

A IMPORTÂNCIA DA AUDITORIA INTERNA EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR COMO MELHORIA NA GESTÃO DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

TEREZINHA BEZERRA ALBINO OLIVEIRA

LUCIENE FERREIRA GOMIDES

SUELY DE FÁTIMA RAMOS SILVEIRA

POLIANA DE OLIVEIRA HESPANHOL

Resumo:

A reforma do Estado passa a ser orientada pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas instituições, buscando a otimização dos recursos e atuando num ambiente dinâmico, interativo e transparente. O Decreto-Lei nº 200/67, foi a primeira tentativa de superação da rigidez da administração burocrática, estabelecendo os conceitos de planejamento, descentralização, delegação da autoridade, coordenação e controle na administração pública brasileira. Dessa forma, subordinando as atividades governamentais às normas de fiscalização, controle e gestão financeira. Como órgão de assessoramento, a auditoria interna desenvolve papel fundamental no sistema de controle interno e gerenciamento dos custos de aquisição de bens e serviços, pois pelas ações executadas e sugestões apresentadas, traz perspectiva de uma administração pública responsável e focada na melhoria contínua dos processos de otimização dos custos e de aumento da qualidade do serviço prestado ao cidadão. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, há necessidade de a administração pública passar a atuar com visão gerencial, incentivando os servidores a assumirem uma postura cada vez mais profissional e de auto-responsabilidade e aplicar em todas as áreas dos órgãos públicos uma cultura voltada para o controle, a partir da consciência de que cada um é responsável, em seu respectivo nível, pelo bom emprego do dinheiro público. O objetivo desse trabalho foi destacar a importância da Auditoria Interna em uma Instituição Federal de Ensino Superior, como órgão de assessoramento na melhoria da gestão dos custos de aquisição de bens e serviços públicos.

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

A importância da auditoria interna em uma instituição federal de ensino superior como melhoria na gestão dos custos dos serviços públicos.

Resumo

A reforma do Estado passa a ser orientada pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas instituições, buscando a otimização dos recursos e atuando num ambiente dinâmico, interativo e transparente. O Decreto-Lei nº 200/67, foi a primeira tentativa de superação da rigidez da administração burocrática, estabelecendo os conceitos de planejamento, descentralização, delegação da autoridade, coordenação e controle na administração pública brasileira. Dessa forma, subordinando as atividades governamentais às normas de fiscalização, controle e gestão financeira. Como órgão de assessoramento, a auditoria interna desenvolve papel fundamental no sistema de controle interno e gerenciamento dos custos de aquisição de bens e serviços, pois pelas ações executadas e sugestões apresentadas, traz perspectiva de uma administração pública responsável e focada na melhoria contínua dos processos de otimização dos custos e de aumento da qualidade do serviço prestado ao cidadão. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, há necessidade de a administração pública passar a atuar com visão gerencial, incentivando os servidores a assumirem uma postura cada vez mais profissional e de auto-responsabilidade e aplicar em todas as áreas dos órgãos públicos uma cultura voltada para o controle, a partir da consciência de que cada um é responsável, em seu respectivo nível, pelo bom emprego do dinheiro público. O objetivo desse trabalho foi destacar a importância da Auditoria Interna em uma Instituição Federal de Ensino Superior, como órgão de assessoramento na melhoria da gestão dos custos de aquisição de bens e serviços públicos.

Palavras-chave: Auditoria interna. Gestão de custos. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental.

1 Introdução

A reforma do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas instituições, atuando num ambiente mais dinâmico, interativo, transparente, e buscando a otimização dos recursos disponíveis.

As atividades governamentais subordinaram-se aos mecanismos e às normas de fiscalização, controle e gestão financeira, com o surgimento do sistema de contabilidade e de auditoria extensivos à toda estrutura burocrática federal direta e indireta. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi a primeira tentativa de superação da rigidez da administração burocrática, estabelecendo os conceitos de planejamento, descentralização, delegação da autoridade, coordenação e controle na administração pública brasileira.

Com o advento da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, das inovações tecnológicas e do que se requer como postura do gestor público em todos os níveis estratégico, tático e operacional, há necessidade de implantar um processo de controle com aspecto gerencial, na legitimidade, com instrumentos adequados para alcançar o objetivo definido na política pública e proporcionar uma gestão eficiente, eficaz e efetiva.

A auditoria na administração pública deve ser efetiva a fim de poder agregar valor à

atividade auditada. Ela deixa de ser entendida como uma ação punitiva e assume uma postura comprometida com a melhoria dos processos de controles internos, visando assegurar a qualidade e validade das informações produzidas por esses controles, necessárias à tomada de decisões.

Para tanto, é necessário seu acesso a todos os sistemas que compõem o ciclo orçamentário, às informações físico e financeiras da execução, às respectivas atividades com mensuração dos custos identificados pelos programas planejados, a fim de que as ações auditoriais adquiram características gerenciais voltadas para resultados claramente previstos.

