



**Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de
Nível Superior Auditoria Interna**

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Despesas inscritas em DEA - 2024

Brasília - DF, junho 2025

RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO

Unidade Auditada: **DGES/CGOFI**

Origem: Ação Extraordinária

Objeto: Avaliar as Despesas inscritas como DEA em 2024

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUD?

A AUD realizou uma auditoria de avaliação nas Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) executadas em 2024 na CAPES, considerando o atendimento aos critérios exigidos na legislação e a eficácia dos controles internos.

O objetivo do trabalho foi avaliar a adequação dos processos que envolvem o pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) realizados no exercício de 2024.

POR QUE A AUD REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado para servir de subsídio à elaboração do Parecer de Prestação de Contas Anual de 2024 quanto ao processo de elaboração das informações contábeis e financeiras, conforme estabelecido no inciso III do art. 16 da IN CGU nº 5/2021. Além disso, a abordagem da avaliação em DEA deveu-se ainda pela materialidade observada nos pagamentos ao longo dos últimos 4 anos, e pela relevância da temática observada no conteúdo do Relatório do TCU TC 038.365/2019, que avaliou a regularidade do processo de execução das Despesas de Exercícios Anteriores e que ensejou o Acórdão nº 2527/2022 – TCU – Plenário.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUD E QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foram identificadas deficiências nos controles internos vinculados ao processo de análise documental para posterior pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores, resultando em atendimento parcial dos critérios exigidos em legislação que trata de DEA. Foram identificadas necessidades de melhorias nos controles internos vinculados à mitigação de riscos no processo de execução orçamentária e financeira de DEA foram também considerados parcialmente eficazes, uma vez que foram identificados erros no reconhecimento de dívida, nos documentos vinculados ao empenho e pagamento e erros na classificação orçamentária da despesa executada.

Considerando os achados expostos, recomenda-se instituição de mecanismos de controle como guias, manuais e normativas para orientação dos usuários, implementação de sistemas de conferência documental e controle processual, além do incentivo e promoção de capacitações aos usuários internos e externos à unidade, envolvidos no processo de execução de despesas classificadas como DEA.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAE	Auxílio Avaliação Educacional
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGOFI	Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DEA	Despesas de Exercícios Anteriores
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIAFI	Sistema integrado de Administração Financeira do Governo Federal
TRD	Termo de Reconhecimento de Dívida

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
RESULTADOS DOS EXAMES	7
1. Pagamentos de Despesas de Exercícios Anteriores sem documentação comprobatória de reconhecimento da dívida	7
2. Motivação insuficiente para o reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas de exercícios anteriores	9
3. Identificação incorreta na classificação da despesa quando da formalização do empenho, sem posterior retificação.	10
4. Pagamento de despesas do ano corrente com DEA	11
RECOMENDAÇÕES	13
CONCLUSÃO	15
ANEXOS I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	16

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados da auditoria de avaliação realizada na execução das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) referentes ao ano de 2024 na CAPES. A unidade auditada foi a Coordenação Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade (CGOFI) da Diretoria de Gestão (DGES/CAPES) que é a área responsável por coordenar, executar e controlar as atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira no âmbito da CAPES, dentre outras competências.

O trabalho foi realizado para servir de subsídio à elaboração do Parecer de Prestação de Contas Anual de 2024, quanto ao processo de elaboração das informações contábeis e financeiras, conforme estabelecido no inciso III do art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 5, de 27 de agosto de 2021. Assim, a auditoria limitou-se ao exame das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) pagas no exercício de 2024, ano de referência para a emissão do parecer de contas anual. Não foi realizada análise da evidenciação dos passivos sem suporte orçamentário.

Quanto à materialidade, na CAPES, nos últimos 4 anos, foram pagos a título de DEA mais de 5 milhões de reais, conforme informações agregadas no quadro 1:

Quadro 1 - DEA pagas de 2021 a 2024

2021	2022	2023	2024	Total Geral
671.439,33	1.326.185,29	1.774.863,92	1.770.264,69	5.542.753,23

Fonte: Elaborado pela AUD com base em planilhas fornecidas pela CGOFI

O trabalho foi realizado entre novembro de 2024 e março de 2025, tendo sido realizadas análises preliminares, desenvolvidas as matrizes de riscos e de planejamento da auditoria e estabelecido o seguinte objetivo: Avaliar a adequação dos processos que envolvem o pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) realizados no exercício de 2024. Para atingir o objetivo, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: A verificação da documentação exigida para executar despesa de DEA, em 2024, atende aos critérios exigidos nas legislações?

Subquestão 1: A documentação comprobatória, referente a DEA de 2024, observa as legislações pertinentes?

Subquestão 2: A formalização dos processos de DEA contempla os elementos mínimos necessários para o reconhecimento da obrigação de pagamento e DEA?

Questão 2: Os controles internos relacionados à execução de DEA são eficazes na mitigação dos riscos do processo?

Subquestão 1: Os controles internos relacionados ao Empenho de DEA estão adequados?

Subquestão 2: Os controles internos relacionados à Liquidação de DEA estão adequados

Subquestão 3: Os controles internos relacionados ao pagamento de DEA estão adequados?

