



RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 01/2017/Nacop

1. Introdução

Trata-se de auditoria prevista no Plano Anual de Controle Interno (Paci) de 2016 desta Secretaria de Controle Interno (Secin), com o objetivo de avaliar a conformidade dos procedimentos e a estrutura de controles internos do processo de gerir os restos a pagar da Câmara dos Deputados.

2. Restos a pagar são obrigações de um órgão público junto a credores definidos, oriundos de empenhos regularmente emitidos, mas não pagos até o final do ano. Em termos de contabilidade pública, constituem obrigações a pagar relativas ao fornecimento de bens e serviços que, quando do encerramento da execução orçamentária de um exercício, permaneciam pendentes de pagamento.

3. A inscrição de empenhos em restos a pagar observa os termos previstos em lei¹ e tem por efeito principal a transferência do montante financeiro inscrito para o passivo do próximo exercício.

4. No exercício que se encerra, ocorre uma liquidação contábil no âmbito do Sistema de Administração Financeira (Siafi), destinada a observar o princípio orçamentário da anualidade.

5. Assim, verifica-se que, do total das despesas autorizadas no orçamento anual, apenas empenhos pendentes de pagamento e que atendem os requisitos legais são passíveis de constituir restos a pagar. Por isso, assumem um caráter de excepcionalidade, ao contrário das demais despesas liquidadas e pagas no decorrer do exercício.

6. No âmbito da Casa, destacam-se como condições para inscrição de empenhos em restos a pagar não processados a verificação da necessidade, a cargo dos responsáveis pela execução da despesa, e a anuência do ordenador de despesa, nos termos da Portaria DG n. 75/2012².

¹ Lei n. 4.320/64:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

² Art. 7º A inscrição de despesas como Restos a Pagar Não Processados no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas no Decreto n. 93.872, de 1986, para empenho e liquidação da despesa.

§ 1º Os responsáveis elencados no art. 2º examinarão a execução da despesa, objeto das Notas de Empenho sob seu controle, e informarão ao Demap a necessidade de inscrição desses saldos em Restos a Pagar ou de seu cancelamento, fundamentando-a em cada caso.

§ 2º Caberá ao Demap a análise dessas informações, antes da inscrição.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

7. O tema restos a pagar assume relevância a partir da aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016 (teto dos gastos públicos), que instituiu o Novo Regime Fiscal, tendo como parâmetro de contenção da despesa pública a despesa paga no exercício de 2016. Assim, as despesas inscritas em restos a pagar que sejam efetivamente pagas serão computadas para fins de teto no ano em que ocorrer o pagamento, impactando o desempenho do órgão nesse aspecto.

1.1 Materialidade

8. Os recursos inscritos em restos a pagar na Câmara dos Deputados possuem materialidade expressiva em termos absolutos, atingindo quase vinte milhões de reais em 2016.

9. Porém, verifica-se que a relação dos restos a pagar (RP) não processados com o volume da despesa empenhada, a cada ano, apresenta um percentual baixo, da ordem de 2,51% em 2015 e de 0,83% em 2016, evidenciando, dessa forma, que as despesas inscritas em RP constituem minoria frente ao total autorizado pelo orçamento. Na mesma tabela, observa-se que a relação entre o valor de RP e a despesa empenhada (RP / Desp %) é mais significativa na natureza de despesa 4 (despesas com investimentos), observando-se um decréscimo de 61,87%, em 2015, para 25,87%, em 2016 (Tabela 1).

Tabela 1 - Relação entre despesa empenhada e inscrição em restos a pagar (RP) 2015 - 2016 (em R\$ mil - valores nominais)

Grupos de despesa	2015			2016		
	Despesa empenhada	RP não processado	RP/Des %	Despesa empenhada	RP não processado	RP/Des %
1 - Despesas de Pessoal	4.219.398.319,29	11.708.000,00	0,27748%	4.303.099.834,64	1.550.460,00	0,0360%
3 - Outras Despesas Correntes	826.285.607,15	86.559.574,29	10,4757%	919.210.676,07	34.896.902,14	3,7964%
4 - Despesas com investimentos	48.009.407,51	29.705.272,37	61,8739%	29.595.848,44	7.657.918,89	25,8750%
Totais	5.093.693.333,95	127.972.846,66	2,5124%	5.251.906.359,15	44.105.281,03	0,8398%

Fonte: Relatório de ... Câmara dos Deputados Consolidado (2017).