Esse aspecto reflete a necessidade de a administração pública passar a atuar com visão gerencial, incentivando os servidores a assumirem uma postura cada vez mais profissional e de auto-responsabilidade e aplicar, em todas as áreas e em todos os níveis do órgão público, uma cultura voltada para o controle, a partir da consciência de cada servidor de que cada um é responsável em seu respectivo nível, pelo bom emprego do dinheiro público.

E a ação da auditoria interna estende-se por todos os serviços, programas, operações e controles existentes na instituição, assessorando a administração no exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia das atividades, bem como da qualidade do desempenho das áreas em relação às atribuições e aos planos, metas, objetivos e políticas adquiridos para a mesma.

O objetivo desse trabalho foi destacar a importância da Auditoria Interna (AIN) em uma Instituição Federal de Ensino Superior, como órgão de assessoramento na melhoria da gestão dos custos de aquisição de bens e serviços públicos.

2 Revisão de Literatura

2.1 Auditoria na Administração Pública

Kohama (2003) evidencia que as fundações instituídas pelo poder público prestam-se, principalmente, à realização de atividades não lucrativas, mas de interesse coletivo, como a educação, a cultura, a pesquisa e não dispensam a fiscalização institucional do Ministério Público, que velará pela observância de seus estatutos e denunciará as irregularidades ao órgão estatal a que estiver vinculada. Por receberem contribuições públicas, deverão prestar contas da gestão financeira ao órgão estatal incumbido dessa fiscalização, qual seja, o Egrégio Tribunal de Contas.

O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, em seu art. 151, cita que diante do exame de auditoria, o órgão setorial de controle interno emitirá parecer avaliando a eficiência e a eficácia da gestão, bem como quanto à economia na utilização dos recursos públicos ou sobre as irregularidades apuradas, quando for o caso, submetendo a tomada de contas ou a prestação de contas à consideração do Ministro de Estado, que se pronunciará a respeito, remetendo o processo, em seguida, ao Tribunal de Contas da União, para os fins constitucionais e legais.

A auditoria compreende o exame de documentos, livros e registros, inspeções e obtenção de informações e confirmações, internas e externas, relacionados com o controle do patrimônio, objetivando mensurar a exatidão desses registros e das demonstrações contábeis deles decorrentes (FRANCO E MARRA, 2000).

A auditoria interna das IFES se insere dentro do sistema de controle interno das entidades, porém, com uma missão ainda maior, que é a de assegurar a própria adequação do controle interno e a sua contribuição efetiva para os resultados da instituição. Ela não é subordinada hierarquicamente à Controladoria Geral da União, mas sujeita a orientação normativa e supervisão técnica, prestando apoio ao sistema integrado, por força de lei (OLEIRO, 2001).

2.2 Responsabilidade Social

Segundo Nascimento (2000), nas unidades da administração pública, o auditor da gestão pública ao avaliar os resultados das políticas públicas, ao prevenir situações buscando garantir os resultados sociais das ações de governo, está assegurando ao cidadão o direito de uma boa gestão dos recursos públicos. Os dados manipulados pelos agentes públicos investidos da função auditorial devem se transformar em informações úteis a sociedade – em benefícios sociais e impactos positivos nas ações e políticas públicas.

2.3 Planejamento dos Trabalhos de Auditoria

O planejamento do trabalho de auditoria interna é a etapa inicial, compreende os exames preliminares da instituição para definir a amplitude do trabalho a ser realizado de acordo com as normas estabelecidas pela administração (NASCIMENTO, 2000).

As auditorias são organizadas e executadas segundo o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAAAI, elaborado pelo órgão de auditoria interna em conformidade com os preceitos legais, onde deverão ser verificados os seguintes critérios: exame de dados fornecidos pelos setores administrativos interessados, análise de elementos colhidos nas auditorias anteriores; levantamento do controle interno; cronograma da execução dos trabalhos; definição dos pontos relevantes a serem executados e observância às dotações orçamentárias.

O PAAAI é um documento contendo a programação dos trabalhos de auditoria da entidade supervisionada, para o período de um ano que deverá ser elaborado e encaminhado pelos dirigentes da AIN aos órgãos máximos da instituição. Tem como origem as unidades de auditoria interna das entidades da administração indireta, e como destinatário a unidade do sistema de controle interno responsável pela avaliação de gestão da unidade supervisionada, CGU, com a finalidade de conhecer e acompanhar as atividades planejadas e obter subsídios para a elaboração do PAAAI (SÁ, 2003; ATTIE, 1986).

2.4 Programas de Trabalho de Auditoria

Os programas de trabalho representam um detalhamento dos procedimentos de auditoria a serem executados para atingir os objetivos determinados no plano de auditoria, contendo instruções específicas para o desenvolvimento dos trabalhos (NASCIMENTO, 2000). Cada etapa indicará a tarefa a ser executada pelo auditor e a técnica empregada no exame e, se necessário, estruturam-se questionários para auxiliar na mensuração dos pontos específicos a serem examinados.