A metodologia utilizada nos exames consistiu na análise dos documentos disponibilizados CGOFI/DGES, nas respostas às Solicitações de Auditoria, na análise dos processos SEI, além da análise dos lançamentos no SIAFI, quando necessário.

Os pagamentos realizados em DEA em 2024 totalizaram R\$ **1.770.264,69**, cujos credores dos contratos ou o objetivo da despesa estão indicados no quadro a seguir:

Quadro 2 – Valor pago por credor/objetivo dos pagamentos realizados em DEA

Credor/objetivo da despesa	Valores pagos	%
TRULY TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA	R\$ 1.359.605,60	76,8%
PROIXL CENTRO DE SERVICOS DE ESTENO TIPIA LTDA	R\$ 39.500,00	2,23%
UNIVERSIDADE PATATIVA DO ASSARE	R\$ 585,00	0,033%
NEOENERGIA DISTRIBUICAO BRASILIA SA	R\$ 142.857,69	8,08%
SOLUTION LOGISTICA E EVENTOS LTDA	R\$ 50.320,00	2,84%
SOLUTION LOGISTICA E EVENTOS LTDA	R\$ 65.294,00	3,68%
ATENDER AAE - EXERCICIOS ANTERIORES	R\$ 112.102,40	6,34
TOTAL	R\$ 1.770.264,69	100

Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos pela CGOFI

As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) ocorrem em situações excepcionais, possibilitando que a Administração honre seus compromissos utilizando-se de dotações de exercícios posteriores ao período do fato gerador da obrigação. Para tanto, é necessário o reconhecimento formal (por procedimento administrativo específico) e contábil de um passivo não suportado por orçamento, conforme dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) estão previstas no art. 37 da Lei nº 4.320/1964 e regulamentadas pelo Decreto nº 93.872/1986. O art. 22 do decreto estabelece que podem ser pagas à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las. O rol de situações apresentadas está apresentado a seguir:

- **As despesas que não se processaram na época própria** – despesas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação.
 - Pressupõe prévio empenho no exercício de referência, mas que por motivos alheios à vontade da Administração, o empenho foi anulado.
- **Os restos a pagar com prescrição interrompida** - a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor.

- Pressupõe prévio empenho, prévia inscrição em restos a pagar, prévio cancelamento da inscrição em restos a pagar, mas constatado o direito do credor.
- **Os compromissos assumidos após o encerramento do exercício** - obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.
 - Pressupõe apenas o requisito material de criação em virtude de lei, e o requisito temporal de não reconhecimento do direito no exercício que ocorreu o fato gerador.

Em relação aos normativos utilizados como critérios de avaliação, cita-se:

- Lei nº 4.320/1964 (art. 37);
- Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, (art. 22);
- Lei nº 8.666/1993, art. 40, XIV;
- Lei nº 14.133/2021, art. 141 e seguintes;
- Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 10ª ed.;
- Macrofunção SIAFI nº 020301 – Elaboração e execução orçamentária. Detalha os procedimentos de elaboração execução orçamentária;
- Macrofunção SIAFI nº 020332 – Classificações orçamentárias. Orienta os gestores, no âmbito da União, quanto à correta classificação orçamentária da natureza despesa auxiliando-os no momento do empenho;
- Macrofunção SIAFI nº 020352 – Despesas de exercícios anteriores (DEA). Tem por finalidade disciplinar o reconhecimento das obrigações e a respectiva execução da despesa de que trata o art. 37 da Lei nº 4.320, de 1964, no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI);
- Macrofunção SIAFI nº 021140 - Reconhecimento de Passivo. Descreve os procedimentos contábeis para o reconhecimento de obrigações no momento do fato gerador, sem a correspondente execução orçamentária.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Pagamentos de Despesas de Exercícios Anteriores sem documentação comprobatória de reconhecimento da dívida

A avaliação da conformidade do atendimento aos critérios legais referentes à documentação para despesas de DEA foi conduzida por meio da análise documental dos processos SEI com pagamentos realizados em 2024. De forma concomitante, foram também analisados os controles internos estabelecidos pela unidade para atender aos critérios legais citados. Assim, foram analisados os pagamentos indicados no Quadro 2 da introdução deste relatório, que totalizaram R\$ 1.770.264,69, sendo R\$ 1.658.162,29 em despesas com contratos e R\$ 112.102,40 em Auxílio Avaliação Educacional (AAE).

A macrofunção SIAFI nº 020352, que trata das Despesas de exercícios anteriores (DEA), esclarece que os atos necessários ao reconhecimento da respectiva obrigação, bem como a decisão administrativa pertinente, devem ser consignados em processos administrativos regidos pela legislação pertinente. Já a macrofunção SIAFI nº 021140, ao tratar acerca do Reconhecimento de Passivo sem a correspondente execução orçamentária, como é o caso das Despesas de Exercícios Anteriores, adiciona o Termo de Reconhecimento de Dívida às informações que devem ser apresentadas no processo administrativo a ser instituído.

