete contábil ou de verificação; (ii) execução e análise das equações Auditores; (iii) análise documental e (iv) análise das Demonstrações Contábeis.

Foi declarado que não há conciliações ou reconciliações em várias contas do SIAFI. A atividade de conciliação/reconciliação contábil é necessária para assegurar a precisão dos saldos das contas. Não identificamos um plano formalizado com a priorização, periodicidade e emissão de relatórios dessa atividade.

No processo de regularização de registros, a equipe da DAC auxilia os responsáveis por UGE, porém, não há registro dessas intervenções que, se sistematizadas, poderiam indicar qual a causa-raiz desses erros.

Foi informado, também, que a execução dos auditores automáticos do SIAFI detecta, aproximadamente, 5% dos erros. Estão disponíveis no SIAFI um grande número de equações auditores, para detectar uma série de erros. Um plano de desenvolvimento e capacitação dos servidores na utilização do SIAFI e suas ferramentas pode melhorar a eficiência dessas barreiras de controle.

Outra barreira de controle possível, é a criação ou avaliação dos “cruzamentos” dos dados do SIAFI com os de outros sistemas “especialistas”, como o SISAP - Sistema de Administração Patrimonial.

Em conclusão, foi revelado que 70% dos relatórios de análise elaborados pela DAC tem origem nas solicitações da AT/CUR. Essas solicitações são destinadas, Via de Regra, a complementar informações sobre as Demonstrações Contábeis encerradas em 30 de junho e 31 de dezembro, que são apreciadas pelo Conselho de Curadores – CUR.

O TCU, por meio da DN nº 187/2020, determinou que a prestação de contas da Universidade também se fará por meio da divulgação de informações durante o exercício financeiro.

Deverão ser atualizadas em tempo real ou na periodicidade de ocorrência dos eventos, as informações referentes a (i) repasses ou transferências de recursos financeiros; (ii) execução orçamentária e financeira detalhada; (iii) licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; (iv) remuneração e o subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos ativos, inativos e pensionistas, de maneira individualizada; e (v) o contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) .

Uma das atribuições da CCONT é a de gerar informações gerenciais em apoio ao processo de tomada de decisão. Não identificamos relatórios ou processo de geração de informações gerenciais, em apoio ao processo de tomada de decisão ou para suprir a governança da UFF, além das Demonstrações Contábeis semestrais e anuais e respectivas Notas Explicativas.

A tempestividade desse tipo de informações, para os órgãos de governança e gestão da instituição, é incontroversa, uma vez que qualquer cidadão ou organização da sociedade civil, em função da DN nº 187/2020, terá acesso imediato, pelo site da UFF ou pelos Portais de Informação que acessam o SIAFI. Essa nova obrigação está associada a um novo evento de risco: a possibilidade de um cidadão ou organização da sociedade civil questionar uma informação que a própria governança da instituição não teve contato, podendo gerar impactos deletérios à imagem e reputação da UFF, dentre outros.