10. A despesa com investimentos é composta por diversas ações orçamentárias da Casa, definidas em projetos, que constituem um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que colabora para expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, e atividades, um conjunto de operações que se realizam de forma permanente e resultam em um produto necessário à manutenção da ação do governo. Como exemplos, podem-se citar a construção do Anexo V (projeto) e a manutenção dos apartamentos funcionais (atividade).

11. Cabe ressaltar, com base na Tabela 1, a expressiva redução dos valores inscritos como restos a pagar não processados. Essa evolução tem por base ações realizadas pela gestão da Casa no sentido de fortalecer os controles internos administrativos, mitigando o risco de comprometimento de recursos financeiros com o pagamento de despesas inscritas

§ 3º A inscrição prevista no caput fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

em RP e, assim, alinhando-se às recomendações exaradas no Relatório de Auditoria n. 01/2011 – Cacop.

12. A Tabela 2 ilustra a execução das despesas com construção e reforma, utilizando-se recursos orçamentários ordinários e extraorçamentários para pagamento de restos a pagar no período de 2012 a 2016. Da relação entre o pagamento de despesas orçamentárias e de restos a pagar disponíveis (% Pago), verifica-se que a Casa desembolsou um montante maior do saldo inscrito de RP do que a despesa orçamentária autorizada na Lei Orçamentária Anual (Rubricas de Construção e Reforma) para o ano corrente. Nessa mesma tabela, observa-se um decréscimo no total de RP inscritos, a partir de 2014.

Tabela 2: Evolução pagamentos pelo orçamento e por restos a pagar na rubrica de construção e reforma (R\$)

Rubricas de construção e reforma	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Total RP'S inscritos	56.520.532	-	5.399.854	-	41.078.365	-	36.855.468	-	13.989.127	-
Total de despesas pelo orçamento	650.822	4,9	949.255	13,6	992.214	3,9	5.813.728	13,6	1.503.560	7,5
Total de RP'S pagos	12.596.194	95,1	6.055.986	86,5	24.528.660	96,1	36.997.367	86,4	18.531.513	92,5
Total geral pago	13.247.016	100	7.005.241	100	25.520.873	100	42.811.095	100	20.035.072	100

Fonte: Tesouro Gerencial

13. A Tabela 3 demonstra que no ano de 2016 a rubrica de construções e reformas contou com um saldo de empenhos inscritos em RP acima de R\$ 31 milhões de reais.

Tabela 3: Dotação atualizada x Restos a Pagar inscritos e reinscritos (R\$)

Rubricas de Construção e Reforma	2012	2013	2014	2015	2016
Orçamento atualizado	158.030.001,00	157.666.667,00	144.961.140,00	137.977.921,00	4.728.000,00
Total RP'S inscritos	56.520.532,18	5.399.853,70	41.078.364,79	36.855.468,05	13.989.126,64
Total de RP'S reinscritos	4.806.267,85	47.911.633,90	1.320.984,00	17.869.704,86	17.712.654,42
Total disponibilidade com RP's					31.701.781,06

Fonte: Tesouro Gerencial

14. Destaca-se nos últimos anos a elevada proporção entre os valores orçados e inscritos em RP para os projetos, em especial no que se refere às rubricas de construção e reforma. Em 2016, o saldo com restos a pagar (inscritos e reinscritos) foi superior à dotação final do orçamento para esse tipo de despesa, razão pela qual tais valores foram eleitos para análise mais detida.

15. Cabe ressaltar que do saldo total da disponibilidade com restos a pagar no ano de 2016 (R\$ 31.701.781,06), aproximadamente 55% referem-se aos restos a pagar reinscritos de anos anteriores (R\$ 17.712.654,42). Como se verifica na tabela 3, nos anos

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

de 2015 e 2016 houve redução na inscrição de restos a pagar, o que evidencia que a gestão vem tomando medidas voltadas a essa redução. Tal esforço deve continuar até que se utilize, primordialmente, o orçamento previsto para o ano.

1.2 Legislação, regulamentação e jurisprudência

16. O processo de trabalho gerir restos a pagar é regulamentado, fundamentalmente, pela Lei n. 4.320/1964, pelo Decreto n. 93.872/1986, pela Macrofunção Siafi 020317 – Restos a Pagar, e pela Portaria do Diretor-Geral n. 75/2012.