Quanto ao MCASP (Parte 1 - Procedimentos Contábeis Orçamentário - Capítulo 4), este determina a obrigatoriedade de reconhecimento da dívida referente a DEA em procedimento administrativo específico e estabelece os elementos mínimos necessários para sua formalização:

“item 4.8 - O reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores, pela autoridade competente, deverá ocorrer em procedimento administrativo específico, sendo necessário, no mínimo, os seguintes elementos:

- a. Identificação do credor/favorecido;
 - b. Descrição do bem, material ou serviço adquirido/contratado;
 - c. Data de vencimento do compromisso;
 - d. Importância exata a pagar;
 - e. Documentos fiscais comprobatórios;
 - f. Certificação do cumprimento da obrigação pelo credor/favorecido;
 - g. Motivação pelo qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.
- O reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.”

Nesse sentido, o critério utilizado para avaliação foi identificar a presença ou ausência do documento denominado “Termo de Reconhecimento de Dívida”, e, na sua ausência, se havia documento equivalente que atendesse aos elementos mínimos citados.

A análise constatou a falta de reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas de exercícios anteriores, estando ausente a documentação que comprova o reconhecimento de dívida nos seguintes processos:

Quadro 3 - Ausência de reconhecimento da dívida

Item	Nº Processo SEI	Credor/objetivo	Valores empenhados - R\$	Valores pagos - R\$
1	23038.004443/2020-08	PROIXL CENTRO DE SERVICOS DE ESTENOTIPIA LTDA	R\$ 39.500,00	R\$ 39.500,00
2	23038.014435/2019-28 NF nº 1215 e nº 1217	SOLUTION LOGISTICA E EVENTOS LTDA	R\$ 65.294,00	R\$ 65.294,00
3	23038.000554/2024-61	UNIVERSIDADE PATATIVA DO ASSARE	R\$ 585,00	R\$ 585,00
4	Diversos	ATENDER AAE - EXERCICIOS ANTERIORES	R\$ 135.000,00	R\$ 112.102,40

Fonte: Elaboração própria, com base em dados fornecidos pela unidade e consulta ao SIAFI.

Com relação ao item nº 1 do quadro 3, observou-se a solicitação de reconhecimento de dívida, mas não houve a emissão do Termo correspondente. O despacho emitido pela Coordenação de Apoio aos Colegiados (SEI nº 2325004) submete o trâmite à apreciação da Diretoria de Gestão para realizar o reconhecimento da dívida, entretanto, não foi feito este “reconhecimento”, o Diretor apenas registrou sua concordância com o teor do documento, por meio de assinatura do próprio despacho.

Este procedimento não atende ao critério formal de se “reconhecer a dívida”, conforme estabelece o MCASP ao tratar dos Procedimentos Contábeis Orçamentário, no capítulo 4, item 4.8: “o reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores cabe à autoridade competente para empenhar a despesa”.

Quanto ao item nº 2 do quadro, a análise identificou que as despesas referentes às notas fiscais emitidas em janeiro de 2024 (NF 1215 e 1217), de serviços prestados em dezembro de 2023, no valor de R\$ 65.294,00, não foram mencionadas em nenhum documento de “reconhecimento de dívida” apresentado no processo. A unidade auditada, ao ser questionada pela SA 1/2025, apresentou, mediante item 1.5.3 da Análise 1 (SEI nº 2527004), documento sem relação com o processo de pagamento dessas notas fiscais.

Em análise ao processo SEI vinculado ao item nº 3 do quadro 3, que trata dos pagamentos de estagiários associados à CAPES, constatou-se a inexistência de Termo de Reconhecimento de Dívida referente à despesa mencionada. Dessa forma, o montante foi executado sem que fosse reconhecida a despesa pela autoridade competente.

Em relação ao item nº 4, que trata dos pagamentos de DEA referente ao Auxílio Avaliação Educacional - AAE concedidos em 2024, a análise de uma amostra de processos SEI revelou que a documentação apresentada nos processos de DEA era semelhante às das despesas do ano corrente. Diante disso, a unidade auditada foi consultada a respeito da documentação exigida de DEA do AAE e em resposta, por meio do documento SEI nº 2551110, item 1.7.1, a unidade informou que o sistema SAE, no qual é registrada a solicitação de

pagamento de AAE, não exige o registro do termo no sistema e que, portanto, não havia conferência do Termo de Reconhecimento de Dívida.

Entre as possíveis causas para a ausência de documento comprobatório de reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas de exercícios anteriores, seja por Termo de Reconhecimento de Dívida ou documento equivalente nos processos analisados, destaca-se a falta de orientações formalizadas por meio manuais ou guias. Esses instrumentos de controle poderiam orientar a conferência dos processos de DEA pela CGOFI, bem como auxiliar as demais unidades da CAPES na solicitação adequada de pagamento de DEA, indicando os documentos exigidos para tal.

O pagamento de despesas sem o devido reconhecimento da dívida e sem um controle formalmente estabelecido pode resultar em diversas consequências, como o descumprimento de normas contábeis que regulamentam a aplicação de recursos públicos, impactos nos registros das demonstrações financeiras, gerando distorções nas informações, e a possibilidade de imputação de responsabilidade aos gestores por práticas irregulares.

