



São Paulo, 28 de novembro de 2020.

AO E. CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE
DE SÃO PAULO

A Controladoria Geral da Universidade de São Paulo, criada e constituída nos termos da Resolução nº 7105/2015, submete respeitosamente seu Relatório Anual de Atividades referente ao exercício de 2019, sob a gestão do Professor Titular Adalberto Américo Fischmann (então controlador geral) e do Professor Associado Thiago Marrara de Matos (controlador adjunto).

O relatório se inicia com um resumo bastante sucinto das principais atividades e ações. Em seguida, mantendo-se o padrão dos relatórios dos anos anteriores, apresenta-se um índice geral e expõe-se o conteúdo detalhado e dividido pelos capítulos descritos abaixo.

Com minhas saudações acadêmicas,

Assinatura manuscrita em tinta azul de Renato de Figueiredo Jardim.

Renato de Figueiredo Jardim

Controlador Geral

Relatório de Atividades
Ano de 2019
Controladoria Geral da USP

Sumário

Parte I – Apresentação e Contextualização

1. Fundamentos constitucionais do Controle interno	2
Controle interno na USP	3/4
2. Histórico de gestões e relatórios	4/5
3. Detalhamento do Relatório precedente	5/9

Parte II – Atividades Desenvolvidas no ano de 2019

2.1 Apoio ao planejamento orçamentário	10/11
2.2 Alteração da Resolução nº 7344/2017	11/13
2.3 Atividades de expediente	13/18
2.4 Monitoramento dos indicadores de sustentabilidade	18/22
2.5 Acompanhamento da execução orçamentária	23
2.6 Análise da execução orçamentária das Unidades	23/25

Anexos	26/27
---------------	--------------

Figuras	28/35
----------------	--------------

Parte III – O Sistema de Controle Interno (SCI)

3.1 Contextualização	36
3.2 Etapas de elaboração normativa	36/39
3.3 Coordenadoria de Controle Interno e o Comitê de Riscos	39

3.4	<i>Outros avanços da proposta de normatização do SCI</i>	39/41
3.5	<i>Configuração do SCI na última versão da minuta</i>	41/42
	<i>Anexo</i>	43/64
	<i>Figuras</i>	65/77
<i>Parte IV – Interface com os meios de controle interno</i>		
4.1	<i>Introdução</i>	78
4.2	<i>Direito dos usuários – Lei nº 13.460/2017 na USP</i>	78/82
4.3	<i>Acompanhamento das atividades da Ouvidoria</i>	82/86
4.4	<i>Acompanhamentos de ações de controle na Procuradoria.</i>	86/88
	<i>Figuras</i>	89/93
<i>Parte V – Interface com os meios de controle externo</i>		
5.1	<i>Introdução</i>	94
5.2	<i>Interface com o TCE/SP</i>	94/96
5.3	<i>Apreciação de julgamento de contas</i>	96/104
5.4	<i>Questionamentos pontuais do TCE</i>	105/106
5.5	<i>Algumas sugestões a partir das análises do TCE</i>	106/107
	<i>Figuras</i>	108/111

Relatório de Atividades

Ano de 2019

Controladoria Geral da USP

PARTE I – Apresentação e Contextualização

1. Fundamentos constitucionais do Controle interno

A Controladoria Geral da USP (CG) constitui o núcleo de um complexo sistema de controle interno baseado em determinações expressas da Constituição da República e da Constituição do Estado de São Paulo. Por força de mandamentos constitucionais, o Controle Interno das entidades públicas consiste em uma estrutura compulsória de órgãos públicos que, de maneira especializada ou pulverizada, desenvolvem atividades preventivas e repressivas de verificação da legalidade, da moralidade e da eficiência nas instituições públicas. A criação, manutenção e sistematização dos órgãos de controle é, portanto, um dever inafastável por lei ou atos normativos internos.

O art. 74 da Constituição da República exige que o controle interno, entre outras coisas: avalie o cumprimento de metas, a execução de programas e orçamentos; comprove a legalidade e avalie resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; exerça controle de operações de crédito, avais e garantias, e apoie o controle externo. Referido dispositivo também atribuiu aos controladores a missão de dar ciência de irregularidades ou ilegalidades aos órgãos competentes.