3 Metodologia

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, a qual oferece detalhes ao invés de utilizar instrumental estatístico na análise dos dados. Tem como característica o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento fundamental (GODOY, 1995).

O procedimento utilizado no desenvolvimento deste trabalho, além da revisão de literatura e perguntas informais ao Auditor Interno da instituição, foi tipicamente o diagnóstico, devido à dificuldade de manipular as variáveis independentes. Tendo como centro a descrição de processos e, ou o esclarecimento de situações em uma realidade organizacional específica com descrições detalhadas das configurações organizacionais, com a finalidade de conhecer a realidade específica e não a generalização.

3.1 Estratégia de coleta de dados

Foram analisados os Relatórios de Gestão abrangendo o período de 2001 a 2004, para avaliação dos pontos fortes e fracos. E, para complementar as informações, foram utilizados os dados contidos no Plano Anual das Atividades de Auditoria Interna da UFV (PAAAI), no Relatório Anual das Atividades da Auditoria Interna da UFV (RAAI), em procedimentos de Auditoria Interna (AIN), em alguns papéis de trabalho da Controladoria Geral da União (CGU) e em relatórios e pareceres da auditoria externa.

4 A Auditoria Interna na UFV

4.1 Identificação da Instituição

A Fundação Universidade Federal de Viçosa – UFV, fundada em 1926, localizada na Zona da Mata Norte do Estado de Minas Gerais, é pessoa jurídica de direito público, considerada administração indireta, mantida com recursos da União e receitas diretamente arrecadadas, dotada de autonomia didático-científica, financeira, administrativa e disciplinar.

4.2 A Auditoria Interna

A Auditoria Interna, setor da organização onde foi realizado o presente trabalho, é o órgão responsável pela assessoria aos gestores da UFV, com a finalidade de comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados.

O órgão possui uma estrutura funcional composta por três analistas que procuram zelar para que haja o cumprimento das normas aplicáveis aos atos de gestão, ao uso dos recursos financeiros e dos bens públicos, a transparência e a publicidade das decisões.

4.3 Descrição dos Procedimentos da Auditoria Interna

4.3.1 Prestação de Contas Anual

Segundo o art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67, reproduzido no art. 145 do Decreto nº 93.872/86, “quem quer que utilize dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

A Instrução Normativa nº 12, de 24/04/1996, do TCU, republicada no DOU de 10/07/2000 e alterada pela Instrução Normativa nº 37, de 13/12/2000, relaciona como principais responsáveis:

- o ordenador de despesas;
- os membros dos órgãos colegiados responsáveis por atos de gestão;
- o encarregado do almoxarifado ou do material em estoque;
- o encarregado do setor financeiro ou co-responsável por atos de gestão.

A AIN da UFV verifica se os processos de Prestação de Contas dos gestores da Instituição e o rol de responsáveis obedeceram às normas de organização e os princípios estabelecidos pelas Instruções Normativas nº 12/96 do TCU, e alterações, e nº 2/2000, da Secretaria Federal de Controle; estabelecendo especialmente os documentos, registros e controles a serem mantidos, a fim de facilitar os trabalhos de auditoria.

As peças básicas que compõem a Prestação de Contas são: o Relatório de Gestão; os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais assinados pelo contador responsável e pelo titular da unidade gestora; a declaração expressa, assinada pelo responsável da respectiva unidade de pessoal, de que os integrantes do rol de responsáveis estão em dia com a exigência de apresentação de declaração de bens e rendas; e do parecer da unidade de auditoria interna, consoante a

disposição contida no § 5, art. 15, do Decreto nº 3.591/00.

Os servidores da AIN, em conjunto com a Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, elaboram as peças descritivas do Relatório de Gestão, destinado a compor a documentação da Prestação de Contas do Exercício. O relatório, com o parecer do auditor interno, geralmente é aprovado pelo CONSU (Conselho Universitário), e entregue à equipe de auditoria da Gerência Regional, para posterior encaminhamento ao Tribunal de Contas da União.

4.3.2 Acompanhamento da execução orçamentária e financeira

O acompanhamento da execução orçamentária tem como finalidade assegurar a vinculação do empenho com a atividade funcional e a classificação da despesa.

A atuação da auditoria nessa área é fundamentada pelo art. 142 Decreto-Lei nº 93.872/86: “A auditoria será realizada de maneira objetiva, segundo programação e extensão racionais, com o propósito de certificar a exatidão e regularidade das contas, verificar a execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados”.

Com base nestes preceitos legais e na Lei nº 4.320/64 a auditoria interna verifica, dentre outros:

- Se a receita prevista e a despesa fixada estão em consonância com o Orçamento Anual aprovado;
- O comprometimento de obrigações que excedem os créditos aprovados pelo Legislativo;
- Se há realização de despesas sem o prévio empenho;
- Se o registro contábil da receita e da despesa foi realizado de acordo com os critérios constantes da lei do orçamento;
- Se houve início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual;
- Se ocorreram aberturas de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa;
- Se houve remanejamentos, transposições ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem autorização legislativa.