17. O Tribunal de Contas da União (TCU) vem publicando diversos acórdãos a respeito do processo de gestão de restos a pagar, a exemplo dos seguintes: n. 3.602/2015, n. 3.785/2015, n. 5.138/2015 e n. 7.768/2015, todos da 2ª Câmara, e do Acórdão n. 6.709/2016, proferido pelo Plenário da Corte de Contas.

1.3 Objetivo e escopo

18. O objetivo geral consiste em avaliar se a estrutura dos controles internos da gestão está adequada para coordenar o planejamento e a execução orçamentária do processo em foco, com vistas a assegurar o regular desempenho institucional, evitando a descontinuidade dos seus processos.

19. Como escopo, o trabalho pretendeu evidenciar que os controles internos administrativos no processo de trabalho de gerir restos a pagar são adequados para garantir, com razoável segurança, o cumprimento dos normativos incidentes sobre o processo de execução orçamentária e de inscrição em restos a pagar.

1.4 Metodologia

20. Para realização da auditoria foram executados testes de observância e substantivos. Os primeiros visam obter razoável segurança de que os controles internos estabelecidos pela gestão estão em efetivo funcionamento, inclusive quanto ao seu cumprimento pelos servidores, e os últimos buscam evidências quanto à suficiência, exatidão e validade dos dados produzidos pelos sistemas de informações da unidade.

21. Foram adotadas as seguintes técnicas de auditoria: mapeamento de processos, análise e inspeção documental, conferência, entrevistas, confirmações e cálculos. Como já referido, as rubricas de construção e reforma foram objeto de análise pela relevância do montante de restos a pagar em relação ao orçamento.

22. A partir da identificação das atividades que compõem o processo de trabalho, bem como dos respectivos responsáveis, foi elaborada a matriz de pontos de auditoria. Assim, após os esclarecimentos dos auditados e as respectivas validações, dois pontos foram evidenciados.

2. Boa prática de gestão

23. Durante o transcurso dos trabalhos de auditoria identificou-se, como boa prática da gestão, a inclusão, no Sistema de Gestão de Material e Serviço (Sigmas), de opção para inserção da justificativa para inscrição dos empenhos em restos a pagar. Esse procedimento representa o esforço da gestão na otimização desse processo, anteriormente realizado de forma manual. Diante do exposto, a atividade torna-se mais célere e organizada, além de propiciar economicidade e efetividade ao processo de inscrição em restos a pagar e, conseqüentemente, na gestão dos recursos públicos.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

3. Pontos de auditoria

3.1 Incorreções na execução orçamentária das despesas relacionadas a obras

3.1.1 Situação encontrada

24. De forma continuada no período de 2012 a 2016, a maior parte da despesa com construções e reformas não é executada com o orçamento do exercício, mas por meio dos recursos de restos a pagar de anos anteriores.

3.1.2 Critérios

- Lei n. 4.320/1964, arts 2º, 36 e 103;
- Acórdão n. 3.602/2015-TCU-2ª Câmara;
- Acórdão n. 6.709/2016-TCU Plenário.

3.1.3 Evidências

25. Respostas dadas pelos gestores após solicitações de justificativas enviadas pela equipe de auditoria, bem como tabelas relativas à execução orçamentária da Casa, constantes dos Relatórios de Gestão relativos aos exercícios de 2012 a 2015 (itens 12 e 13).

3.1.4 Causas

26. A execução orçamentária das construções e reformas na Casa é influenciada por diversas causas, dentre as quais podem-se citar:

- a) insuficiência de planejamento e de gerenciamento de riscos;
- b) decisão pela inexecução das obras;
- d) rescisões contratuais; e
- e) prorrogações dos prazos das obras.

3.1.5 Efeitos

27. O perfil de execução orçamentária e financeira dos projetos de obras na Câmara dos Deputados ocasiona riscos de:

- a) execução de obras por meio de “orçamentos paralelos”³; e
- b) apropriação de recursos financeiros para uso em exercícios posteriores na forma de restos a pagar, com comprometimento do teto financeiro do exercício seguinte;

3.1.6 Esclarecimentos do Auditado

28. Em resposta à solicitação de esclarecimentos expedida pela equipe de auditoria, o Departamento Técnico (Detec) respondeu o que segue:

Em atenção à solicitação relativa à auditoria em restos a pagar, acerca da questão do planejamento da execução financeira dos projetos não ser realizada de forma a acompanhar o recebimento das dotações no orçamento, de modo a cumprir o princípio da anualidade, observado no ciclo orçamentário 2012-2015, seguem as justificativas deste Departamento.