No Estado de São Paulo, em simetria, o art. 32 da Constituição estadual estipula que a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e **pelo sistema de controle interno (SCI)** de cada poder. A seu turno, o art. 35 dispõe que o sistema de controle interno tem a finalidade de: “I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário de seus membros ou servidores; IV - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado; e V - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional”.

2. Controle interno na USP

Em setembro de 2015, o Conselho Universitário (**Co**) aprovou uma reforma estatutária (Resolução 7105/2015) que levou à criação da Controladoria Geral (**CG**). Com essa medida, a USP, por iniciativa própria e de modo inédito no contexto universitário brasileiro, estabeleceu um regime de responsabilidade, voltado à garantia do exercício sustentável de sua autonomia, envolvendo um sistema de controle independente da gestão reitoral.

É sempre preciso reiterar que a **CG**, do modo como foi instituída pelas normas universitárias, tem a função precípua de constituir-se como instrumento de garantia de gestão conforme aos princípios legais e de boa governança, consolidando uma nova etapa na autonomia universitária.

A autonomia universitária, garantida constitucionalmente e efetivamente praticada no caso do Estado de São Paulo, alcançou um especial grau de maturidade na mesma época da entrada em vigor do atual sistema constitucional (nacional e estadual). Isso se deu mediante a adoção, pelo governo paulista, de regra pela qual o orçamento da universidade é fixado por um critério percentual em relação à arrecadação do principal tributo estadual, a partir de uma base de cálculo estabelecida a cada reedição (anual) da lei de diretrizes orçamentárias.

A dimensão financeira da autonomia universitária garante assim a possibilidade de que a USP planeje e execute suas ações em uma perspectiva de médio e longo prazo. O objetivo, aqui, é o de afastar o risco da eventual decisão casuística de governos quanto à supressão de orçamento ou quanto à sua vinculação a compromissos estranhos aos rumos que autonomamente a universidade haja estabelecido.

A subsistência da própria autonomia é, entretanto, condicionada pelo uso responsável que dela a Universidade faça, sob pena, por um lado, de a sociedade paulista politicamente defrontar-se com a circunstância de não mais entendê-la desejável ou, por outro, de a Universidade, ante a falta de meios, dever solicitar e negociar extraordinário auxílio ao ente em relação ao qual pretende ser autônoma – o que, evidentemente, contradiz a autonomia.

Nesse contexto, a instituição da **CG**, bem como de um sistema juridicamente articulado de controle interno, completa o percurso rumo ao fortalecimento da autonomia universitária, princípio que, garantido pela Constituição do Estado de São Paulo, não se limita apenas a proteger as decisões universitárias da ingerência de preferências governamentais

estranhas aos interesses da instituição. Ele confere à Universidade também uma garantia de poder se gerir, de buscar sua sustentabilidade econômico-financeira e de controlar suas decisões e ações internas.

A **CG**, e o sistema de controle interno em torno dela estabelecido, significam, assim, a segunda metade do círculo que caracteriza o princípio constitucional da autonomia universitária.

3. Histórico de gestões e relatórios

Dando execução à referida reforma estatutária que criou a **CG** no ano de 2005, o **Co** indicou como controlador geral, em março de 2016, o Professor Titular Fernando Dias Menezes de Almeida, do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Posteriormente, por sugestão do Magnífico Reitor, nos termos regimentais, indicou-se como controlador adjunto o Professor Doutor Guillermo Oscar Braunbeck, do Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

Conforme planejamento exposto ao **Co** pelo controlador geral, em sessão de abril de 2016, entendeu-se adequado que os dois anos de mandato do controlador, quase integralmente coincidentes com os dois últimos anos da gestão reitoral, fossem dedicados à modelagem e à implantação da **CG**, com as necessárias adaptações de outras estruturas universitárias, de modo que um novo sistema de controle estivesse plenamente operacional no início da nova gestão reitoral, a partir de 2018. Nessa oportunidade, fixou-se a premissa conceitual – já longamente abordada ao longo do Relatório referente ao biênio 2016-2017 – de que a **CG** não se confunde com o sistema de controle interno em sua dimensão executiva, mas com ele se articula e se harmoniza.

Por fim, definiu-se que a adoção dos parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira da universidade precedesse a operação plena da **CG**, eis que o controle do cumprimento de tais parâmetros constitui sua fundamental competência. A imposição da adoção desses parâmetros também é decorrência de norma estatutária introduzida pela mesma Resolução 7.105/2015.

