



<p>FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA</p> 	<p>Conselho Superior de Administração CONSAD</p>
<p>Processo: 23118.004179/2014-66</p>	<p>Parecer: 351/CONSAD</p>
<p>Assunto: Proposta orçamentária e diretrizes para o Plano de ação 2015</p>	
<p>Interessado: Pró-Reitoria de Planejamento</p>	
<p>Parecer: 351/CONSAD, do relator Conselheiro Fabrício Moraes de Almeida – por pedido de vistas</p>	

Parecer do Plenário:

Na 63ª sessão, em 27.02.2015, o Plenário rejeita o Parecer 351/CONSAD, do relator Conselheiro Fabrício Moraes de Almeida – por pedido de vistas.



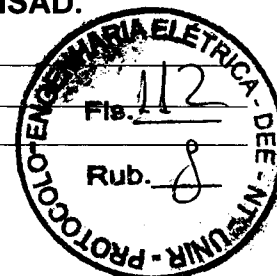
Conselheira Maria Berenice Aho da Costa Tourinho
Presidente

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA 	Processo: 23118.004179/2014-66
	Parecer: 351 / CONSAD.

Assunto: PLANO DE AÇÃO

Interessado: Pró-Reitoria de Planejamento – Osmar Siena

Relator: Prof. Dr. Fabrício Moraes de Almeida.



I - RELATÓRIO:

1. Memorando n. 81/PROPLAN/UNIR/2014 de 05 de novembro de 2014(folha 01);
2. Despacho n. 365/PROPLAN/2014 (fl. 02);
3. PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA E DIRETRIZES PARA PLANO DE AÇÃO - 2015 (folhas 03 até 101);
4. Parecer 339/CAOF - Relator Arivelton Cosme da Silva (folha 102 até 109);
5. Ato Decisório n. 179/CONSAD, de 11 de dezembro de 2014 (folha 110);
6. Despacho 01051/2014/SECONS, de 18 de dezembro de 2014 (folha 111).

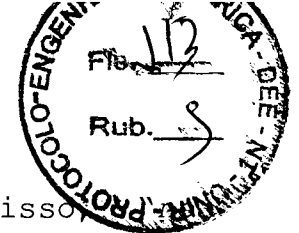
II - ANÁLISE:

No artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em amplo espectro, estão explícitos os princípios da administração pública, isto é:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998). (Brasil, 1988).

É trivial que a legislação orçamentária está conexas com CF (1988) nos seus artigos 163 e 169; Lei Federal n. 4.320/1964; Lei Complementar n. 101/2000 (LRF); Lei Complementar n. 131/2009; Decreto lei 200/1967; Reforma Gerencial/2000; Portaria n. 42/1999; Portaria Interministerial n. 163/2001/STN e SOF (Portarias 212/2001, 325/2001 e 519/2001 que trata de despesas e receitas públicas) e outras.

Além disso, Meirelles apud SEPLAN/BA (2012) define administração pública como "todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, cujo objetivo é a



satisfação das necessidades coletivas". Além disso, em sentido orgânico, administração pública é o sistema de órgãos, sérvios e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas" (SEPLAN/BA, 2012). E para Ramim apud SEPLAN/BA (2012):

Não se trata de supremacia do interesse do administrador, mas sim supremacia do interesse público geral em relação aos interesses particulares. Trata-se da superioridade de tratamento a ser dada aos interesses da coletividade, "pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados".

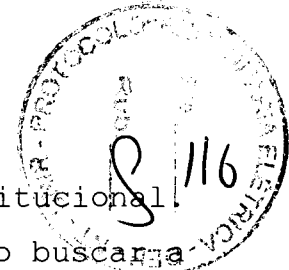
E continua que a:

Primazia do princípio da legalidade, busca a realização de objetivos voltados para os fins públicos, continuidade do serviço público, princípio da publicidade, e, por fim, a inalienabilidade dos bens e direitos concernentes a interesses públicos. (Ramim apud SEPLAN/BA, 2012).

E ressalta-se que os princípios orçamentários modernos são delineados na era moderna do orçamento, quando sua função extrapolou as fronteiras políticas-legalistas, invadindo o universo do planejamento e da gestão, isto é: simplificação, descentralização e responsabilização (SEPLAN/BA, 2012).

