



COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AUDITORIA

| | |
|------------------------|---|
| Relatório de Auditoria | AUD/JS/06/2020 |
| Atividade do PAINT | A005 - PAINT 2019 |
| Tipo | Auditoria de Avaliação |
| Destinatário | Coordenação-Geral de Execução Financeira, Orçamentária e de Contabilidade da Diretoria de Gestão (CGOF/DGES) |
| Assunto | Planejamento, realização e execução das metas físicas e financeiras dos programas/ações sob a responsabilidade da Capes |

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de **Relatório de Auditoria de Avaliação**, realizada pela Unidade de Auditoria Interna da Capes (AUD), no uso das atribuições que lhe confere o art. 8º, incisos I, II, III e V do Estatuto da Capes, aprovado pelo Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017, a Portaria GAB Nº 220, de 27/9/2018, que dispõe sobre o estatuto da Unidade de Auditoria Interna da Capes e a Ação A005 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT/2019 (SEI nº 0822565), aprovado pela Presidência da Capes e pela Controladoria Geral da União (CGU).

2. A Auditoria Interna, como unidade pertencente ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, tem como uma de suas competências a de avaliar a execução do orçamento da Capes e realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro e orçamentário, operacional e patrimonial quanto à legalidade e economicidade, conforme incisos III e VI do artigo 24 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

3. O objetivo desta auditoria é analisar a conformidade da execução orçamentária e financeira da Capes com a respectiva legislação. O escopo restringe-se à análise do exercício de 2019.

METODOLOGIA UTILIZADA

4. A auditoria foi realizada na modalidade conformidade, em que a matriz de planejamento utilizada foi definida pela Unidade de Auditoria Interna da Capes. Os trabalhos seguiram o disposto no Manual de Orientações Técnicas, emitido pela [Instrução Normativa CGU nº 08, de 06 de dezembro de 2017](#), que orienta a operacionalização do disposto no Referencial Técnico aprovado pela [Instrução Normativa CGU nº 03, de 09 de junho de 2017](#), ambos voltados para a Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

5. Como fundamento legal para esta auditoria, foram utilizadas as seguintes normas e manuais:

- a) Constituição Federal, Art. 70 e 74.
- b) Lei nº 4.320/1964 (Normas gerais de direito financeiro). Art. 75-79
- c) Decreto-Lei nº 200/1967 (organização da APF; Diretrizes para a Reforma Adm.). Art. 7º, 17-18, 68-93.
- d) Decreto nº 93.872/1986 (Unificação dos recursos de caixa do tesouro nacional).
- e) Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
- f) Lei nº 10.180/2001 (Sistemas de planejamento e de orçamento federal, de adm. Financeira, de contabilidade e de controle interno).
- g) Lei nº 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019).
- h) Lei 13.808/2019 (Lei Orçamentária Anual 2019)
- i) Decreto nº 9.711/2019 (Programação orçamentária e financeira).
- j) Manual Técnico de Orçamento – MTO 2019.
- k) Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª edição – 2019.

6. A matriz de planejamento utilizada foi definida pela AUD com as seguintes questões de auditoria:

Questão de auditoria 1 - A metodologia de elaboração, alocação e alteração do orçamento está em conformidade com os normativos que disciplinam o tema?

Questão de auditoria 2 – O orçamento dos programas/ações sob a responsabilidade da Capes foi executado conforme fixado na LOA?

Questão de auditoria 3 – A gestão orçamentária e financeira é transparente?

7. A seguir serão apresentados os resultados dos procedimentos de auditoria realizados e as respostas às referidas questões de auditoria.

RESULTADO DOS TRABALHOS

QUESTÃO DE AUDITORIA 1 - A metodologia de elaboração, alocação e alteração do orçamento está em conformidade com os normativos que disciplinam o tema?

8. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 41/2019 (SEI 1099420) acerca da metodologia utilizada pela Capes para a elaboração da proposta e alterações orçamentárias, sobre os sistemas informatizados e dispositivos legais utilizados, a unidade auditada informou que a alocação dos recursos ocorre a partir do cotejamento entre os limites definidos pelo órgão setorial da educação (MEC), que a previsão de execução é feita pelas diretorias da CAPES e que o sistema informatizado utilizado é o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP (SEI nº 1130932).