O Detec procura elaborar o planejamento da execução dos projetos de obras considerando o princípio da anualidade, mas vale destacar que:

³ Conforme Acórdão n. 3.602/2015-TCU-2ª Câmara, “orçamento paralelo” seria a execução de despesas por “via de verbas extraorçamentárias de créditos inscritos em restos a pagar”.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

1) O Detec entrega para a Casa o planejamento da expansão do seu complexo arquitetônico por meio do Plano Diretor de Uso dos Espaços (PDUE), projeto estratégico da Dirad, trazendo previsão das grandes obras. Porém, esse planejamento é impactado pelo processo de tomada de decisão da Alta Administração da Casa (Mesa Diretora auxiliada pela Diretoria-Geral), que pode mantê-las, sobrestá-las, ou alterá-las, o que provoca o desalinhamento do PDUE com o planejamento orçamentário.

2) As ações orçamentárias relacionadas às obras têm duração superior ao mandato de dois anos da Mesa Diretora. Essa característica impacta principalmente nos projetos executados por etapas, como a reforma dos imóveis funcionais destinados à moradia dos deputados federais e a construção do centro de tecnologia (Cetec-Norte), onde a dotação planejada para determinado exercício inclui a previsão para a continuidade da etapa em execução e a previsão para o início da etapa seguinte, a qual pode não ser autorizada pela Mesa no exercício do seu mandato.

3) Ressalte-se que, nesse ciclo orçamentário indicado, houve rescisões unilaterais dos contratos relacionados às obras de reforma dos imóveis funcionais destinados à moradia dos deputados federais, Cetec-Norte e do Centro de Gestão e Armazenagem de Materiais (Ceam-SIA), que impactaram diretamente no planejamento orçamentário ao obrigar a Câmara dos Deputados a realizar novas licitações para as obras remanescentes.

4) O planejamento das obras é precedido de projetos de arquitetura e engenharia, muitas vezes contratados e cujo objeto é entregue com atraso, prejudicando o planejamento da ação orçamentária.

5) A característica de plurianuidade desses projetos devido à complexidade da execução de obras, sujeita a variáveis que alteram o cronograma físico-financeiro previamente estabelecido, impacta nos desembolsos anuais e, conseqüentemente, na utilização da dotação orçamentária disponível no exercício;

6) A complexidade do processo licitatório de obras e serviços de engenharia, cujo planejamento orçamentário inicia-se em maio do ano anterior, e, por vezes, concretiza-se no final do exercício seguinte, conduz à assinatura dos contratos próximos ao fim do exercício financeiro vigente. Os empenhos emitidos para esses contratos obrigam a empresa a fazer a entrega do objeto, no limite dos serviços contratados ou da disponibilidade orçamentária disponível.

7) Com o contrato assinado com a empresa, estabelecem-se obrigações mútuas, que encontram respaldo na Lei n. 4.320/1964, e que permite a inscrição em restos a pagar de empenhos pendentes de fase de liquidação, os chamados restos a pagar não-processados.

8) Uma vez assumida a obrigação, a empresa contratada inicia a fase de mobilização e demais ações para as obras, em função dos empenhos emitidos, e somente após a sua regular liquidação é que é feito o desembolso financeiro. No caso das obras contratadas ao fim do exercício financeiro, sua maior parte será executada na modalidade de restos a pagar, anos após ano, até a conclusão do cronograma físico-financeiro com a entrega final do objeto do contrato.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

3.1.7 Análise

29. O orçamento pode ser considerado como o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolhas entre alternativas possíveis ao gestor público. É instituído por uma lei anual, cuja elaboração considera parâmetros variados, incluindo aspectos políticos, econômicos, administrativos, jurídicos, contábeis e financeiros. Planejar, programar e orçar são etapas de um processo de gestão no qual os objetivos e os recursos são relacionados.

30. O orçamento oriundo dessa formulação constitui legítimo instrumento de planejamento e controle da gestão pública⁴.

31. Nos últimos anos, a Casa obteve recursos orçamentários para investimentos nas ações de reforma e construção de bens imóveis. Pode-se, então, concluir que houve uma decisão de realizar essas ações, que logrou sucesso ao ter recursos autorizados.