Além disso, de acordo com CNSP (2015), o orçamento público, segue os seguintes passos: elaboração, estudo e aprovação, execução, controle e fiscalização, por fim, avaliação. E caracteriza-se o orçamento público como "instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública e se constitui num importante instrumento para a gestão das finanças (...)" (SEPLAN/BA, 2012).

E como dito nos anos anteriores (2013 e 2014), considera-se que o Plano de Ação é a forma como a Fundação Universidade Federal de Rondônia está se estruturando para executar e



acompanhar o PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional. Destarte, o PDI representa um documento para a gestão buscando a evolução dos processos pedagógicos e gerenciais, maximizando a ação do gestor da IFES e possibilitando o desenvolvimento maximizado das atividades institucionais de forma *lato sensu*.

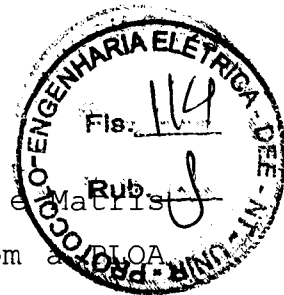
Destarte, eis a lógica, análise e o detalhamento referente ao **processo n. 23118.004179/2014-66** que trata da "Proposta Orçamentária e Diretrizes para o Plano de Ação de 2015" (folhas de 1 até 101):

Na folha 13, Gráfico 1, apresenta-se a evolução do orçamento geral da UNIR entre 2011 até 2014, apenas apresenta valores limites dos empenhos autorizados ao ano, sem demonstrar o grau de eficiência na execução orçamentária.

Na folha 14, Tabela 1, apresenta os limites orçamentários definidos pela União para UNIR para o exercício 2015, a saber: LIMITES DO TESOURO R\$ 226.885.202,00. LIMITES PRÓPRIOS R\$ 987.924,00 totalizando R\$ R\$ 227.873.126,00 citando como fonte o sistema SIMEC - PLOA, 2015.

Na folha 19, apresentam-se limites orçamentários totais para custeio (pessoal/encargos sociais e benefícios, custeio geral e investimento) com base na PLOA (2015) com montante de R\$ 187.933.980,00. Demonstra-se que 74,57% do orçamento previsto estão alocados para o pagamento de pessoal, encargos e benefícios; 15,95% alocados para manutenção das atividades institucionais (despesas correntes) e o orçamento de capital é equivalente a 9,48% (equipamentos, obras e instalações).

Na folha 20, Quadro 1, apresenta-se a distribuição dos limites orçamentários previstos para 2015 por programas/ações. Os limites orçamentários (orçamento do tesouro - FONTE 112) com subtotal de R\$ 226.885.202,00 e os recursos próprios (FONTE 250 e FONTE 281), respectivamente R\$ 282.132,00 e R\$ 705.792,00. O montante estimado é de R\$ 227.873.126,00. E os limites orçamentários (matriz SESu/ANDIFES e programas específicos) conforme o Gráfico 5 estão definidos da seguinte



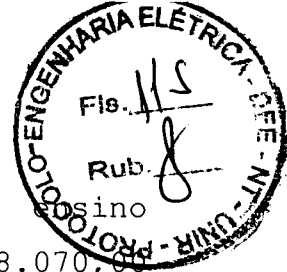
forma: R\$ 42.677.030,00 - programa específicos (64%) e Matris SESu/ANDIFES com R\$ 23.876.244,00 (36%) de acordo com a PLOA (2015).

Na folha 22, a Tabela 2, apresenta o detalhamento dos limites orçamentários (PLOA, 2015) ressaltando o valor de R\$ 23.876.244,00 (14,80%) que são recursos do Tesouro para o custeio das atividades permanentes da Fundação Universidade Federal de Rondônia para o rateio da UGE's.

Na folha 23, a Tabela 3, apresenta o detalhamento do orçamento em ações de pessoa e auxílios, com montante de R\$ 169.922.323,00 para o pagamento de salários, encargos e benefícios.