O primeiro Relatório da **CG**, referente ao biênio 2016-2017, foi apresentado ao **Co** em dezembro de 2017. Neste Relatório, tratou-se: (i) das premissas conceituais, a partir de interpretação das normas estatutárias e regimentais, que pautaram as ações de modelagem e implantação da **CG**; (ii) das principais ações desenvolvidas pela **CG** no período coberto pelo biênio mencionado; (iii) da indicação de medidas planejadas e que se recomenda sejam postas em prática nas etapas subsequentes do aperfeiçoamento da implantação e do início da plena operação da **CG**.

Com o afastamento do Professor Fernando Menezes para assumir a Diretoria Administrativa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), foi então nomeado, por ato do Reitor, o Professor Titular Adalberto Américo Fischmann, lotado no Departamento de Administração da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA), como novo controlador geral para um mandato de dois anos.

Durante sua gestão, foi entregue o segundo Relatório da Controladoria ao **Co** em junho de 2019. Esse Relatório teve como objeto o ano de 2018 e nele se mantiveram as premissas e o estilo do anterior. Seu corpo trouxe a descrição das principais ações desenvolvidas pela **CG**, porém não mais em um biênio, mas sim em um intervalo de tempo de 12 (doze) meses, compreendido entre janeiro de 2018 e dezembro de 2018. Ademais, o relatório respondeu às indicações mencionadas no anterior, apontando as medidas e atividades realizadas para que as metas ali anunciadas lograssem tornar-se realidade no contexto da gestão universitária.

Em março de 2020, como término da gestão do Professor Adalberto Fischmann, passou a atuar como controlador geral interino o Professor Associado Thiago Marrara, da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, controlador geral adjunto desde março de 2019. Ato contínuo, o **Co** elegeu como novo controlador geral o Professor Titular Renato de Figueiredo Jardim, do Instituto de Física e à época Diretor da Escola de Engenharia de Lorena em término de mandato. A nova gestão então se incumbiu da estruturação, finalização e revisão do presente Relatório, que, de modo um pouco diferente dos anteriores, busca utilizar uma linguagem mais direta e uma estrutura mais objetiva, sobretudo com o intuito de facilitar a compreensão das atividades técnicas da controladoria à comunidade acadêmica. Apesar das tímidas modificações de linguagem e estrutura, o conteúdo do 3º Relatório é simétrico ao dos anteriores, como se verá ao longo do texto.

4. Detalhamento do Relatório precedente

A compreensão do presente relatório sobre o ano de 2019 pede que se esclareça, brevemente, o conteúdo do relatório geral de 2018, cujos temas e debates em boa parte se relacionam aos tópicos aqui tratados. Em cumprimento de suas competências regimentais (art. 23-A, I, do Estatuto da USP, e art. 1º, § 1º, da Resolução nº 7344/2017), a **CG** apresentou ao colegiado do Conselho Universitário, em junho de 2019, o Relatório de Atividades de 2018. Na mesma oportunidade, o Controlador Geral à época, Professor Titular Adalberto Américo Fischmann (FEA), sintetizou seu conteúdo ao egrégio colegiado.

O mencionado Relatório foi construído a partir da estrutura do primeiro relatório da **CG** (referente ao biênio 2016-2017). Incluiu, dessa maneira, os seguintes tópicos: 1. Contexto e panorama das atividades da Controladoria Geral; 2. Principais atividades desenvolvidas: acompanhamento dos parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira e da execução orçamentária das unidades e interface com os sistemas de controle externo e de controle interno; 3. Transparência e participação social; e 4. Passos Futuros.

Para discorrer sobre as atividades de 2018, o Controlador Geral à época, o Professor Adalberto Américo Fischmann, primeiramente tratou das pendências ainda em aberto do primeiro relatório da Controladoria (biênio 2016-2017), época em que o Professor Fernando Dias Menezes de Almeida (FD) era o Controlador Geral. À época, havia uma recomendação para que a Universidade adotasse parâmetros de avaliação para atividades-fim da Universidade, o que acabou por envolver a criação do Escritório de Gestão de Indicadores de Desempenho Acadêmico (**EGIDA**), pela Portaria nº 7256/2018. Esse Escritório assumiu a atribuição de “coletar dados com vistas ao aprimoramento dos indicadores já utilizados e proposição de novos indicadores-chave (*key performance indicators*) para o monitoramento e a avaliação do desempenho acadêmico das várias atividades-fim da Universidade” (art. 2º, Portaria nº 7256/2018). O **EGIDA** se tornou, desde então, um instrumento importante para a divulgação de realizações da Universidade de São Paulo pela atuação como interlocutor institucional junto às agências responsáveis pela edição de rankings acadêmicos nacionais e internacionais.