Dessa forma, com base nos testes efetuados, conclui-se que o pagamento de despesas de exercícios anteriores dos processos/objetos do quadro 3, sem o devido reconhecimento da dívida, está em desconformidade com as exigências normativas.

2. Motivação insuficiente para o reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas de exercícios anteriores

A motivação pela qual a despesa não foi empenhada ou paga em época própria é um dos elementos mínimos exigidos pelo MCASP ao tratar do reconhecimento da obrigação de pagamento das despesas com exercícios anteriores. De forma complementar, a macrofunção SIAFI nº 021140, ao tratar do Reconhecimento de Passivo sem a correspondente execução orçamentária, traz um modelo de Termo de Reconhecimento de Dívida no qual consta espaço para justificativa dos motivos pela ausência de cobertura orçamentária da despesa, ressaltando a importância da transparência dessas ações.

Ao avaliar as motivações para os pagamentos das despesas fora da época própria, com base no quadro 2 deste relatório, os exames indicaram que as motivações apresentadas nos documentos próprios de cada processo foram consideradas insuficientes para o reconhecimento em DEA.

No processo de pagamento da despesa com Neoenergia (Processo nº 23038002508/2014-24), a motivação para a falta de pagamento da despesa no ano de 2023, mostrou-se insuficiente, visto que foi apresentada somente a informação de que havia a nota de empenho nº 2023NE000944 do exercício de 2023, com saldo insuficiente para cobertura total da despesa gerada, ocasionando, assim, necessidade de reconhecimento em DEA do valor faltante. Cabe salientar que essa justificativa não atende ao critério exigido no MCASP, vez que para insuficiência de saldo seria possível a realização do reforço de empenho e a utilização de restos a pagar.

Em decorrência dessa situação, foi identificado o pagamento pela CAPES de juros de mora no valor de R\$ 10 mil à Neoenergia, conforme Nota Fiscal nº 6768178 (documento SEI nº 2303752).

Quanto ao pagamento à Soluction Logística e Eventos (Processo nº 23038.014435/2019-28), não houve menção à existência de nota de empenho com saldo insuficiente e nem qualquer motivação vinculada a falta de pagamento na época apropriada.

No processo de pagamento referente ao favorecido PROIXL Centro de Serviços de Estenotipia LTDA (23038.004443/2020-08), houve motivação/justificativa para o reconhecimento de DEA, por meio do despacho (2325004) assinado pelo Coordenador - Geral de Colegiados e pelo Diretor de Gestão, porém não foi emitido o Termo de Reconhecimento de Dívida.

As despesas com AAE e processo de pagamento à favorecida Universidade Patativa não foram analisados quanto à motivação, por não possuírem nos autos o Termo de Reconhecimento de Dívida ou documento equivalente que reconhecesse a despesa em DEA.

Entre as causas possíveis para motivação insuficiente de pagamentos fora da época própria, constatou-se a falta de controle interno que detectasse a carência de documentação vinculada ao pagamento de despesas em DEA, além de falta de orientação às áreas demandantes de pagamentos sobre as exigências para reconhecimento de DEA.

Cabe alertar para as consequências da falta de motivação para pagamento em DEA que, além de afrontar as exigências expressas no MCASP, resulta na falta de transparência vinculada à origem do gasto público.

Diante dos fatos apresentados, conclui-se que não houve obediência às exigências normativas referentes à formalização dos pagamentos de DEA, especificamente no que tange a expressa motivação pelo qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.

3. Identificação incorreta na classificação da despesa quando da formalização do empenho, sem posterior retificação.

Na análise aos autos foi avaliado se o empenho de DEA foi solicitado adequadamente na Solicitação de Liberação de Recursos – SLR, em caso contrário, se sua retificação foi apresentada adequadamente no processo administrativo.

A Macrofunção SIAFI 020332 apresenta a classificação da despesa orçamentária segundo a sua natureza, pela seguinte composição: Categoria Econômica; Grupo de Natureza da Despesa; Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa. Ainda conforme a macrofunção, a classificação da despesa orçamentária das Despesas de Exercícios Anteriores, quanto ao elemento de despesa, corresponde ao 92.

A análise identificou documentos de solicitações de pagamento de DEA com informação incorreta acerca da natureza de despesa. A SLR, ao formalizar o pedido de empenho, enquadrou a despesa em DEA na classificação orçamentária correspondente à despesa com Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (código 339039), apesar de o código da despesa com DEA ser 339092. Apesar da inconsistência, o pagamento foi executado

na classificação correta (ND 92) sem, no entanto, constar retificação de SLR ou qualquer correção de informação.

Essa situação foi identificada no processo da Neoenergia (23038002508/2014-24 e 23038.000169/2024-13), Soluction Logística e Eventos (23038.014435/2019-28), no PROIXL Centro de serviços de Estenotipia LTDA (23038.004443/2020-08).

Cabe salientar que as SLR foram consideradas como documentos de autorização de empenho e pagamento, conforme sugere o item 1.5.2.1 da Análise 1 (2527004) emitida pela CGOFl. Dessa forma, infere-se que foi feita autorização para empenho em uma classificação orçamentária distinta daquela que foi executada pela área responsável pelo pagamento.