4.3.3 Principais Exames Auditoriais Internos

4.3.3.1 Dos Restos a Pagar

De acordo com o art. 36 Lei 4.320/64, consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro.

Para a realização do exame auditorial dos Restos a Pagar e, tomando como base o Decreto-Lei nº 93.872/86 e a IN/DTN nº10/91, a AIN verifica se:

- nas despesas não liquidadas, há indicação nas notas de empenho quanto ao prazo de vigência no cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- nas despesas não liquidadas, cujo prazo de vigência apontado na nota de empenho esteja vencido, há manifestação expressa do interesse da Administração quanto ao cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- na ocorrência de o valor inscrito ser maior do que o valor pago, a diferença foi devidamente cancelada;
- na ocorrência de o valor inscrito em Restos a Pagar ser menor do que o valor a ser pago, a diferença foi empenhada à conta de Despesas de Exercícios Anteriores.

4.3.3.2 Das Despesas de Exercícios Anteriores

São as despesas resultantes de compromissos assumidos em exercícios anteriores àquele em que ocorrer o pagamento, para os quais não existiam empenhos inscritos em Restos a Pagar, porque foi cancelado ou não foi empenhado na época devida.

A AIN verifica se a autorização de pagamento da despesa foi dada pela autoridade competente no próprio processo de reconhecimento da dívida (IN/DTN nº 10/91).

4.3.3.3 Dos Suprimentos de Fundos

A administração pública prevê, em determinadas situações, a utilização de uma sistemática especial para realizar despesas que, por sua natureza ou urgência, não possam aguardar o processo normal da execução orçamentária. Essa sistemática está disciplinada na Lei nº 4.320/64 e suas alterações.

Slomski (2001), define suprimento de fundos como a modalidade de pagamento de despesa permitida em casos excepcionais e somente quando a realização dessa despesa não possa subordinar-se ao processo normal de atendimento por via de ordem bancária.

Na AIN da UFV, os suprimentos de fundos são examinados periodicamente, por amostras representativas dos processos administrativos dos seus atos de concessão, com a finalidade de verificar a correta aplicação e a tempestividade da prestação de contas dos recursos financeiros.

A AIN verifica detalhadamente se a concessão do suprimento e a baixa da responsabilidade por ocasião da prestação de contas foram atos emanados da autoridade ordenadora, obedecendo todos os preceitos legais e se não há duplicidade de despesa.

4.3.3.4 Das Licitações

A solicitação de compras é feita pelos órgãos gestores da UFV que se reportam à Diretoria de Material - DMT ao necessitarem da aquisição de bens e serviços. Esta solicitação é feita pelo Sistema Integrado de Material (SIM), onde o órgão solicitante preenche o pedido a ser aprovado.

Depois de organizado, o processo é encaminhado à AIN para que haja um exame minucioso de toda a documentação e a verificação da legalidade dos atos administrativos e das minutas de empenho, para assegurar o cumprimento da Lei nº 8.666/93. Os processos que estão dentro dos preceitos legais são encaminhados ao Ordenador de Despesas com parecer favorável à homologação dos atos. Aqueles que apresentarem impropriedades ou irregularidades são devolvidos à origem, com o parecer sugerindo a revisão dos atos.

4.3.3.5 Dos Contratos

A auditoria interna verifica todas as normas relativas aos contratos, desde as cláusulas necessárias à sua existência (regime de execução ou a forma de fornecimento, o preço, as condições de pagamento, o crédito por onde ocorrerá a despesa, os direitos e responsabilidades das partes, a vinculação do edital de licitação à legislação aplicável à sua execução etc), até a sua execução.

Devem constar do preâmbulo, os nomes das partes e de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a lavratura, o número do processo da licitação ou de sua dispensa ou inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas da Lei nº 8.666/93 e às cláusulas do próprio instrumento. O objeto e a fonte de recurso deverão estar claramente especificados em cláusulas do instrumento contratual.

4.3.3.6 Dos Convênios

A UFV, com o intuito de implementar suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração, mantém um número relativamente grande de convênios com diversos órgãos, nos âmbitos nacional e internacional.

Para a celebração de convênio pelos órgãos ou entidades da Administração Pública, faz-se necessário aprovar previamente o plano de trabalho apresentado pelo executor devendo conter as seguintes informações, de acordo com a IN/STN nº 1/97:

- I. Razões que justifiquem a celebração do convênio;
- II. Descrição completa do objeto a ser executado;
- III. Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;
- IV. Plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;
- V. Declaração do conveniente de que não está em situação de mora ou de inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta;
- VI. Especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido.

A AIN verifica se a realização do convênio foi aprovada pela autoridade competente e cadastrada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI); se estão sendo apresentados relatórios periódicos que permitam avaliar os resultados parciais e finais por ocasião de sua conclusão; se os extratos dos convênios foram publicados no DOU e se houve a aprovação da prestação de contas pelo ordenador de despesa atestando a regular aplicação dos recursos.