Também estava previsto, no relatório da gestão do Professor Fernando Menezes, a constituição jurídica e administrativa do Sistema de Controle Interno da USP, mediante elaboração de três minutas das normas abaixo destacadas: a) Ações de Conformidade da Universidade de São Paulo; b) Regimento Interno da **CG**; e c) Normativa que instaura o Sistema de Controle Interno (**SCI**). Nesse particular, a Controladoria destacou que a constituição jurídica e administrativa do Sistema de Controle Interno da Universidade é uma demanda que tem sido feita sistematicamente à Universidade pelo Tribunal de Contas do Estado (**TCE/SP**).

Além disso, a apresentação da controladoria sobre o ano de 2018 destacou:

O acompanhamento do Portal da Transparência. A **CG** realizou amplo trabalho em parceria com o Departamento de Finanças, para que o Site da Transparência USP, na área da “Execução Orçamentária e Financeira”, estivesse em consonância com os demais documentos da Universidade relacionados à prestação de contas.

O acompanhamento do Informativo da Coordenadoria de Administração Geral (CODAGE). Quase todas as sugestões de melhoria que a Controladoria Geral da USP propôs junto à Assessoria de Planejamento Orçamentário (APO) e CODAGE para o Informativo CODAGE foram acatadas. A exceção se deu para a questão de os pensionistas fazerem ou não parte da apuração das “Despesas Totais com Pessoal”. Conforme a Resolução nº 7344/2017, a CG entendeu pela necessidade dessa inclusão.

Propostas de melhoria na redação da Resolução nº 7344/17. A CG destacou para a APO e a CODAGE: (i) a necessidade de maior detalhamento dos indicadores; (ii) esclarecimento dos procedimentos de acompanhamento dos indicadores; (iii) alterações em artigos específicos da Resolução: art. 2º, § 1º, art. 3º a 7º das Disposições Transitórias.

O acompanhamento das providências administrativas de prestação de contas do exercício de 2018 e de abertura do ano de 2019. A CG solicitou à Assessoria de Planejamento Orçamentário (APO) a apuração da informação do Saldo Financeiro por uma série histórica de dez (10) anos. Também foi sugeriu incluir, no Balanço Geral da USP, a informação do Saldo Financeiro de 2018, que poderia constituir a Reserva Patrimonial de Contingência da Universidade.

Considerações da CG sobre a criação e deliberação do Plano Plurianual (PPA 2019-2022) e Diretrizes Orçamentárias para 2019. A CG apontou que: o PPA 2019-2022 deveria se adequar ao disposto no art. 5º das disposições transitórias da Resolução de Sustentabilidade; que se discutisse a “nova metodologia” proposta para o atingimento dos 80% de teto para gastos totais com pessoal; que se alterasse o art. 3º da Norma nº 7344/2017 e que se fizessem melhorias de estrutura redacional e legística no PPA, além de aprimoramentos na redação da Resolução nº 7344/2017, para maior clareza na aplicação de seus indicadores.

Considerações da CG sobre a proposta orçamentária de 2019. A CG indicou que o percentual de comprometimento com pessoal para o ano de 2019 na Proposta de Distribuição Orçamentária deveria ter sido calculado utilizando-se o percentual acumulado com pessoal dos últimos doze (12) meses, em linha com o disposto no art. 5º das Disposições Transitórias da Resolução nº 7344/17. Também não foi atendida a redução anual de cinco (05) pontos percentuais nas despesas totais com folha de pagamento em relação ao acumulado dos últimos doze (12) meses, pois houve mudança na metodologia de apuração. Para dar fundamento jurídico à Proposta de Distribuição Orçamentária 2019 e aderência aos Parâmetros de Sustentabilidade, a CG indicou que a atual gestão deveria propor nova redação à Resolução nº 7344/2017, nos mesmos termos em que a CG havia

se manifestado na sessão anterior do Co, realizada em 13 de novembro de 2018.