A inexistência de controles formalizados por meio de guias e manuais, gerando falta de padronização nos fluxos processuais relacionados aos pagamentos em DEA, podem ter contribuído para a ocorrência deste achado. Além disso, considerando que houve o cumprimento das obrigações por parte do credor, ao buscar maior celeridade nos pagamentos, os gestores podem não se ater aos detalhes do fluxo processual necessário para o bom andamento do pagamento, negligenciando etapas.

Como potenciais consequências de documentação inadequada, tem-se o impacto negativo no processo de *accountability*, podendo fragilizar a transparência e dificultar a fiscalização dos processos públicos.

4. Pagamento de despesas do ano corrente com DEA

Em análise das informações constantes nas Ordens Bancárias emitidas em 2024 para fazer face aos dispêndios com AAE, foi possível identificar o período do fato gerador da despesa no campo “Observações”, no qual se especificam dados importantes sobre o pagamento efetuado.

A partir desse levantamento, constatou-se que houve valores de AAE pagos como despesas de exercícios anteriores, no montante de R\$ 1.708,00, apesar de seu fato gerador ser do exercício de 2024 – sendo, portanto, despesa do exercício corrente analisado, conforme quadro a seguir:

Quadro 4 – Pagamentos de AAE como DEA com fato gerador em 2024

Processo	Descrição	Período	Valor
23038.000349/2024-03	2024OB001003 - PAG REF. AAE, SLR:2024SLR01170	01.02.2024 a 01.02.2024	R\$ 400,00
23038.000349/2024-03	2024OB001005 - PAG REF. AAE, SLR:2024SLR01171	01.02.2024 a 01.02.2024	R\$ 400,00
23038.000349/2024-03	2024OB001008 - PAG REF. AAE, SLR:2024SLR01172	01.02.2024 a 01.02.2024	R\$ 400,00
23038.000349/2024-03	2024OB001056 - PAG REF. AAE, SLR:2024SLR01156	01.02.2024 a 01.02.2024	R\$ 108,77
23038.000349/2024-03	2024OB001050 - PAG REF. AAE, SLR:2024SLR01153	01.02.2024 a 01.02.2024	R\$ 400,00
Total			R\$ 1.708,77

Fonte: Elaboração própria, com base em dados fornecidos pela CGOFl

Dentre as possíveis causas para o pagamento indevido de despesas do ano corrente como DEA pode-se apontar que as ordens bancárias não são emitidas individualmente, mas

sim, de forma coletiva, sendo um alto volume processado de uma única vez. Isso dificulta a identificação de distorções nas solicitações de pagamento recebidas pela área responsável pela emissão da OB, considerando que não há conferência individual de cada uma dessas requisições. Além disso, conforme apontado no achado nº 1, os auxílios AAE, mesmo quando são despesas de exercícios anteriores, não há solicitação de documentação adicional para efetivação do pagamento.

A consequência que deve ser evitada para a realização dessas despesas como DEA é a possibilidade de gerar imprecisão nas informações contábeis e financeiras do órgão, impactando na transparência e na tomada de decisão dos gestores. Além disso, pode comprometer a conformidade das informações com as normas fiscais e contábeis, resultando, em penalidades para os responsáveis.

RECOMENDAÇÕES

Considerando os achados, recomenda-se:

À CGOFI e Diretoria de Gestão:

Recomendação 1: Instituir mecanismos de controles, como manuais ou guias de forma a estabelecer orientações aos responsáveis pela formalização de processos de pagamento de DEA.

Referência: Achados nº 1, 2, 3 e 4.

Prazo para atendimento: 4 meses.

Recomendação 2: Implementação de controle e verificação documental, de forma a aprimorar o processo de conferência e estabelecer formas de obtenção da documentação comprobatória de reconhecimento de dívida, quando esta não for disponibilizada via sistema, nos casos de despesas com AAE e outras nessa mesma situação.

Referência: Achado nº 1.

Prazo para atendimento: 4 meses.

Recomendação 3: Estabelecer procedimentos para o reconhecimento da obrigação de pagamento de despesas de exercícios anteriores utilizando o documento de Termo de Reconhecimento de Dívida, emitido por autoridade competente, conforme estipula o MCASP ao tratar dos Procedimentos Contábeis Orçamentário, no capítulo 4, item 4.8 e a macrofunção SIAFI nº 021140.

Referência: Achado nº 1.

Prazo para atendimento: 4 meses.

Recomendação 4: Estabelecer rotinas para que seja analisada a adequação da motivação expressa no Termo de Reconhecimento de Dívida, cujos parâmetros de análise devem estar de acordo com os normativos correlatos.

Referência: Achado nº 2.

Prazo para atendimento: 4 meses.

Recomendação 5: Promover orientação às áreas específicas da CAPES, ordenadoras de despesa, para o cumprimento das exigências que envolvem as recomendações 1, 2, 3 e 4.

Referência: Achados nº 1 e 2.

Prazo para atendimento: 4 meses.

Recomendação 6: Abster-se de efetuar pagamentos em DEA de despesas ocorridas no exercício corrente, uma vez que tal procedimento não encontra respaldo legal.