4.3.3.7 Dos Bens Móveis

O controle de tais bens se faz mediante a regularização das compras por intermédio da seção de compras, dos controles nas instalações e do registro no controle de patrimônio.

Os objetos centrais de verificação são a existência, a exatidão do valor, a forma de controle e a política das aplicações.

O auditor precisa observar se realmente as contas que registram tais bens estão fisicamente representadas por eles, o custo de manutenção de tais bens, a sua segurança e o seu estado de conservação. É importante verificar se a movimentação dos bens é realizada somente mediante documento do Setor de Patrimônio a fim de assegurar a atualização dos registros, e se quando ocorre mudança de responsável pela guarda de bens ou valores este fato é documentado e são lavrados os termos de responsabilidade.

4.3.3.8 Dos Bens Imóveis

Os bens imóveis são constituídos pelos terrenos e pelos prédios, incluindo, também, outros investimentos que pela sua natureza sejam semelhantes a estes na composição do capital das entidades.

Na auditoria de bens imóveis o auditor interno verifica a legitimidade das transações, o rigor dos contratos de construção, a exatidão da avaliação, a análise das obras em andamento e a segurança dos bens.

Paralelamente, esse verificará as autorizações da administração na aquisição dos imóveis e observará se estão sendo utilizados com as finalidades para as quais foram adquiridos, verificando, também, seu estado de conservação. A seguir, são ressaltados alguns aspectos observados pelo auditor:

- Comparação dos registros nas contas de bens imóveis com aqueles registros de controle do patrimônio;

- Se o inventário dos bens é realizado anualmente em conformidade com a Lei nº 4.320/64, art. 96 e, se os valores consignados guardam consonância com os registrados no Balanço Patrimonial; e
- Análise da conta “Obras em Andamento”, procurando conhecer se os materiais adquiridos estão documentados.

4.3.3.9 Dos Transportes

A auditoria deve aferir a existência de alguns requisitos e realizar a coleta dos seguintes dados para emitir seu parecer:

- Se existe controle de utilização de veículos que registre o horário de saída e entrada, o destino, o usuário, a autorização da chefia e a quilometragem percorrida (IN/SAF nº 9/94);
- Se houve liberação de cota para consumo de combustível, e se houve alteração dessa cota inicial estabelecida;
- Se foi designado um responsável pelo setor de transportes;
- Se os veículos oficiais estão sendo somente conduzidos por motoristas profissionais regularmente matriculados;
- Se os veículos estão recolhidos em local apropriado e resguardados de furtos ou roubos; e
- Se há abertura de sindicância toda vez que ocorrer comunicação de uso irregular de veículos oficiais.

4.3.3.10 Do Almojarifado

Esta auditoria nos registros do almojarifado ocorre sob a ótica dos aspectos do controle interno, legalidade e economicidade. São verificados alguns aspectos, tais como:

- O almojarifado é administrado por responsável regularmente designado? (Decreto-Lei nº 200/67, art. 12).
- O recebimento do material é feito mediante documento hábil com rigor na conferência entre as especificações do material contidas no empenho?
- Estão sendo procedidos inventários e lavrados os termos de responsabilidades sempre que há mudança de responsável pela guarda de bens ou valores pertinentes à União?
- As instalações oferecem segurança? Existe local apropriado para a guarda de material inflamável?
- Os almojarifados das Unidades Descentralizadas (denominados de sub-almojarifados, localizados na Imprensa e na Garagem Central) são controlados pelo almojarifado central?

4.3.3.11 Da Importação de Bens

Em relação à análise dos documentos de importação de bens, o auditor interno, para emitir o parecer, deve analisar alguns aspectos primordiais, em conformidade com a Lei nº 8.010 de 29/03/1990, a saber:

- Houve liberação da cota anual para aquisição de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica?
- Os bens importados estão sendo incorporados ao patrimônio e, ou almojarifado e destinados às áreas de pesquisa científica e tecnológica?

4.3.3.12 Das Diárias e Passagens Aéreas/Terrestres

O ato de concessão de diárias é fundamentado pelo Decreto nº 343/91 e art. 58 Lei nº 8.112/90.

São examinadas periodicamente amostras representativas de processos administrativos de concessão de diárias e de passagens aéreas e terrestres, verificando: a finalidade; a regularidade do ato de concessão; a aplicação da tabela de valores em função do cargo do favorecido, da localidade e do número de dias de afastamento; a prestação de contas em tempo hábil ou a devolução dos recursos ou do bilhete quando não se verificar o afastamento nos termos da autorização e, a conformidade da documentação do ato administrativo com os dados publicados.

Concluídos os trabalhos e após discussões pontuais com os responsáveis pelas áreas auditadas, as ocorrências apuradas serão comunicadas através do Relatório de Auditoria. Desta forma, eles representam instrumentos básicos para informar aos diversos escalões da Administração o resultado dos trabalhos e exames efetuados.