Avaliação de Riscos

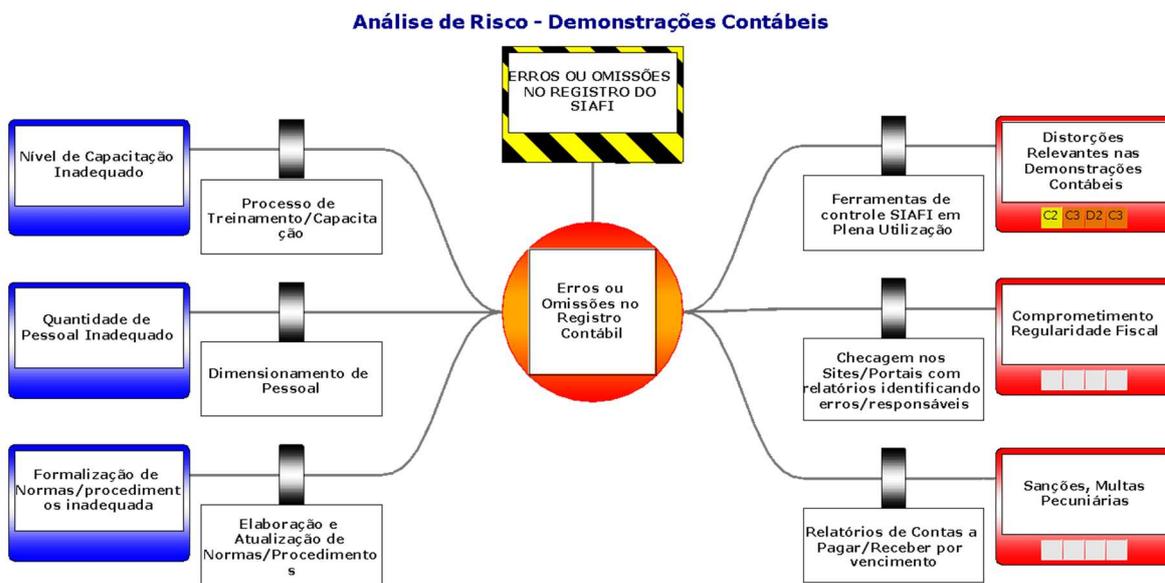


Figura 6 - Diagrama Bow Tie

Não foram apresentados o mapeamento dos processos de Conformidade Fiscal, Conformidade dos Registros de Gestão e Conformidade Contábil. A equipe de auditoria mapeou, para fins de auditoria, essas atividades. Após a análise dos mapas, a equipe identificou, como evento de risco-chave no processo, a ocorrência de erros ou omissões nos registros do SIAFI. O diagrama *Bow-Tie* é uma ferramenta que auxilia a auditoria na identificação da causa raiz de eventos de risco. Para o evento erro ou omissões no registro das transações no SIAFI, encontramos: (i) Nível de capacitação inadequado; (ii) Quantidade de pessoal inadequado e (iii) Formalização de Normas/Procedimentos inadequada. As possíveis barreiras de controle interno preventivo são: criação e aplicação de plano de treinamento/capacitação em todos os níveis de usuários envolvidos com o registro de transações no SIAFI; estudo de dimensionamento de pessoal, em todas as áreas que fazem lançamentos no SIAFI e elaboração e manutenção de manuais/planos de comunicação sobre normas e procedimentos sobre o tema. Os principais impactos do evento de risco-chave são: (i) Distorções relevantes nas Demonstrações Contábeis da UFF; (ii) Comprometimento da regularidade fiscal, impossibilitando a emissão de certidões; e (iii) Eventual pagamento de multas, juros e outras sanções. As barreiras de mitigação seriam

a utilização plena das ferramentas de controle do SIAFI; a manutenção do atual processo de checagem das certidões com o acréscimo de relatório gerencial dos erros e unidades responsáveis e a utilização de relatórios de *aging*, ou seja, listas cronológicas por vencimento de obrigações com fornecedores e demais contas a pagar.

ACHADOS DE AUDITORIA

1 – O relatório Rol de Responsáveis do SIAFI identifica que as unidades 150123, 150167, 153001, 153057, 153248, 153984 e 156337 estão operando sem a devida segregação de funções. Ordenadores de despesas ou gestor financeiro com a atribuição de conformistas de registro de gestão.

2 – Não existência de substituto para os servidores que efetuam a conformidade de registro de gestão, a conformidade fiscal e análise contábil na DAC.

3 - Não conferência dos registros no SIAFI, não definição de prazo para solicitar a regularização de eventuais erros encontrados; o pagamento de juros e multas sobre recolhimentos de impostos retidos. Não identificamos um plano tático/operacional da DAC que formalize a priorização, a periodicidade e a emissão de relatórios da atividade de análise contábil.

4 - Não há registro das intervenções/auxílios que a DAC presta às UGE, que sistematizadas, poderiam indicar qual a causa-raiz desses erros.

5 - A utilização plena de todas as ferramentas de controle e análise do próprio SIAFI, tem potencial para detectar um volume bem maior de erros no sistema. Um plano de desenvolvimento e capacitação dos servidores envolvidos no processo de análise na utilização do SIAFI e suas ferramentas pode melhorar a eficiência dessa barreira de controle.

6 – Não identificamos processo de geração de informações gerenciais em apoio ao processo de tomada de decisão. Quase a totalidade dos relatórios emitidos pelo setor tem origem nas solicitações da auditoria interna. O desenvolvimento de relatórios com informação gerencial de caráter orçamentário, financeiro e patrimonial, destinados ao conjunto de Gestão e Governança da UFF com

periodicidade menor anual (mensal, bimensal, trimestral, etc.), pode suprir essa lacuna.

7 - Não foram apresentados o mapeamento dos processos de Conformidade Fiscal, Conformidade dos Registros de Gestão e Conformidade Contábil.

RECOMENDAÇÕES

Neste tópico relacionamos nossas recomendações aplicáveis às constatações observadas durante nossos exames. Solicitamos que, ao questionar ou responder sobre o assunto, a área auditada utilize a numeração, que tem a seguinte estrutura de formação: RA0321NNN, onde RA = Relatório de auditoria, 0321 = número e ano do relatório de auditoria e NNN = número sequencial da recomendação.

RA0321001

1 – Solicitar às unidades 150123, 150167, 153001, 153057, 153248, 153984 e 156337, a indicação de servidor diferente dos que atuam como ordenador de despesas ou gestor financeiro para a atribuição de conformistas de registro de gestão ou justificar as exceções.

Achado n.º 01

RA0321002

2 – Solicitar estudo de dimensionamento de pessoal na DAC para avaliar a necessidade de complementar a equipe de servidores.

Achado n.º 02

RA0321003

3 – Elaborar plano tático/operacional da DAC que formalize a priorização, a periodicidade e a emissão de relatórios da atividade de análise contábil, que contenha as principais contas das demonstrações contábeis da UFF.