A análise da Execução Orçamentária e dos Parâmetros de Sustentabilidade. A **CG** apontou diminuição da economia orçamentária nas Unidades de Despesas, o que gera à Universidade um encargo de melhor conhecer os seus gastos nas diversas unidades administrativas e de despesa. Ressaltou que mesmo diante da diminuição dos gastos totais com pessoal em 2018 (89,29% em dezembro de 2018), seria aconselhável que o **Co** mantivesse uma posição aderente aos Parâmetros de Sustentabilidade. Alertou também que se mantidos os planos de contratação docente como trazidos no **PPA**, poderia haver risco de não se alcançar a proporção entre servidores docentes e não docentes. A **CG** ponderou que, para o adequado monitoramento das restrições e condicionamentos no exercício orçamentário da Universidade, impõe-se interface com o Departamento de Recursos Humanos da **CODAGE**. Recomendou também maior acompanhamento da Reserva Financeira da Universidade, em decorrência da ausência de margem de manobra caso o cenário otimista previsto no **PPA** não se concretizasse, além de ter reiterado a necessidade da composição da Reserva de Contingência Patrimonial, conforme art. 7º da Resolução nº 7.344/2017.

Ainda no relatório anterior, o Controlador Geral apresentou aos Conselheiros do **Co** um panorama de passos para o exercício de 2019 constante do último capítulo do Relatório de Atividades de 2018 (tópicos 96 a 104). Esses passos podem ser assim resumidos:

- (i) Adoção de parâmetros para a avaliação das atividades-fim da USP, sobretudo em parceria com o **EGIDA**.
- (ii) Constituição do Sistema de Controle Interno (**SCI**) da USP.
- (iii) Composição de uma efetiva reserva patrimonial de contingência.
- (iv) Importância da participação de fontes alternativas de receita financeira, sobretudo por parcerias de inovação.
- (v) Necessidade da submissão ao controle interno das atividades de gestão e execução de contratos e convênios.
- (vi) Consolidação de acervo dos Relatórios históricos apresentados pela **CG** ao **Co**.
- (vii) Necessidade de maior clareza e aprofundamento técnico em conceitos econômico-financeiros.
- (viii) Estreitamento institucional entre **CG** e **Co** acerca das normas de controle aplicáveis à Universidade.
- (ix) Aperfeiçoamento e capilarização do sistema interno de recebimento de denúncias e resolução de controvérsias.

No Relatório anterior, foi destacado pelo Controlador Geral à época a importância do Portal da Controladoria ao fomento da prestação de contas que a Universidade deve à sociedade civil (*accountability*). Também ressaltou sua utilidade estratégica na compilação de informações-chave para acompanhamento dos indicadores de sustentabilidade universitária, e anunciou sua disponibilidade a partir do segundo semestre de 2019.

É a partir desses elementos que devem ser compreendidas as atividades desenvolvidas pela Controladoria Geral no ano de 2019 e descritas a seguir nesse 3º Relatório.

PARTE II – Atividades desenvolvidas no ano de 2019

2.1 Apoio ao planejamento orçamentário

Em cumprimento de suas competências regimentais, a **CG** apresentou ao colegiado do Conselho Universitário suas considerações acerca da deliberação da Revisão do Plano Plurianual (**PPA**) 2019 a 2022 e das Diretrizes Orçamentárias da USP e destacou a necessidade de atendimento dos dispositivos da Resolução nº 7344/2017.

Importante ressaltar que o **PPA** constitui peça orçamentária importante por conter, além das diretrizes macro, os objetivos e metas quantificados para o médio prazo, bem como o acompanhamento de sua execução. Pela sua função, a Universidade de São Paulo adotou essa técnica de planejamento, cabendo-lhe revisar quando necessário os quesitos monetários/econômicos, além de explicitar seu conteúdo, visando ao aperfeiçoamento e à especificação das metas e objetivos.