32. No entanto, o perfil de execução orçamentária e financeira indica que o planejamento espelhado no orçamento anual não vem sendo cumprido com recursos orçamentários, haja vista o emprego de recursos extraorçamentários de RP. A partir do exercício de 2016 observa-se que houve um volume menor de recursos orçamentários, indicando uma diminuição que pode ser considerada substancial em relação aos demais anos do período⁵.

33. Restos a pagar não processados configuram instrumento legal de gestão destinado a assegurar recursos financeiros na transposição de um exercício orçamentário para outro. No entanto, como o próprio nome explica, são despesas que não puderam ser liquidadas no exercício de competência. Assim, configuram uma exceção à ordem natural da despesa pública, cujo orçamento é orientado pelo princípio da anualidade.

34. Em sua justificativa, o gestor reporta peculiaridades que impactam a execução da despesa de reformas e construções, elencando fatos como a complexidade do processo licitatório, a ocorrência de atrasos e paralisações nos serviços, rescisões contratuais e contestações judiciais. Informa ainda que o planejamento dessas despesas envolve a elaboração de projetos de arquitetura e engenharia cuja complexidade demanda mais de um exercício para execução e, além disso, as ações orçamentárias relacionadas às obras superam em sua execução o mandato da Mesa Diretora, o que acaba impactando nos projetos realizados por etapas.

35. Os fatos citados estão evidenciados nos diversos processos administrativos que instrumentalizam cada reforma ou construção ao longo do período analisado. Podem ser considerados de natureza operacional, que ocorrem durante a execução, mas não configuram ocorrências inéditas ou totalmente imprevisíveis. A ocorrência de problemas operacionais ao longo do exercício é presumível, e deve estar incorporada no planejamento, para que o risco seja mitigado.

36. Assim, o impacto desses problemas na execução deveria refletir-se no planejamento orçamentário. Se há execução atrasada, por qualquer fator, o dimensionamento do orçamento para os próximos exercícios deve considerar esse atraso e a capacidade da Casa de superá-lo, permitindo a realização de reformas e construções em volume suficiente para consumir recursos de RP e do orçamento do exercício, concomitantemente.

⁴ Giacomoni, James. Orçamento Público. 16ª. edição. São Paulo. Atlas. 2012.

⁵ Entretanto, saliente-se que o número apresentado na tabela 2 refere-se a orçamento atualizado, já que o valor inicialmente autorizado era maior, mas foi diminuído ao longo do ano.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

37. A inexecução completa das despesas no orçamento corrente permite inferir que o planejamento orçamentário deve adequar as metas físicas das ações orçamentárias aos cronogramas físicos previstos, a fim de atribuir maior fidedignidade entre o planejamento e a execução orçamentária anual.

38. Essa situação já foi abordada pelo TCU no Acórdão n. 3.602/2015 – 2ª Câmara, em julgamento de contas do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, que recomendou a adequação do planejamento para diminuir a participação de restos a pagar, *in verbis*:

1.8. Recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região (TRT/AC e RO) que:

1.8.1. realize um planejamento de execução da despesa que priorize a diminuição percentual de restos a pagar, a fim de se evitar possível execução de orçamento paralelo por via de verbas extra orçamentárias de créditos inscritos em restos a pagar;

39. Ainda sobre planejamento, o TCU já recomendou à Câmara dos Deputados, no Acórdão n. 3.709/2016 – 1ª Câmara, que versou sobre o julgamento das contas do exercício 2014, adequar as metas físicas das ações orçamentárias, atribuindo maior fidedignidade entre o planejamento e a execução orçamentária, e ainda analisar o grau de execução orçamentária para adotar medidas corretivas de realinhamento estratégico, *in verbis*:

1.8.1. recomendar à Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

1.8.1.1.....