Achado n.º 03

RA0321004

4 – Elaborar relatório gerencial ou outro tipo de controle que registre as intervenções/auxílios que a DAC presta às UGE, para identificação e classificação dos principais erros/ajustes ocorridos.

Achado n.º 04

RA0321005

5 – Elaborar plano de desenvolvimento e capacitação dos servidores da DAC no SIAFI e suas ferramentas.

Achado n.º 05

RA0321006

6 – Identificar e desenvolver relatórios gerenciais sobre as principais flutuações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, com periodicidade menor que anual (mensal, bimensal, trimestral, etc.), destinados a Governança da instituição.

Achado n.º 06

RA0321007

7 – Elaborar o mapeamento dos processos de Conformidade de Registro de Gestão, Conformidade Fiscal e Análise contábil.

Achado n.º 07

CONCLUSÃO

A complexidade de registrar os estágios da despesa pública, empenho, liquidação e pagamento, em instituições que ultrapassam a barreira de cem mil transações por ano, é um verdadeiro desafio. Em estruturas descentralizadas e dispersas, como de uma instituição de ensino superior como a UFF, esse desafio atinge o ápice. A velocidade que as informações transitam, entre os diversos canais disponíveis na atualidade, é assombrosa.

A disponibilização global das informações dos sistemas da Administração Pública Federal sobre a posição orçamentária, financeira e patrimonial das instituições deixou de ser mero item ou formalidade exigidas apenas nos relatórios de gestão e passam a atrair a atenção do cidadão comum através dos diversos organismos da sociedade civil organizada. Um verdadeiro avanço civilizatório e um grande passo na consolidação do ideal democrático do país.

Nessa onda, contudo, a instituição fica exposta a análises externas nem sempre bem-intencionadas e aos impactos decorrentes. O novo risco real é que um cidadão tenha conhecimento de uma informação da instituição antes de seu corpo diretivo. Logo, a velocidade e a assertividade na elaboração, análise e disponibilização dos demonstrativos que consolidam milhares de atos e fatos patrimoniais, orçamentários e financeiros da UFF, requer a atenção de sua governança.

A AT/CUR dedicou tempo e esforço na geração deste relatório com a intenção de destacar a necessidade do correto tratamento dos riscos envolvidos.

O grande filósofo Immanuel Kant disse uma vez que “pensamentos sem conteúdo são vazios”, na atualidade, em bases contábeis, relatórios sem a devida análise, são lacunas.

É o nosso relatório.

À chefia da Auditoria Interna (AT/CUR), para apreciação.

Aline Rodrigues Tavares de Freitas
Auditora – Mat. 1865019

Luise Lyra de Serpa Pinto
Auditora - Mat 1788246

Newley Magalhães
Auditor - Mat. 1997915

Ruy Barbosa Cavalcanti de Amorim
Téc. em Contabilidade - Mat. 1474775

- 1 – Aprovo o Relatório de Auditoria nº 03/2021.
- 2 – Ao Conselho de Curadores, para apreciação.

Patrícia Paula Carvalho de Azevedo
Chefe da Auditoria Técnica/CUR Mat 1465608

LEGISLAÇÃO / NORMAS

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, e dá outras providências.

Lei Complementar nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Decreto-Lei nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

INSTRUÇÃO DE SERVIÇO CONJUNTA DCF/PROPLAN - PROAD nº 01/2020. Define a estrutura mínima e as competências operacionais dos responsáveis pela execução descentralizada do orçamento e das finanças nas Unidades Gestoras Executoras (UGE), e define as atividades relacionadas à aquisição de materiais e serviços que ficarão a cargo destas UGE.

INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 84, DE 22 DE ABRIL DE 2020. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente

INSTRUÇÃO NORMATIVA UFF Nº 6, DE 31 DE OUTUBRO DE 2007. Disciplina os procedimentos relativos ao registro das Conformidades Contábil e de Registro de Gestão.

INSTRUÇÃO DE SERVIÇO DCF nº 01, de 25 de Agosto de 2020. Estabelece os objetivos estratégicos e as características qualitativas, define os pressupostos

básicos da elaboração, institui os conteúdos obrigatórios a serem evidenciados e apresenta as formas de divulgação das demonstrações contábeis da Universidade e dá outras providências.

DECISÃO NORMATIVA TCU Nº 187, DE 9 DE SETEMBRO DE 2020. Divulga a relação das unidades prestadoras de contas (UPC), na forma do disposto no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020, estabelece os elementos de conteúdo do relatório de gestão e define os prazos de atualização das informações que integram a prestação de contas da administração pública federal, nos termos do art. 5º, § 1º e art. 6º; art. 8º, inciso III e § 3º; e art. 9º, § 3º da Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020.

Decreto nº 6.976/2009. Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Nacional.

ANEXO I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em reunião realizada virtualmente no dia 04/08/2021, a unidade examinada concordou com as recomendações emitidas e apresentou, por meio do Ofício DCF nº 129/2021, em 10/08/2021, plano de ação para atendimento.