Referência: Achado nº 4.

Prazo para atendimento: 4 meses.

CONCLUSÃO

Essa auditoria teve por objetivo avaliar os processos de pagamentos de Despesas de Exercícios Anteriores realizados no exercício de 2024 quanto aos aspectos processuais, orçamentários e financeiros da despesa.

Quanto aos achados resultantes do escopo do trabalho, foram apontadas deficiências dos controles internos nos processos de pagamentos de Despesa de Exercício Anterior - DEA, resultando na falta de atendimento aos critérios exigidos na legislação específica para reconhecimento da obrigação de pagamento de DEA. Além disso, identificou-se que os controles internos vinculados à execução orçamentária e financeira de DEA necessitam de melhoria nos seus procedimentos de modo a mitigar os riscos do processo.

A seguir, apresentam-se as conclusões quanto às questões de auditoria propostas no trabalho de auditoria:

1) A verificação da documentação exigida para executar despesa de DEA, em 2024, atende aos critérios exigidos nas legislações?

Conclui-se que em 57% dos processos analisados foi detectada inexistência de documentação que comprove o reconhecimento de dívida por parte da autoridade responsável de pagamento de DEA, além de não constar motivação pela qual a despesa não foi empenhada ou paga em época própria em 85,7% desses processos. Sendo assim, concluiu-se que a conferência documental efetuada pela área responsável pelo pagamento possui margem para melhoria dos seus procedimentos para atender as exigências expressas no MCASP.

2) Os controles internos relacionados à execução de DEA são eficazes na mitigação dos riscos do processo?

Conclui-se que os controles internos relacionados a execução de despesa de DEA possuem fragilidades na mitigação dos riscos, tendo em vista que foram detectados erros em documentações vinculadas à formalização de empenho e pagamento, sem posterior correção e retificação em 57% dos processos analisados, indicando que os documentos não foram adequadamente formalizados e permaneceram com inconsistências.

Foram detectados, também, pagamentos realizados sem o adequado reconhecimento de dívida por parte da autoridade competente, tendo ocorrido, ainda, reconhecimento de despesas do exercício corrente como DEA, sugerindo não aderência às normas e exigências legislativas.

Entre as prováveis causas das condições identificadas, cita-se a falta de guias e manuais que possam orientar a área responsável pelo pagamento e as demais áreas interessadas nos processos de DEA a respeito das exigências normativas para fazer face à despesa. Diante disso, foram feitas recomendações para combater essas causas, além de incentivar o aprimoramento dos processos.

ANEXOS I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Diretoria de Gestão (DGES) manifestou-se por meio do Despacho SEI nº 2603455, que encaminhou o Despacho SEI nº 2602196, com a primeira manifestação da Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e contabilidade (CGOFI), acerca das conclusões apresentadas no relatório preliminar.

Posteriormente, a CGOFI apresentou suas considerações adicionais acerca de cada uma das recomendações, conforme registrado no Despacho SEI nº 2606765.

Considerando a importância de ambas as manifestações, mas a dificuldade de se dividir a análise da primeira manifestação por recomendação, optou-se por transcrevê-la integralmente a seguir, reservando a apresentação e análise das considerações adicionais individualizadas por achado e recomendação para a seção da análise da equipe auditoria.

Manifestação CGOFI (Despacho SEI nº 2602196):

“À DGES,

Em atendimento ao despacho DGES 2598831 e Ofício 16 (2589289), encaminhamos manifestação desta CGOFI quanto as conclusões levantadas pela Auditoria da CAPES no que se refere as despesas de exercícios anteriores.

No relatório da Auditoria indica-se que 57% em processos analisados foi detectada a ausência de Termo de Reconhecimento de Dívida. Neste sentido, a CGOFI esclarece que para todos os processos de contratos administrativos e de tecnologia da informação, que estão sujeitos a possibilidade de despesas de exercícios anteriores, é feito uma análise documental pela equipe técnica da contabilidade, e, não constando o reconhecimento da dívida, o processo é devolvido para ajustes.

Contudo, acreditamos que os processos onde foram constatados a ausência do termo sejam de pagamentos de Auxílio Avaliação Educacional - AAE, solicitados via sistema, e que de fato até o momento não contam com o procedimento claro quanto a DEA, ou a disponibilidade da documentação para análise.

A este respeito, informamos que serão adotados procedimentos para não realizar mais pagamentos de AAE de eventos ocorridos em ano anterior com empenho do exercício corrente, no elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores. Todas as solicitações de pagamento nessa situação, a partir de então, usarão saldos de Restos a Pagar na realização do pagamento, o que solucionará o problema.

Quanto aos processos administrativos e de TI via SEI, apesar de acreditarmos não serem objeto do problema relatado, visto o controle e as práticas já adotadas, faremos a intensificação dos procedimentos de análise, para seguir de forma criteriosa todos os procedimentos de DEA.

Em relação as outras execuções realizadas pela CAPES (bolsas, auxílios, convênios, diárias e passagens), estes não incorrem na possibilidade de pagamento como DEA.

Ademais, serão exigidos, a partir da análise da Auditoria, que nos documentos de Reconhecimento de Dívida sejam inseridas justificativas de não envio para pagamento na época apropriada, restando para ser paga no exercício seguinte.