1.8.1.2. adequar as metas físicas das ações orçamentárias relativas a obras e serviços de engenharia, aos cronogramas físicos previstos nos projetos básicos ou nos respectivos contratos, com vistas a atribuir maior fidedignidade entre o planejamento e a execução orçamentária;

1.8.2. recomendar ao Diretor-Geral da Câmara, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de analisar o grau de execução orçamentária dos projetos estratégicos priorizados na Lei Orçamentária Anual, no curso das reuniões periódicas de análise da estratégia, com vistas a adotar tempestivamente medidas corretivas de realinhamento estratégico, nos termos da competência atribuída no art. 3º, caput, do Ato da Mesa nº 56/2009;

40. Desse modo, o perfil de execução de despesas em reformas e construções, nos últimos anos, caracteriza-se pela baixa execução de recursos do orçamento do exercício e pela reiterada inscrição desses empenhos em restos a pagar para pagamento em anos posteriores, embora tenha se verificado uma melhoria nos anos de 2015 e de 2016 (itens 12 e 13). Como visto, tal prática vai de encontro à jurisprudência da Corte de Contas, merecendo assim, especial atenção por parte dos gestores desta Casa.

3.1.8 Recomendação

41. À Diretoria-Geral, para que oriente o planejamento orçamentário e financeiro, em conjunto com o Comitê Diretivo de Gestão Orçamentária e Financeira (CDGOF), o Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade (Defin), e o Departamento Técnico (Detec), de forma a dar continuidade à melhoria do processo e assim consolidar a redução na utilização de restos a pagar em prejuízo do orçamento do exercício para execução de reformas e construções.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

Prazo: encaminhar, até **2 de abril de 2018**, documento contendo as ações a serem adotadas, os prazos e as unidades administrativas responsáveis pela execução. Tais ações serão objeto de monitoramento por este Núcleo de Auditoria.

42. Caso a recomendação seja avaliada como não oportuna ou inconveniente, devem ser encaminhadas justificativas à Secin.

43. Ressalte-se, contudo, que, caso a Secretaria de Controle Interno avalie que os riscos identificados sejam inaceitáveis para a Casa, tal fato é passível de comunicação no Relatório de Auditoria de Gestão.

3.2 Incorreções no preenchimento de justificativa para inscrição de Restos a Pagar

3.2.1 Situação encontrada

44. Foram identificadas as seguintes situações:

- a) empenhos inscritos em restos a pagar sem justificativa;
- b) empenhos inscritos em restos a pagar com valor diferente do solicitado pelo fiscal na justificativa;
- c) justificativa para inscrição de empenhos em restos a pagar sem fundamentação adequada.

3.2.2 Critérios

- Art. 38 do Decreto n. 93.872/1986;
- Portaria do Diretor-Geral n. 75/2012, art. 7º, §1º;
- Acórdão/TCU n. 1.396/03 – Segunda Câmara.

3.2.3 Evidências

45. Respostas dadas pelos gestores aos questionamentos aplicados pela equipe de auditoria; informações contidas nos formulários de inscrição em restos a pagar, além de registros contábeis efetuados no Siafi.

3.2.4 Causas

46. Insuficiência de controle e ausência de padronização no processo de solicitação de inscrição dos empenhos em restos a pagar.

3.2.5 Efeitos

47. As fragilidades no processo de solicitação de inscrição dos empenhos em restos a pagar ocasionam riscos de:

- a) cancelamento de restos a pagar inscritos indevidamente;
- b) indisponibilidade de recursos financeiros da unidade.

3.2.6 Esclarecimentos do Auditado

48. Com relação às justificativas para inscrição em restos a pagar por ocasião do encerramento do exercício, o Defin manifestou-se a respeito das situações identificadas pela equipe de auditoria, informando, para cada caso, a análise realizada pelo setor responsável pela apreciação das solicitações de inscrição (Núcleo de Execução Orçamentária – Nuorc).

49. A análise citada acrescenta informações às justificativas apresentadas pelos gestores (fiscais de contrato e demais responsáveis por cada despesa) a cada caso,

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

concluindo pela aceitação da solicitação de inscrição. Essas informações variam consideravelmente nos exercícios examinados (2015 e 2016).

3.2.7 Análise

50. A Portaria do Diretor-Geral n. 75/2012 prevê um ciclo de informações do controle dos saldos de empenhos emitidos que se inicia no Defin, responsável pela geração quadrimestral de relatórios, chega aos responsáveis pelos empenhos para informar a necessidade da inscrição dos saldos em restos a pagar, transita pelo Departamento de Material e Patrimônio (Demap) e retorna ao Defin para inscrição ou cancelamento.

51. Faz-se necessário apontar a ação do Defin no sentido de cientificar todas as áreas com empenhos passíveis de inscrição em restos a pagar acerca da destinação dos saldos existentes, tanto na forma de relatórios quanto na forma de palestras e encontros para divulgação.