Sendo assim, na sessão de 19 de novembro de 2019, foi apresentado ao **Co** a primeira Revisão Plano Plurianual da Universidade (**PPA**) e as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020, pela Comissão de Orçamento e Patrimônio (**COP**). A observância dessas duas normativas às regras de sustentabilidade econômico-financeira é mandatória nos termos do artigo 1º, § 1º, da Resolução nº 7344/2017. Nesse contexto, a **CG** fez recomendações de interesse, as quais são descritas abaixo:

- (1) **A preservação no relatório dos cenários de planejamento orçamentário** diante dos parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira. Nesta revisão do **PPA** 2019-2022, foram apresentados três (03) cenários possíveis. A **COP** indicou que apenas um deles, a priori, atenderia o disposto no art. 3º. Capítulo II da Resolução nº 7344/2017, sendo aquele cenário que estima o gasto total com pessoal ligeiramente abaixo dos 80% (o limite prudencial mencionado nos Parâmetros de Sustentabilidade) em 2022. Por isso, a **CG** recomendou à **COP** que, em exercícios futuros, apresente cenários alternativos compatíveis com os parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira.
- (2) O **PPA** demanda também o devido acompanhamento da consecução de suas metas. Assim, seria instrutivo complementar o documento de 2019 com o detalhamento, por exemplo, do número de servidores contemplados na carreira, da quantidade de contratações, assim como das justificativas e dificuldades encontradas na implementação de metas. A **CG** recomenda, assim, que as revisões considerem aspectos econômicos para possibilitar seu melhor acompanhamento.

- (3) Embora o planejamento do ano de 2019 não tenha sido objeto de revisão orçamentária deliberada pelo Co, a **CG** observou que, nos três últimos anos (2016, 2017 e 2018), revisões periódicas foram realizadas, ou seja, duas (02) vezes ao ano. A **CG** entende que uma revisão orçamentária seria importante na atualização das peças orçamentárias da USP em relação à legislação orçamentária, por vezes objeto de modificações no processo legislativo. Sobre esse ponto, observa-se que os sistemas corporativos utilizados na Universidade, o Sistema Mercúrio e o site da Transparência, estavam trabalhando com os dados do Governo do Estado. O **Co**, em seus documentos, estava igualmente deliberando sobre dados defasados, o que traz o risco de que a Universidade execute valor maior que o autorizado. Daí a recomendação da **CG** de que as revisões sejam realizadas e submetidas à deliberação do Conselho quando cabível.
- (4) A alteração das Normas dos Parâmetros de Sustentabilidade Econômico-Financeira, realizada pela Resolução nº 7783/2019, em seu parágrafo único do artigo 3º, instituiu um novo relatório, denominado “Relatório Final de Fechamento”, em consonância com a sugestão da **CG** de resgate do **relatório de fechamento orçamentário**, existente até o ano de 2017.
- (5) Notou-se, no planejamento orçamentário, a ausência, em relação a distribuição de **receitas baseadas na “Lei Kandir”**. Assim, a **CG** pontuou que, embora este valor não venha sendo repassado às Universidades desde o ano de 2018, seria aconselhável explicitar o impacto de uma eventual futura distribuição dessa receita.
- (6) A **CG** destacou na sessão do **Co** a projeção ligeiramente inferior dos fechamentos de receita e despesa. A diferença, no valor de R\$ 5,541 milhões, foi observada e a **CG** solicitou então uma pequena revisão da projeção do fechamento da receita e da despesa constantes nas Diretrizes Orçamentárias.

2.2 Alteração da Resolução nº 7344/2017

Desde o exercício de 2018, a **CG** vem, junto à **APO** e à **CODAGE**, discutindo alguns aspectos que devem ser revistos na redação da Resolução nº 7344/2017. O Relatório de Atividades da **CG**, referente ao ano de 2018, já havia dedicado uma pequena parcela a esse ponto. As alterações discutidas têm o objetivo de fornecer maior clareza e transparência à redação, assim como descrever com detalhes adicionais à metodologia usada para a aferição dos indicadores que constam da normativa.

Sendo responsabilidade da **CG** realizar o acompanhamento do cumprimento dos indicadores de sustentabilidade econômico-financeira pela Universidade de São Paulo, fez-se necessária sua colaboração junto às demais áreas da administração que também possuem atribuições correlatas à esta normativa, seja por exigência de prestação de contas, seja pela aplicabilidade da normativa em suas tarefas rotineiras. Nesse relatório, apontam-se apenas as alterações realizadas na Resolução nº 7783/2019 e como se deu a colaboração da **CG** neste processo de atualização.