4.4 Relatório Anual de Auditoria Interna

O Relatório Anual das Atividades da Auditoria Interna da UFV (RAAAI) tem como função:

- Zelar para que haja o cumprimento das normas aplicáveis aos atos de gestão; ao uso dos recursos financeiros e dos bens públicos; a transparência e a publicidade das decisões; e
- Contribuir para que as ações de controle propiciem benefícios à sociedade, assegurando que a aplicação dos recursos públicos estejam vinculados aos princípios da eficácia, eficiência, economicidade e legalidade.

5 Resultados e Discussão

Para avaliação do problema e dos resultados a serem alcançados, trabalhou-se como fonte de informação dos aspectos abordados a análise dos relatórios de gestão dos anos 2001 a 2004, além de entrevistas com o auditor interno da instituição.

Todo o trabalho da AIN da Universidade Federal de Viçosa é documentado e tem como função contribuir para que as ações de controle propiciem benefícios à sociedade assegurando que a aplicação dos recursos públicos estejam vinculados aos princípios da eficácia, eficiência, economicidade e legalidade. Além de zelar para que haja o cumprimento das normas aplicáveis aos atos de gestão, ao uso dos recursos financeiros e dos bens públicos, à transparência e à publicidade das decisões.

A AIN da UFV tem livre acesso a todos os sistemas *on line*; interagindo diariamente na busca de informações indispensáveis à execução das atividades, observando os procedimentos comuns a cada área a ser auditada. Observou-se que o trabalho é realizado de forma eficaz, pois seu corpo funcional é constituído por pessoas que possuem experiência em outros setores do ramo da auditoria, conhecendo as possíveis mudanças e sendo mais perceptíveis a elas.

Procedimentos, normas e controles são continuamente verificados e revisados em intervalos de tempo determinados, não com o objetivo de se apurar irregularidades ou descobrir culpados, mas com a finalidade de melhoria contínua do processo administrativo.

Para a execução e melhor desempenho de suas atribuições é elaborado um cronograma. Após realizadas as atividades, é emitido um relatório contendo todos os dados e informações quanto à natureza dos assuntos, escopo do trabalho, além de fatos e recomendações sobre a área auditada. Os exames realizados e os resultados obtidos são levados ao conhecimento dos gestores responsáveis de forma que eles tomem as providências necessárias.

O exame das contratações de fornecimento de bens, serviços e obras; bem como a

análise e controle de processos, e o acompanhamento da execução orçamentária são atividades realizadas com mais frequência pela AIN, onde confronta o solicitado com o oferecido, tendo como finalidade principal dar à licitação caráter de legalidade e publicidade.

A AIN da UFV atua em parceria com a Comissão Permanente de Licitação, a Diretoria Financeira, a Diretoria de Material e a Procuradoria Jurídica da instituição na elaboração ou revisão de texto de minutas de Editais e de Contratos, visando torná-los objetivos, claros e com menor ocorrência possível de erros.

Nessa análise de processos, geralmente, pode ocorrer conflito de interesses entre a Diretoria de Material (DMT) e a Auditoria, pois, os gestores da DMT gostariam de comprar a um menor espaço de tempo possível. Mas, essa compra só é viabilizada se houver o atendimento a todos os preceitos legais e, na maioria das vezes, há urgência devido à ausência de programação das despesas.

A AIN a fim de assegurar a legitimidade do ato verifica se os pedidos de compras estão devidamente autorizados pelo ordenador de despesas. Este ato somente será considerado legal se o servidor público da instituição tiver competência para tal finalidade.

A auditoria interna, também, atua no sentido de evitar o parcelamento de despesa, em conformidade com a lei das licitações, sugerindo o agrupamento dos pedidos de compra em uma única ocasião: semestral ou anual. Dessa forma, faz-se uma análise minuciosa de cada processo, verificando detalhadamente todos os documentos que o compõe, caso seja detectado qualquer problema, este é notificado para possíveis correções. E, se forem cumpridas todas as exigências legais, será encaminhado aos responsáveis, a fim de que se possa efetivar a realização do seu objetivo.

Na Diretoria Financeira (DFN), especificamente na Seção de Controle Orçamentário há um servidor responsável pelas informações referentes ao saldo orçamentário, ou seja, verifica-se a existência ou não de orçamento para a despesa solicitada. Sendo positiva a verificação, após os devidos lançamentos, o processo é encaminhado à Diretoria de Material para dar início ao processo licitatório para a aquisição do bem ou do serviço, pois a partir deste momento houve a caracterização do objeto e a indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento.

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado, numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, ao qual serão anexados outros documentos em conformidade com o artigo 38 da Lei 8.666/93; quais sejam: edital ou convite; comprovante das publicações do edital resumido; ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo, ou do responsável pelo convite; original das propostas e dos documentos que as instruírem; atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora; pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; termo do contrato; outros comprovantes de publicações e demais documentos relativos à licitação.