Na folha 24, Tabela 4, demonstra-se a previsão orçamentária das ações para outras despesas correntes, isto é, 20RJ - educação básica (R\$ 3.505.370,00 - 9,81%); 20GK - PROEXT(230.233,00 - 0,64%); 20GK - Mais Médicos (R\$ 50.000,00 - 0,14%); 20GK-Viver sem limites (R\$ 75.000 - 0,21%); 20GK - Inglês sem fronteiras (R\$ 31.050,00 - 0,09%); 20GK - PRONACAMPO (R\$ 240.000,00 - 0,67%); 20RK - Ação Maior (R\$ 21.298.174,00 - 59,62%) para funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior; 4002 - PNAES (R\$ 5.904.093,00 - 16,53%); 8282 - CONSOLIDAÇÃO (R\$ 4.176.843,00 - 11,69%) para Reestruturação e Expansão da IFES e 4572 - Capacitação (R\$ 210.000,0 - 0,59%). As Tabelas 5 e 6 apresentam detalhamento do orçamento por ação: custeio e capital - FONTES 250 e 281, recursos de fonte própria e de convênios com base na PLOA (2015).

Na folha 25, a Tabela 7, apresenta-se o detalhamento do orçamento por ações de investimento, a saber: 156Z (implantação do hospital universitário) - R\$ 3.150.000,00 equivalente a 14,83% para obras; 8282 - Reestruturação da IFES/Consolidação - R\$ 9.533.421,00 equivalente a 56,61% (obras no valor de R\$ 8.103.407,85 e equipamentos R\$ 1.430.013,15) e Mais Médicos - R\$ 2.492.313,00 (obras);



20RK (funcionamento das instituições federais de superior/Ação Maior) equivalente a 12,14% (R\$ 2.578.070,00 para equipamentos); 20GK - Fomento Ações de Graduação (Viver sem limites/Educação Bilíngue) - R\$ 2.000.000,00 (R\$ 1.000.000,00 em Obras e R\$ 1.000.000,00 em equipamentos). Outros Capital/Despesas Investimento tem valores irrisórios (20GK/PROEXT - 0,10%, 20GK/Mais Médicos - 0,71%, 20GK/Inglês sem Fronteiras - 0,08%).

Na folha 26, ressalta-se que:

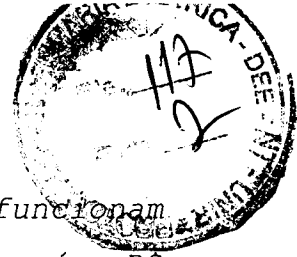
"Dos Recursos de Capital, na Ação 20GK não há Programas Específicos e, assim, os recursos ali previstos podem rateados entre as unidades. As demais ações constantes no quadro são aquelas específicas com critérios específicos para alocação" (Folha 26).

Na folha 27, que trata de despesas essenciais e/ou obrigatórias por campi, afirma-se:

Para a obtenção da previsão dos custos das despesas por Câmpus, sejam elas de manutenção de contratos continuados ou específicas visando manutenção das atividades acadêmicas, foram computados os valores reais e detalhados nas faturas de cada despesa existente (Contratos Existentes), executados até o presente momento do exercício (para demais meses do ano foi realizado uma média de execução), bem como a previsão de gastos com despesas não executadas por falta de contratos, acrescido ainda de uma correção, seguindo os padrões adotados de correção do orçamento aplicado pelo Governo. Destaca-se ainda que algumas das despesas que foram listadas, por mais que ainda não tenham contrato efetivo, tendo em vista as mesmas estarem em procedimento de licitação, foram estimados os valores de acordo com a média de execução por cada Câmpus prevista em Termos de Referências. Além disso, existem despesas que não estão sendo executadas, mas que podem vir a ser, como é o caso por exemplo de professor substituto. Neste caso foi deixado espaço na planilha sem indicação de valor (folha 27).

Não está claro o mecanismo de rateio, considerando metas previstas e metas atingidas conexos com o PDI (2014-2018) da IFES.

Além disso, ressalta-se que: *"Foi alocado 10% da despesa do Câmpus de Porto Velho para a Administração Superior, como uma estimativa, pois não há como indicar exatamente a despesa,*



considerando que parte das Unidades da Administração funcionam integradas a Unidades do Câmpus" (folha 27), isto é, R\$ 699.280,66 conforme o Quadro 2 que consta na folha 28. Mas o Quadro 2 (folha 28), apresenta-se a estimativa com detalhamento objetivo das despesas custeio por unidade, inclusive para administração superior, contrariando o que afirma-se anteriormente.