9. Adicionalmente, no item 2.5 do [Relatório de Gestão da Capes – exercício de 2019](#), a unidade informa que:

Os recursos necessários para o alcance dos objetivos da Capes são definidos pelas diretorias e coordenações de cada Programa.

A Capes somente executa recursos orçamentários, portanto somente aqueles definidos na LOA, cabendo a ela o encaminhamento de suas necessidades à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC a cada ano. Geralmente no mês de julho de cada ano o SIOP abre o módulo de pré-PLOA e são inseridas no sistema todas as necessidades da Capes. A partir dos limites definidos pelo MEC, o tema é pautado em reuniões da Diretoria Executiva da Capes, onde os diretores, juntamente com o Presidente definem a alocação final.

Visto que o orçamento anual em geral é insuficiente para as necessidades apresentadas, a Capes mantém reuniões regulares com o MEC para expor sua execução e as dificuldades encontradas, trabalhando, muitas vezes, o envio ao Ministério da Economia de solicitações de crédito suplementar.

10. A unidade encaminhou, ainda: a avaliação da execução orçamentária do exercício de 2018 (resposta ao item “1.b”) – SEI 1130932; as propostas orçamentárias das unidades administrativas, a proposta orçamentária (PLOA) e as alterações orçamentárias aprovadas (resposta ao item “1.c”) - SEI 1130979; os contingenciamentos ocorridos no exercício de 2019 (resposta ao item “1.d”) – SEI 1130984; e a proposta orçamentária (PLOA) para o exercício de 2020 (resposta ao item “1.e”) – SEI 1130985.

11. Em relação aos contingenciamentos ocorridos no exercício de 2019, a CGOF/DGES informou (SEI nº 1183134) que:

Esta Coordenação sempre apresentou ao seu órgão setorial (SPO/MEC) os cenários de impactos para cada contingenciamento previsto, discutindo amplamente medidas de postergação e recomposição. A cada decreto de contingenciamento, a DGES coletava junto às demais diretorias todas as informações sobre bolsistas afetados e contratos a serem descontinuados e apresentava à SPO/MEC. Apesar da redução das dotações previstas de emendas parlamentares (R\$ 242 milhões), a CAPES obteve no final do exercício descontingenciamento total das demais dotações e crédito suplementar no valor de R\$ 200 milhões.

12. Da análise às informações encaminhadas pela área auditada, bem como às informações constantes no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), verifica-se a conformidade da elaboração, alocação, alteração e execução do orçamento, com os normativos que disciplinam o tema. Constata-se, também, a aplicação dos princípios orçamentários, especialmente os da legalidade, publicidade e transparência.

QUESTÃO DE AUDITORIA 2 – O orçamento dos programas/ações sob a responsabilidade da Capes foi executado conforme fixado na LOA?

13. Em resposta ao item 2 da Solicitação de Auditoria nº 41/2019 (SEI 1099420), a área auditada encaminhou os demonstrativos referentes à execução orçamentária e financeira do período de janeiro a outubro de 2019, contemplando todos os programas sob responsabilidade da Capes (dotação executada pela Capes e pelas IFES), classificados por: programas e ações; diretoria responsável por cada ação; valores autorizados, empenhados, liquidados e pagos (SEI 1106771).

14. Verificou-se que a execução das ações 20RJ (Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica), 20RN (Avaliação da Educação Superior e da Pós-Graduação), 216H (Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos), 2000 (Administração da Unidade) e 2004 (Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes) estava abaixo de 70% até o mês de outubro (tabela 04 - Anexo I - SEI 1172851). Porém, em dezembro, conforme informações extraídas do SIOP, as ações tiveram sua execução próximo aos 100%, com uma média de 91% do orçamento empenhado pago no exercício (tabela 09 - Anexo I - SEI 1172851).

15. Apesar dessa média de 91%, verificou-se que as ações 20RN (Avaliação da Educação Superior e da Pós-Graduação) e 2000 (Administração da Unidade) ainda tiveram baixa execução financeira, de 51,3% e 68,2%, respectivamente, em dezembro/2019 (tabela 09- Anexo I - SEI 1172851). Quanto a isso, a CGOF/DGES informou (SEI nº 1183134) que os altos índices de restos a pagar se referem a contratos de tecnologia da informação e comunicação e que, dadas as especificidades dos contratos daquela área, os restos a pagar superam a média da CAPES. Informou, ainda, que 78% desses restos a pagar já foram pagos até 30 de março de 2020.