O edital conterá o nome da repartição interessada, a modalidade, o regime de execução e o tipo de licitação, o local, o dia e a hora para recebimento da documentação e da proposta, bem como as informações inerentes ao início da abertura dos envelopes enviados pelos fornecedores dos materiais ou serviços à instituição.

Aberto o processo licitatório, definida a modalidade da licitação e recebidas as propostas dos licitantes, inicia-se a cotação de preços para os objetos especificados.

A sua publicidade ocorre através dos sistemas de informação do governo federal – SIASG e SIDEC (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratação) que tem como objetivo dotar as compras do governo de melhor qualidade e de absoluta transparência em seus procedimentos; integrar outros sistemas da administração pública, além de garantir a segurança dos registros efetuados em outros sistemas.

Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados documentos relativos à habilitação jurídica, à qualificação técnica, econômico-financeira e à regularidade fiscal. Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes e pela Comissão. Após a conferência da habilitação, dar-se-á a abertura da(s) proposta(s). O julgamento será objetivo, devendo a comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com as especificações do edital e com as normas licitatórias.

A consulta de preços praticados no mercado é para assegurar a fidedignidade do procedimento adotado e para fixar os dados da estimativa de preços do objeto pretendido.

Após análise das propostas, estas serão transcritas numa base de dados para a emissão do mapa comparativo das cotações. Com base neste mapa, o sistema *on line* gera a ata de julgamento com a adjudicação (“ganho de causa”).

Depois de organizado o processo, este é encaminhado à Auditoria Interna-AIN da entidade para que se faça um exame minucioso de toda a documentação e a verificação da legalidade dos atos administrativos e das minutas de empenho. Se demonstrada a conformidade da documentação e o cumprimento dos preceitos legais, o processo retorna à Diretoria de Material - DMT com a recomendação do auditor interno ao Ordenador de Despesa, favorável à homologação dos atos administrativos.

Após a homologação pelo ordenador de despesas o processo é encaminhado à Seção de Controle Orçamentário para que seja emitido o empenho da despesa, escriturando-o no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), programa desenvolvido pelo SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados). O processo retorna à DMT, com a cópia da nota de empenho, que representa a garantia da existência do crédito necessário para o pagamento dos bens ou dos serviços.

Como nenhuma despesa poderá ser paga sem estar devidamente liquidada, inicia-se a sua liquidação, sendo indispensável nessa fase o confronto entre o contrato, a nota de empenho e os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço. A realização da despesa, portanto, ocorre com a liquidação; porque termina nesta fase ou estágio, a contabilização do Sistema Orçamentário, demonstrando que a despesa foi considerada realizada e, concomitantemente, inicia-se a contabilização no Sistema Financeiro. Evidencia-se, assim, que a despesa liquidada é considerada realizada em termos orçamentários, mesmo porque, no Balanço Orçamentário, não se configura o pagamento da despesa, uma vez que este somente ocorre no Sistema Financeiro.

Feita a liquidação da despesa, há ainda que se providenciar, como consequência, a devida emissão da ordem de pagamento, que deve ser assinada pelo Ordenador de Despesa e pelo responsável pelo setor financeiro da Unidade Gestora.

Realizadas todas essas etapas o processo é encaminhado à seção de arquivo onde ficará depositado pelo prazo determinado pela legislação.

Ressalta-se que a maior parte do trabalho da auditoria interna está relacionado à análise destes processos, auxiliando e assegurando o cumprimento da legislação aplicável.

Para esse período analisado, observou-se que houve aplicação eficiente dos recursos, pois quando se perceberam os desvios advindos dos exames auditoriais, sugeriram-se alterações antes que estes fossem efetuados, caracterizando-se então como auditoria operacional.

Para as atividades em contínua execução, os recursos são considerados suficientes. Para outras são insuficientes, pois os gastos não são previstos, necessitando de modificações em sua gestão de forma a proporcionar melhoria no controle interno, evitando, por exemplo, o uso indevido do telefone e o acréscimo de bens patrimoniais, que aumentam o consumo de energia e serviços.

Avaliando os processos gerenciais da instituição verificou-se que houve o cumprimento dos objetivos operacionais e metas estabelecidas para o período objeto de

exame.

Todos os procedimentos de compras foram publicados via sistema de registro das contratações (SIASG) para evitar fraudes e favorecimentos.

Em relação ao estudo, a Diretoria de Material apresentou bom controle no sistema de gestão de suprimento de bens e serviços. Apenas a gestão de bens patrimoniais de cada órgão é considerada ineficaz com relação à segurança. Em alguns setores não há controle interno efetivo e eficiente, muitos funcionários têm acesso a locais que deveriam ser restritos (almoxarifados, quadro de chaves, secretarias, uso de telefone e outros. A auditoria atua com a finalidade de reduzir os riscos, mas a vigilância interna em cada setor deveria ser reforçada, pois uma gestão descentralizada dificulta a eficácia da operacionalidade da instituição.