Na folha 29, apresenta-se o resumo das estimativas das despesas obrigatórias por unidade e ressalta-se que: "são despesas que serão alocadas aos Campi de acordo com a real distribuição, considerando a política Institucional". **Qual é a política institucional da Fundação Universidade Federal de Rondônia senão a definida no PDI?**

Destarte, não está claro o que é a real distribuição das despesas obrigatórias por unidade. Além disso, em nenhum momento são associadas às metas do **PDI (2014-2018)**, da Fundação Universidade Federais de Rondônia, com as despesas obrigatórias por unidade (folhas 27 até 29).

Na folha 38, apresenta-se o resumo da aplicação da matriz para o rateio orçamentário para o ano de 2015 elaborado pela DPI com base nos dados da UNIR de 2013. Ressalta-se que constam no site da PROPLAN (www.proplan.unir.br) o PDI (2004-2012) e o PDI atual (2014-2018), existindo um hiato no ano de 2013. Mas a PROPLAN usa exatamente os dados do ano de 2013 **para balizar o Rateio Orçamentário para o ano de 2015.** Novamente não existe nenhuma menção ao PDI atual (2014-2018).

Nas folhas de 39 até 50 são apresentados os detalhamentos dos dados para cada um dos campi. Mas não estão demonstrados se as metas previstas dos campi são as previstas no PDI (2014-2018) da IFES para o ano de 2015.

Nas folhas 51 até 58 apresenta-se alocação dos recursos de programas específicos, isto é: Pessoal e Encargos Sociais, auxílios e PASEP; Recursos Próprios (Fonte 250 e 281); PROEXT; Programa - Inglês sem Fronteiras; Programa - PNAES - Matriz



PNAES e Programa Incluir; Programa Plano de desenvolvimento das Universidades - PDU; Programa PRONACAMPO; Programa Viver sem Limites - Educação Bilíngue; Apoio à capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para Educação Básica - Ação 20 RJ; Consolidação da IFES com (a) Equipamentos, Móveis e Livros - R\$ 1.430.013,15 e Obras - R\$ 8.103.407,85. Na folha 56, ressalta-se que:

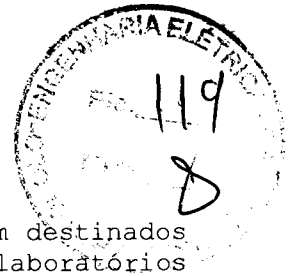
"Em relação aos recursos para obras, as prioridades são muitas, considerando o que foi previsto pelo PDI da UNIR, e os recursos são diminutos. A UNIR de buscar recurso extra orçamentário visando suprir outras as demanda mais urgentes, bem como para os demais investimentos previstos no PDI" (folha 56).

Indagam-se: (i) Quais são os mecanismos para hierarquizar as prioridades previstas no PDI da UNIR? (ii) Quais os critérios utilizados para definir "demandas mais urgentes"?

Mas, afirma-se que "Os critérios para escolhas desses investimentos foram: exigências legais e conclusão de obras iniciadas" (folha 56). Não há detalhamento das exigências legais. Não há detalhamento de ações previstas/metastas para conclusão de obras iniciadas.

Na folha 57, há um esforço para justificar as dificuldades gerenciais da PROPLAN, isto é:

Aqui cabe uma explicação em relação ao Prédio do Curso de Engenharia Elétrica, cuja licitação estava prevista para 2014. Infelizmente não houve tempo suficiente para elaboração de projeto e nova licitação em função da conclusão da etapa anterior. Ou seja, não foi concluída a tempo a etapa anterior, o que não permitiu tempo hábil para elaboração projeto e licitação. Em relação ao Teatro Universitário, a contratação da última etapa não foi efetivada por problemas técnicos. Aquela obra foi iniciada (primeira etapa pela Fundação Rio Madeira) sem projetos específicos (sonorização, iluminação, climatização, etc.). Considerando que a instituição não possui profissionais dessas áreas, desde final de 2013 a instituição busca contratar a elaboração dos projetos para realizar o certame em bases reais. No entanto, já foram publicados 02 editais as licitações foram desertas. Suspeita-se que o motivo principal da não apresentação de propostas pelas empresas é também a falta desses profissionais em seus quadros. No momento há nova licitação em andamento. (folha 57).



E continua:

Os recursos previstos para essas obras foram destinados para licitação da construção do prédio de laboratórios do Curso de Engenharia de Produção, licitação da construção da biblioteca e espaço administrativo dos Câmpus de Guajará-Mirim e Presidente Médici, licitação para ampliação do prédio dos departamentos, licitação do início da construção de espaços de convivência, obras também consideradas prioritárias pelo PDI.