A CGOFI providenciará a confecção de manual orientando as áreas técnicas da CAPES sobre os procedimentos a serem adotados na situações de DEA, visando o aprimoramento dos processos.”

Portanto, o registro da análise da equipe de auditoria a seguir foi realizado considerando especialmente o conteúdo da manifestação adicional da CGOFI, registrada no Despacho SEI nº 2606765, por esta ter sido apresentada por recomendação. Quando houve necessidade de complementação com considerações iniciais apresentadas no Despacho SEI nº 2602196, esta foi indicada no texto.

Achados nºs 1, 2, 3 e 4 - Recomendação nº 1

Manifestação da unidade auditada

“Neste sentido, a CGOFI esclarece que para todos os processos de contratos administrativos e de tecnologia da informação, que estão sujeitos a possibilidade de despesas de exercícios anteriores, é feito uma análise documental pela equipe técnica da contabilidade e de pagamento, e, não constando a documentação necessária, como o reconhecimento da dívida, o processo é devolvido para ajustes.

Mesmo considerando que os controles realizados são eficazes e que os problemas identificados em quase sua totalidade tratam-se de AAE, solicitados via sistema, que de fato até o momento não contam com o procedimento claro quanto a DEA, ou a disponibilidade da documentação para análise, faremos uma intensificação dos procedimentos de análise, para seguir de forma criteriosa todos os procedimentos de DEA. Além disso, nenhum AAE de evento que tenha ocorrido em exercício anterior será pago como DEA, nestes casos serão usados saldos de restos a pagar.

A CGOFI providenciará também a confecção de manual orientando as áreas técnicas da CAPES sobre os procedimentos a serem adotados na situações de DEA, visando o aprimoramento dos processos.

O prazo para o aprimoramento dos controles é imediato e para confecção do manual sugerimos o prazo de 3 meses, com entrega até final de agosto.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação à Recomendação 1, associada aos achados nºs 1, 2, 3 e 4, a CGOFI informa que realiza análise documental em todos os processos de contratos administrativos e de tecnologia da informação, considerando eficazes os controles atualmente adotados.

No que se refere aos processos administrativos e de TI tramitados via SEI, a coordenação informa que intensificará os procedimentos de análise, para seguir de forma criteriosa todos os procedimentos de DEA (Manifestação CGOFI, Despacho SEI nº 2602196).

Quanto aos problemas identificados relacionados ao pagamento de DEA relacionado à AAE, a coordenação reconhece a ausência de procedimento claro e disponibilização de documentação para análise. Como medida corretiva, CGOFI estabeleceu que não efetuará pagamento de AAE de eventos ocorridos em ano anterior utilizando DEA, recorrendo, nestes casos, aos saldos de restos a pagar.

Adicionalmente, com o objetivo de aprimorar os processos, a coordenação informou que irá elaborar um manual de orientação destinado às áreas técnicas da CAPES, contendo diretrizes sobre os procedimentos a serem seguidos em situações de DEA.

A AUD considera que as medidas propostas pela coordenação estão alinhadas com os objetivos da coordenação, que visam fomentar o estabelecimento de controles e formalizados por meio de guias e manuais.

Diante do exposto, a recomendação 1 foi mantida.

Achado nº 1 - Recomendação 2

Manifestação da unidade auditada

“Conforme relatado na recomendação 1, implementaremos de imediato procedimentos mais rigorosos e criteriosos de análise e em relação ao AAE não será mais realizado pagamento de DEA, todos os AAEs de eventos de ano anterior serão pagos com saldo de restos a pagar.

A implementação é imediata e já está em andamento.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação à recomendação 2, vinculada ao achado nº 1, a CGOFI propôs a adoção de procedimentos mais rigorosos e criteriosos de análise documental.

No que se refere aos pagamentos de AAE, a CGOFI reconhece que até o momento não contam com o procedimento claro quanto a DEA, ou a disponibilidade da documentação para análise. (Manifestação CGOFI, Despacho SEI nº 2602196). Além disso, essa coordenação reforça que a questão será resolvida ao não se efetuar mais pagamentos de AAE por meio de DEA, utilizando-se apenas saldos de restos a pagar.

Afirma ainda que para outras execuções realizadas pela CAPES, como bolsas, auxílios, convênios, diárias e passagens, não incorrem na possibilidade de pagamento como DEA (Manifestação CGOFI, Despacho SEI nº 2602196).

A manifestação da CGOFI para a recomendação 2 reforça a manifestação apresentada para a recomendação 1. Dessa forma, a AUD considera que as medidas propostas estão alinhadas com o objetivo da recomendação. Ressalta-se a importância de os procedimentos e critérios de análise da documentação serem formalizados e padronizados preferencialmente no manual que será criado.

Diante do exposto, a recomendação 2 foi mantida.

Achado nº 1 - Recomendação 3

Manifestação da unidade auditada

“A análise documental exigirá a partir deste controle mais rigoroso adotado pela CGOFI o documento de Termo de Reconhecimento de Dívida, não sendo mais aceitos despachos, ofícios ou qualquer outro documento que venha a reconhecer a dívida. Além disso, o Termo de reconhecimento deverá obrigatoriamente trazer a justificativa do gestor ou ordenador das razões do não pagamento dentro do exercício do fato gerador.