16. A equipe de auditoria realizou, ainda, as seguintes análises:

a) Desempenho orçamentário por grupo de despesa (tabela 05 - Anexo I - 1172851): verifica-se que a despesa total com pessoal respeitou o limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000, art. 22, 23 e 59, III, correspondendo a 2,2% do orçamento total da Capes; do orçamento destinado ao grupo de despesa “investimento”, apenas 22,2% foi pago no exercício; os grupos “pessoal e encargos sociais” e “outras despesas correntes” tiveram desempenho satisfatório. Quanto ao orçamento destinado ao grupo de despesa “investimento”, assim como no item anterior, os altos índices de restos a pagar se referem a contratos de tecnologia da informação e 78% já foram pagos até 30 de março de 2020.

b) Representatividade do orçamento (tabela 06- Anexo I - SEI 1172851): a maior parte do orçamento foi direcionada à atividade fim da Capes (programa 2080 – educação de qualidade para todos), representando 94,9% do orçamento total. Os gastos com manutenção e previdência representam apenas 4,5% e 0,5%, respectivamente.

c) Diferença entre a dotação inicial e a dotação final (tabela 07- Anexo I - SEI 1172851): no geral, houve uma redução de R\$ 61.772.334,00 (1,4%) no orçamento. As perdas mais substanciais foram para as seguintes ações:

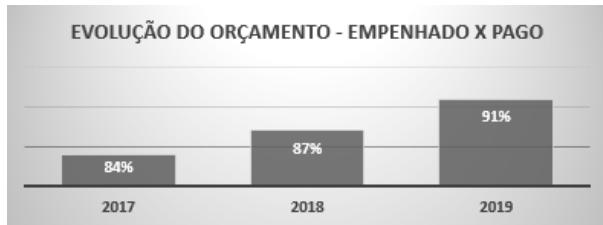
0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica -R\$ 27.866.957,00.

20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão -R\$ 20.000.000,00.

20RJ - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica -R\$ 19.700.000,00.

0487 - Concessão de Bolsas de Estudo no Ensino Superior -R\$ 26.044.783,00.

- d) Comparação entre o empenhado e a dotação final (tabela 08- Anexo I - SEI 1172851): uma média de 100,1% da dotação final foi empenhada. A área auditada observa que o valor empenhado superior ao da dotação final ocorre devido à variação cambial das provisões realizadas pela UG exterior, com finalidade de fechamento de câmbio.
- e) Comparação entre o pago e a dotação final (tabela 10- Anexo I - SEI 1172851): 91% da dotação final foi paga no exercício.
- f) Comparação entre restos a pagar inscritos x restos a pagar pagos no exercício (tabela 11- Anexo I - SEI 1172851): 90,8% dos restos a pagar inscritos foram pagos no exercício.
- g) Evolução do orçamento de 2017 a 2019 – empenhado x pago (tabela 12 - Anexo I - SEI 1172851)



Fonte: Relatório de Gestão Capes - exercício de 2019

QUESTÃO DE AUDITORIA 3 – A gestão orçamentária e financeira é transparente?

17. A CGOF/DGES dá ampla divulgação aos planos, orçamentos, prestações de contas e relatório resumido da execução orçamentária no Portal da Transparência do Governo Federal (<http://www3.transparencia.gov.br/>). No sitio da Capes na internet, há links de direcionamento para o Portal da Transparência, para as receitas e despesas (<http://capes.gov.br/acessoainformacao/despesas>), bem como para as demonstrações contábeis (<http://capes.gov.br/acessoainformacao/demonstracoes-contabeis>). No [Relatório de Gestão da Capes - exercício 2019](#) também são apresentadas informações sobre a gestão orçamentária e financeira (item 2.5 – planejamento orçamentário; item 4.5 – gestão orçamentária e financeira; e item 5 – informações orçamentárias, financeiras e contábeis). Conclui-se que a gestão orçamentária e financeira é transparente.