Portanto, o trabalho da AIN na análise dos processos não se restringe a verificar apenas se os passos foram cumpridos (documentos), mas especificamente assegurar a legitimidade do ato e verificar a ocorrência do desvio de finalidade.

6 Considerações Finais

Os serviços prestados pela AIN da UFV foram de grande importância no auxílio ao bom funcionamento da instituição, pois visaram proporcionar condições necessárias para que os seus recursos orçamentários, financeiros e patrimoniais fossem geridos dentro das normas legais vigentes.

A AIN, no período analisado, trabalhou em seus processos licitatórios para deixá-los mais transparentes e bem instruídos, conforme determina o art. 38 da Lei nº 8.666/93 “que se abstenha o fracionamento de despesa visando seu enquadramento como dispensa de licitação e promova aquisições de materiais de mesma característica de acordo com a quantidade a ser consumida ao longo do ano”.

A atuação da Auditoria Interna foi operacional e proativa, contribuindo, assim, para a melhoria do desempenho institucional da entidade.

Se não houvesse os controles internos e se a AIN não atuasse na análise dos processos, o resultado final poderia ser negativo para a instituição do ponto de vista da legalidade, da publicidade e das contratações. Assim, a AIN concentrou-se nos aspectos de prevenção de erros qualitativos e quantitativos, de forma a evitar ou minimizar a ocorrência de falha por parte do corpo funcional e da administração.

O grau de confiabilidade dos controles internos foi fundamental para o trabalho do auditor interno. Pois, se os controles internos do órgão ou entidade da administração pública forem satisfatórios poder-se-á adotar o sistema de amostragem ao invés de uma auditoria completa. Dessa forma, reduzindo o tempo e os custos de auditoria na instituição auditada.

Por outro lado, se os controles internos se apresentarem insatisfatórios, deficientes, o trabalho do auditor deverá ser o mais amplo possível, com ênfase em todo o processo da execução orçamentária e contábil (execução da receita e da despesa), especialmente quanto aos estágios do recolhimento dos numerários por parte dos agentes arrecadadores, da licitação, do empenhamento, da liquidação e do pagamento da despesa pública, bem como quanto aos atos de pessoal e demais controles contábeis e administrativos.

Os pareceres da auditoria interna, no período estudado, quanto à análise das peças que compõem a Prestação de Contas; tais como, os balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, indicaram que houve a boa e regular aplicação dos recursos utilizados, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Os resultados apontados pela AIN indicaram que houve empenho da administração para que os objetivos e metas dos programas de trabalho fossem plenamente alcançados com eficiência. Da análise do Relatório de Gestão de Prestação de Contas Anuais da UFV,

constataram-se que foram apresentados vários indicadores de eficiência, eficácia, economicidade e qualidade adotados pela AIN; quais sejam, o percentual de execução da despesa em relação ao crédito autorizado por atividade e subatividade; o percentual da despesa inscrita em Restos a Pagar; o percentual de atingimento das metas físicas dos programas de trabalho; a qualidade e confiabilidade de sistemas e métodos de controles do uso de bens materiais, serviços e patrimônio que são indicadores objeto de visitas *in loco* em diversas repartições, visando o atendimento das necessidades básicas da manutenção.

Além do acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial, a AIN tem por finalidade assessorar o Reitor, o Ordenador de Despesas, Pró-Reitores, Procuradores Jurídicos, Diretoria Financeira, Diretoria de Material e Comissão Permanente de Licitação, contribuindo, assim, para uma administração pública mais responsável e focada na melhoria contínua dos processos de otimização e redução de custos e de aumento da qualidade do serviço prestado ao cidadão. Seu papel preponderante, porém, não é o de exercer o controle, mas avaliar e propor melhorias no sistema de controle interno, como um suporte à administração.

Vale ressaltar a confiabilidade, respeito e reconhecimento dos gestores da UFV em relação ao trabalho desempenhado pela auditoria interna, valorizando e aceitando sugestões quando necessárias.

É imprescindível, também, que os servidores passem a ter nova visão do seu papel, pois é no dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se. Só assim serão restauradas a criatividade, a responsabilidade e a dignidade do servidor público, cuja aspiração maior deve ser a de bem servir a população.

Referências

ATTIE, William. **Auditoria Interna**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1986.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria Contábil**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GODOY, Anita. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas, FGV, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública–Teoria e Prática**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. Lei 4320 de 17 de março de 1964.

Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000 - **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

NASCIMENTO, José Alexandre. **In: Auditoria da Gestão Pública**, 2000. Acesso em 20 fev 2005. <http://www.redecontabil.com.br>.

OLEIRO, Walter Nunes. **A Contribuição da Auditoria Interna na Gestão dos Recursos Financeiros das Instituições Federais de Ensino Superior**. Rio de Janeiro: UERJ, 2001. Dissertação (Mestrado em ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Finanças Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

SÁ, Antônio Lopes de. **Auditoria Interna**. São Paulo: Atlas, 2003.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.