Diante do exposto, indaga-se: Quais os critérios para definir obras prioritárias do PDI?

Na folha 59, apresenta-se o rateio dos recursos da matriz SESu/ANDIFES para o ano de 2014. E na folha 61 sobre a matriz de rateio, afirma-se que:

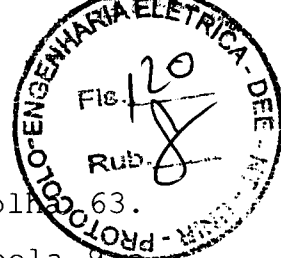
Entende-se que a UNIR deve, no geral, adotar a ideia da Matriz para rateio, mas apenas de forma parcial o exercício de 2015. Assim, propõe-se: adotar o resultado do rateio sem EQR com peso 4 (quatro) e com EQR com peso 1 (um). Mesmo adotando esse critério, resta solucionar a questão da insuficiência de recursos para custeio dos Câmpus de Ariquemes e Presidente Médici. Para tanto, propomos abater um percentual de 4 % dos recursos de custeio de cada Unidade (incluindo a Administração Superior), após aplicação do critério mencionado, para cobrir déficit dos Câmpus de Ariquemes e Presidente Médici.

Daí, surge mais indagações:

- (a) Qual a metodologia utilizada para adotar o resultado sem EQR com peso 4 e com EQR com peso 1?
- (b) Quais os mecanismos para estimar o percentual de 4% para suprimento da **INSUFICIÊNCIA** dos recursos para custeio dos campi de Ariquemes e Presidente Médici?

Já na folha 63, temos que:

Assim conforme já exposto anteriormente, utilizando estes critérios onde propõe-se adotar o resultado do rateio sem EQR com peso 4 (quatro) e com EQR com peso 1 (um), aplicando ainda aos Campus de Ariquemes e Presidente Médici os valores de 4% retirados de cada Campus e da Administração Superior, para equalização dos valores dos mesmos, a tabela 10 abaixo apresenta o rateio para cada Campus. (folha 63).



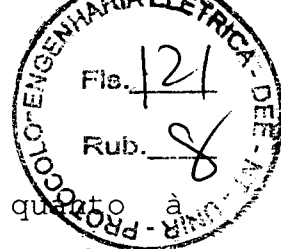
O intrigante é que não existe a **Tabela 10** na folha 63. Ademais, na próxima folha (sem numeração) existe a Tabela 9 e o Quadro 9. E na folha 64, consta o Quadro 10 - Rateio Final com Recursos de Custeio Ação 8282 - Reestruturação.

Na folha 66, afirma-se que:

Definidos os critérios de rateio pelo CONSAD propomos que as Unidades apresentem seus Planos até o final de dezembro de acordo com os modelos de formulários que constam neste documento. No Formulário 1 deverão ser lançadas, TODAS as despesas fixas e/ou obrigatórias do Câmpus (Contratos Continuados e outras), inclusive aquelas não realizadas em 2014 mas previstas para 2015, como por exemplo os recursos previstos para contratação de professor substituto. Despesas fixas e/ou obrigatórias são todas as despesas previstas, excetuando-se pagamento de pessoal, encargos sociais e benefícios. O Câmpus poderá, eventualmente, reduzir o valor (em relação ao atual) para uma determinada despesa e aumentar em outra. No Formulário 2 deverão ser registradas não contempladas no Formulário 1, exceto passagens e diárias que devem constar no Formulário 3. O Formulário 4 deve ser adotado pelas Unidades que possuem recursos de Programas ou Ações específicas. A consolidação será realizada até 15 de janeiro de 2015, ficando desde já consignado que a execução dos recursos depende da apresentação do respectivo plano.

Pela lógica de planejamento e gerenciamento, as propostas orçamentárias e diretrizes devem estar conexas com os planos de ação dos campi, o PDI (2014-2018), o Plano Diretor e o PDTI. Destarte, a PROPLAN pretende usar 04 formulários simples em detrimento aos instrumentos mais elaborados que evidenciam a eficácia e a eficiência. Além disso, nas folhas 92 até 101 constam as estimativas de despesas para o exercício de 2015 (mensal e anual) da administração superior e campus com base apenas no exercício de 2014 e ainda afirma-se que deve ser utilizada como referência. Não há estimativa das médias das despesas para os exercícios anteriores entre 2011 e 2014 conforme evolução do orçamento apresentado na folha 13. Portanto, a metodologia é frágil para predizer estimativa de despesa.