ACÓRDÃO N° 2457/2019 – PLENÁRIO (PROCESSO SEI N° 23038.019125/2019-08)

18. O Tribunal de Contas da União – TCU realizou, em 2019, fiscalização com o objetivo de acompanhar as receitas primárias, despesas primárias impactantes, resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que resultou na edição do Acórdão nº 2457/2019 – Plenário.

19. Nesse contexto, foi verificado, no âmbito do Poder Executivo Federal, indícios de irregularidades na execução da rubrica "Despesas de Exercícios Anteriores", que eventualmente, podem caracterizar afronta ao art. 167, inciso 11. da Constituição Federal, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Tal fato pode derivar de utilização de dotação de exercícios financeiros subsequentes, assumindo, o gestor, obrigação sem dotação suficiente no exercício de origem, para empenho e pagamento com orçamento de outro exercício financeiro.

20. A SOF/ME expediu orientação ao MEC (SEI nº 1118914) no sentido de proceder a rigorosa verificação da regularidade de tais despesas, em atenção ao disposto no art. 37, da Lei nº 4.320/1964, combinado com o art. 22 do Decreto nº 93.872/1986. Alertou, também, para o Ofício nº 25541/2019/PROTSETSFC/SFC/CGU (SEI nº 1118918) no qual a CGU presta igual orientação às suas unidades. O MEC, por sua vez, encaminhou tal orientação à Capes, por meio do Ofício-Circular nº 73/2019/CHEFIAGAB/SE/SE-MEC, de 12/12/2019 (SEI nº 1118916).

21. Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria (SEI nº 1172636), a CGOF/DGES informou que todas as despesas de exercícios anteriores registradas na CAPES em 2019 (56 mil reais) tiveram como motivação hipóteses devidamente previstas na legislação, como pagamento de serviços devidamente prestados ou bolsistas que tiveram problemas com o pagamento em exercício anterior e que em nenhum momento usou-se o pagamento de despesas de exercícios anteriores para honrar despesas feitas sem cobertura orçamentária (SEI nº 1183134, item 4).

CONCLUSÃO

22. Da análise às informações encaminhadas pela área auditada durante os trabalhos de auditoria, às informações apresentadas no Relatório de Gestão do exercício de 2019, bem como às informações constantes no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), conclui-se que há conformidade da elaboração, alocação, alteração e execução do orçamento, com os normativos que disciplinam o tema. Constatou-se, ainda, a aplicação dos princípios orçamentários, especialmente os da legalidade, publicidade e transparência.

23. O orçamento dos programas e ações sob a responsabilidade da Capes foi executado conforme fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA 2019), sendo que a maior parte foi direcionada à atividade fim da Capes (programa 2080 – educação de qualidade para todos), representando 94,96% do orçamento total. Os gastos com manutenção e previdência representam apenas 4,5% e 0,55%, respectivamente.

24. A execução financeira também está em conformidade com a legislação, sendo que a maior parte dos restos a pagar, das ações do grupo de despesa "investimento" que tiveram baixa execução no exercício de 2019 (20RN e 2000), já foram pagos no início do exercício de 2020.

25. A DGES procedeu à verificação da regularidade da execução da rubrica "Despesas de Exercícios Anteriores", conforme orientado pela SOF/ME, alegando não ter havido pagamento de despesas de exercícios anteriores para honrar despesas realizadas sem cobertura orçamentária.

26. A gestão orçamentária e financeira é realizada de forma transparente, estando disponível no Portal da Transparência do Governo Federal, bem como no sitio e no Relatório de Gestão da Capes.

27. Cumpre observar que o objetivo do presente relatório é o de adicionar valor à gestão, assessorando, orientando e avaliando a administração no desenvolvimento de suas atribuições. Conforme preceitua o *The Institute of Internal Auditors (IIA)*:

"A Auditoria Interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, auxiliando-a em alcançar seus objetivos, com uma abordagem sistemática e disciplinada apara avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle e de governança corporativa."

28. Assim, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável e não havendo recomendações, encaminhe-se este Relatório ao Gabinete da Presidência da Capes e à Diretoria de Gestão para ciência.



Documento assinado eletronicamente por **Joquebede dos Santos Antevere Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 23/04/2020, às 12:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1188473** e o código CRC **0B276A7E**.

ANEXO I

Documento SEI nº 1188656.