52. No decorrer dos trabalhos, verificou-se que foi implementada uma modificação no Sistema de Gestão de Materiais e Serviços (Sigmas), que passou a registrar a manifestação do responsável pelo acompanhamento dos empenhos para inscrever o saldo em restos a pagar. Essa ação representou uma evolução no processo, pois permite um acompanhamento informatizado do procedimento.

53. No entanto, mesmo com essas ações, a observação dos registros de solicitação de RP permite concluir que não há uma justificativa padrão por parte dos fiscais e responsáveis pelas unidades gestoras (UGR's), que forneça subsídios suficientes para certificar a inscrição. Como citado na manifestação do auditado, por vezes não há sequer uma justificativa registrada. Isso obriga o Defin a realizar pesquisa em cada caso, visando esclarecer a real necessidade da preservação do recurso para o próximo exercício.

54. As informações acrescentadas pelo Defin às justificativas dos gestores, na maior parte das vezes, têm sucesso em demonstrar a demanda para inscrição. Contudo, em alguns casos, não se consegue demonstrar a justificativa para a inscrição dos empenhos. Ainda assim, ocorre o atendimento dessas solicitações não justificadas. Prevaecem, apesar da insuficiência de informações, os princípios da prudência e da eficiência, na busca do procedimento que, no entendimento dos gestores responsáveis, melhor atende à administração orçamentária e financeira da Casa.

55. Observou-se, também, que, em alguns casos, ocorre a alteração do valor inicialmente solicitado e, em outros, é informado apenas que o setor entende como válida a alegação de inscrever os valores. Constatou-se, assim, que em 476 (quatrocentos e setenta e seis) empenhos inscritos em restos a pagar em 2015, cerca de 40 empenhos, aproximadamente 10% do total, foram inscritos sem justificativa registrada.

56. A Portaria DG n. 75/2012 é o normativo interno que estabelece parâmetros para a inscrição de RP não processados, evidenciando preocupação da Administração em fundamentar a necessidade, e, ainda, de responsabilizar a quem der causa à inscrição insubsistente em restos a pagar, conforme se observa em seus artigos 7º e 8º, *in verbis*:

Art. 7º A inscrição de despesas como Restos a Pagar Não Processados no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas no Decreto n. 93.872, de 1986, para empenho e liquidação da despesa.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 01/2017/Nacop

§ 1º Os responsáveis elencados no art. 2º examinarão a execução da despesa, objeto das Notas de Empenho sob seu controle, e informarão ao Demap a necessidade de inscrição desses saldos em Restos a Pagar ou de seu cancelamento, fundamentando-a em cada caso.

§ 2º Caberá ao Demap a análise dessas informações, antes da inscrição.

§ 3º A inscrição prevista no caput fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas.

Art. 8º Constatada a inscrição indevida de saldos de Notas de Empenhos em Restos a Pagar, na condição de não processados, deverá ser identificado o agente público que houver concorrido para essa inscrição, o qual, respeitado o contraditório e a ampla defesa, na forma da Lei n. 8.112, de 1990, será formalmente advertido e orientado acerca dos procedimentos de controle da execução da despesa.

57. Do exposto, verifica-se que, mesmo com a previsão normativa, há empenhos que foram inscritos sem a informação que forneça a devida fundamentação. Essa situação deve-se ao controle insuficiente sobre os procedimentos de justificação e à falta de padronização das informações realmente necessárias para suportar a inscrição de RP.

3.2.8 Recomendação

58. À Diretoria Administrativa (Dirad), para reforçar os controles internos sobre as justificativas de inscrição em restos a pagar, em conjunto com o Demap e o Defin, avaliando a oportunidade e a conveniência na padronização de informações para fundamentar as solicitações de inscrição de empenhos em RP.

Prazo: encaminhar, até **2 de abril de 2018**, documento contendo as ações a serem adotadas, os prazos e as unidades administrativas responsáveis pela execução da recomendação. Tais ações serão objeto de monitoramento por este Núcleo de Auditoria.

59. Caso a recomendação seja avaliada como não oportuna ou inconveniente, devem ser encaminhadas justificativas à Secin.

60. Ressalte-se, contudo, que, caso a Secretaria de Controle Interno avalie que os riscos identificados sejam inaceitáveis para a Casa, tal fato é passível de comunicação no Relatório de Auditoria de Gestão.

Brasília – DF, de outubro de 2017.