De forma geral, na metodologia adotada pela equipe da PROPLAN/UNIR, presente no orçamento anual, o plano de



gerenciamento de ação de 2015, há fragilidade quanto à maximização da aplicabilidade do orçamento para atender e executar o PDI (2014-2018) da Fundação Universidade Federal de Rondônia.

Portanto, demonstra-se de forma trivial, que o Plano de Ação 2015 (Processo n. 23118.004179/2014-66), não está conexo com as metas do Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES (PDI/UNIR) para 2015.

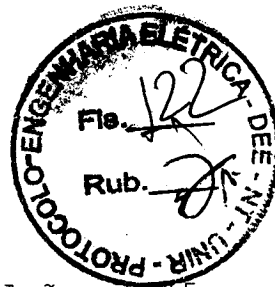
Ressalta-se que no Plano de ação 2013, não existia o PDI, o PDTI e o Plano Diretor (sem atualização com data da década de 90 do século passado). Já para o plano de ação 2014, não existia informações suficientes para avaliar de forma clara e objetiva os detalhamentos do orçamento, haja vista, não constavam os dados dos planos de ação dos CAMPI e NÚCLEOS, além disso, o plano diretor continuava sem atualização com data da década de 90 do século passado. Além disso, cita-se que:

Ressalta-se a importância de estar previsto o demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras da IFES no PDI. Para otimizar a capacidade e a sustentabilidade do orçamento da UNIR é necessário e suficiente que se atenda o definido no PDI, potencializando o atendimento ao cumprimento efetivo das demandas das UGR/UNIR. Mas demonstra-se, de acordo com as fls. 1 até 54, que os critérios adotados para o rateio do orçamento de 2013, não garante a distribuição racional, equitativa e planejada, devido sua dissonância com o PDI.

E quanto à metodologia adotada pela equipe da PROPLAN/UNIR, presente no orçamento anual, o plano de gerenciamento de ação de 2013, de fato, está congruente com a Lei Federal n. 4.320/1964 e a Lei Federal n. 101/2000 (LRF, 2000). Mas, há fragilidade quanto a maximização da aplicabilidade do orçamento para atender e executar o PDI/UNIR.

Portanto, demonstra-se de forma trivial, que o Plano de Ação 2013, deve ser elaborado, condicionado e conexo ao Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES (Lei 9394/96 e Decreto n. 5.773/06, de 09 de maio de 2006). (extraído do parecer deste relator no Processo n. 23118.000880/2013-25 - ORÇAMENTO ANUAL - PLANO DE AÇÃO 2013).

Diante do exposto, eis o parecer.



III - PARECER:

Portanto, demonstra-se que no Plano de Ação 2015 (Processo n. 23118.004179/2014-66), não está claro as ações previstas/metastas de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES (PDI/UNIR) para 2015. E dessa forma, sou de parecer **DESAVORÁVEL** a: "PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA E DIRETRIZES PARA O PLANO DE AÇÃO 2015".

E, s.m.j., recomenda-se a PROPLAN que:

- (i) Realize estudo da média das estimativas das despesas (mensal/anual) para os exercícios (2011-2014) usando como referência para estimativa de despesa referente ao exercício 2015 com o detalhamento da estrutura da programação orçamentária;
- (ii) Definir e detalhar de forma clara e objetiva os mecanismos para estimar o percentual visando suprir a **INSUFICIÊNCIA** dos recursos para custeio dos campi, primando pela razoabilidade, proporcionalidade e imparcialidade, para o caso;
- (iii) Reapresentar, no prazo de 30 dias, ao CONSAD a "**PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA E DIRETRIZ PARA O PLANO DE AÇÃO 2015**" conexas com os instrumentos de gestão, a seguir: o PDI (2014-2018), Plano Diretor e o PDTI. Além disso, detalhar as ações previstas/metastas para o exercício de 2015.

Porto Velho, 23 de janeiro de 2015.


Conselheiro Prof. Dr. Fabrício Moraes de Almeida

Relator