A implementação é imediata e já está em andamento.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação à recomendação 3, vinculada ao achado nº 1, a CGOFI informou que adotará um controle mais rigoroso, não aceitando documentos distintos do Termo de Reconhecimento de Dívida para reconhecer as dívidas referentes a pagamento de DEA. A coordenação acrescentou que a implementação dessa medida já está em andamento.

A AUD considera que a manifestação da coordenação está alinhada com o que foi proposto na recomendação. Ressalta-se, contudo, que, assim como demais procedimentos de controle a serem implementados pela coordenação, é fundamental que estes estejam formalizados para os usuários, preferencialmente no manual em elaboração.

Diante do exposto, a recomendação 3 foi mantida.

Achado nº 2 - Recomendação 4

Manifestação da unidade auditada

“Conforme resposta a recomendação 3, a partir dessas análises e recomendações o Termo de reconhecimento deverá obrigatoriamente trazer a justificativa do gestor ou ordenador das razões do não pagamento dentro do exercício do fato gerador.

A implementação é imediata e já está em andamento.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação à recomendação 4, vinculada ao achado nº 2, a CGOFI informa que exigirá que no Termo de Reconhecimento de Dívida seja apresentada a justificativa do gestor ou ordenador quanto as razões do não pagamento dentro do exercício do fato gerador.

Ressalta-se que a justificativa deverá ser analisada pela unidade quanto à sua conformidade com os motivos que regulam a execução de DEA. Para tanto, os parâmetros de análise deverão estar claramente definidos e padronizados.

Dessa forma, a AUD considera que a medida proposta está alinhada com o objetivo da recomendação, devendo a recomendação 4 ser mantida.

Achados nºs 1 e 2 - Recomendação 5

Manifestação da unidade auditada

“A partir da implementação dos controles mais exigentes e intensificados, as áreas técnicas serão orientadas quanto ao cumprimento adequado dos procedimentos, e também a divulgação do manual até o final de agosto trará todas as orientações e processos do pagamento de DEA.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação à recomendação 5, vinculada aos achados nº 1 e 2, a CGOFI informou que, a partir da implementação de controles mais exigentes e intensificados, as áreas técnicas serão

devidamente orientadas quanto ao cumprimento adequado dos procedimentos. Reafirma ainda o compromisso com a elaboração do manual, já mencionado na recomendação 1.

A manifestação da CGOFI indica que a coordenação entende que a própria implementação de controles mais exigentes, aliada com a divulgação do manual, já seria suficiente para orientar adequadamente o cumprimento dos procedimentos.

Sobre a Recomendação 5, relacionada aos achados 1 e 2, a CGOFI informou que a adoção de controles mais rigorosos e a elaboração do manual (Recomendação 1) serão suficientes para orientar as áreas técnicas.

Entretanto, a Recomendação 5 busca incentivar uma atuação mais proativa na divulgação dessas orientações. A forma de fazê-lo, com base no melhor custo-benefício para mitigar riscos relacionados ao pagamento de DEA, caberá à diretoria e coordenação ao final dos trabalhos.

Assim, opta-se por manter a Recomendação 5.

Achado nº 4 - Recomendação 6

Manifestação da unidade auditada

“Consideramos que os casos apontados no achado 4 são irrisórios, visto o pequeno valor de R\$ 1.708,00, e que trata-se de situação isolada em que por ser uma atividade humana está sujeita a erros, mesmo com a aplicação de todos os mecanismos de controles. Tratam-se de pagamentos de AAE onde se utiliza empenhos globais no ano e num erro de digitação isolado pode ter ocorrido a troca do empenho do exercício pelo empenho de DEA. Contudo, a partir da medida de não pagamento de AAE como DEA, estes casos não serão mais registrados, pois não teremos mais o empenho de DEA.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação à recomendação 6, vinculada ao achado nº 4, a CGOFI considerou os casos apontados no relatório como isolados, pois os valores envolvidos foram irrisórios. Argumentou, ainda, que as ocorrências podem ser resultado de erro de digitação, passíveis de acontecer mesmo com todos os mecanismos de controle. Como os casos identificados referem-se a pagamentos de AAE, a coordenação afirma que a situação não ocorrerá novamente, considerando a determinação de não se efetuar mais pagamentos de AAE por meio de DEA, conforme já indicado na resposta à recomendação 2.

De fato, como o relatório abrange apenas o exercício de 2024, os casos apontados foram poucos e de baixo valor. No entanto, por envolverem pagamentos de AAE, que apresentavam outras fragilidades já discutidas na análise da recomendação 2, optou-se pelo registro da recomendação, com o objetivo de estimular o aprimoramento dos controles internos.

A proposta da CGOFI, ao eliminar a possibilidade de novos pagamentos de AAE por DEA, está alinhada com o objetivo da recomendação no que se refere aos casos relacionados a pagamento de auxílio AAE. Assim, a recomendação 6 foi mantida.