Acatando na sua quase totalidade as sugestões feitas pela **CG** em seu Relatório de Atividades de 2018, apresentado em 2019, a **CODAGE** encaminhou a proposta de alteração da Resolução nº 7344/2017 à Secretaria Geral. Essa proposta foi examinada e aceita pela Procuradoria Geral da USP (parecer nº 10243/2019), pela **COP** (em reunião ordinária de 11.06.2019), com a proposição de diversos ajustes de redação, e pela Comissão de Legislação e Recursos (**CLR**) (em 12.06.2019). Assim, em 25.06.2019, o Co recebeu a proposta de alterações, como descrito na Figura 1.

Essa proposta foi então avaliada pela **CG**, que emitiu considerações ao **Co** em cumprimento às suas competências regimentais (art. 23-A, I, do Estatuto da USP, e art. 1º, § 1º, da Resolução nº 7344/2017). Essas considerações se resumem ao seguinte:

- *Possibilidade de ocorrência não simultânea de déficit orçamentário e comprometimento de mais de 80% da folha com despesas de pessoal.* A primeira diz respeito ao artigo 3º (“Havendo déficit orçamentário e estando o nível de comprometimento com as despesas de pessoal em patamar igual ou superior a 80%...”). Sugeriu-se alterar o termo “e”, pois as duas situações podem ocorrer simultaneamente ou não.
- *Definição do conceito de “déficit orçamentário”.* Ainda referente ao artigo 3º, sugeriu-se definir de maneira mais clara o termo “déficit orçamentário”, escolhendo entre “o total pago” ou “o liquidado”. É entendimento da **CG**, que o termo “total pago” seja utilizado, como geralmente consta nos Informativos **CODAGE** e nas informações contidas no Site da Transparência USP.
- *Especificação do conceito de “despesas gerais”.* Ainda em referência ao artigo 3º, a **CG** entendeu que o termo “despesas gerais” poderia ser melhor definido, dado que a receita da Universidade de São Paulo para a composição do déficit é advinda da fonte do Tesouro. Nesse contexto, seria aconselhável utilizar o termo “despesas gerais” para aquelas não oriundas da

fonte do Tesouro, isto é, despesas decorrentes de outras receitas, inclusive, como por exemplo, as despesas decorrentes de receitas vinculadas (Fonte de Receita Própria e de Convênios Federais), apartando-as daquelas que são próprias do Tesouro.

- *Caráter vinculado da reserva patrimonial de contingência.* Em relação ao artigo 14, parágrafo 2º, que trata da constituição da reserva patrimonial de contingência, foi proposta a inserção do termo: “a critério do Conselho Universitário” na redação. A **CG** entendeu que a redação deixa o ato discricionário ou facultativo, fato que poderia, a priori, contrariar o artigo 7º das disposições transitórias da Resolução nº 7344/2017.
- *Diferença entre saldo financeiro e superávit financeiro.* A **CG** destacou que a variável é a apuração do saldo financeiro, e não do superávit financeiro, que são diferentes na composição da reserva patrimonial de contingência. A **CG** sugeriu então a revisão deste artigo, além de uma melhor definição do termo “superávit orçamentário”, escolhendo-se ou “o total pago” ou “o liquidado”. A **CG** reiterou, como fez no artigo 3º, que a variável mais apropriada para que esta correspondência fosse feita seria “o total pago”.
- *Fator de comparação para apurar crescimento nominal das liberações de recurso da Fonte Tesouro.* No artigo 4º, das disposições transitórias, a **CG** recomendou informar como será apurado o crescimento nominal, sugerindo o uso de elemento ou fator de comparação.

Nessa mesma sessão do Co, quase todas as sugestões apresentadas pela **CG** foram acatadas tanto pela **COP** como pela **CLR**, não sendo necessário colocá-las como destaques. A exceção se deu para a proposta apresentada pela **CG** no que diz à inclusão do “e/ou” na nova redação do artigo 3º. A síntese da contribuição da **CG** pode ser observada no novo conteúdo da Resolução nº 7783/2019, objeto de deliberação desta sessão do **Co** de 25.06.2019, conforme mostrado na Figura 2.

2.3 Atividades de expediente

As interações da **CG** com demais áreas da gestão se dão por reuniões presenciais e documentos oficiais. Essas atividades de expediente, realizadas no ano de 2019, são descritas a seguir em ordem cronológica. Vale registrar que as apresentações da **CG** junto ao **Co** serão tratadas em seção própria.

1) **Acompanhamento do fechamento do exercício financeiro e orçamentário de 2018:** A **CG** realizou o acompanhamento das providências administrativas quanto:

- *À prestação de contas dos parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira:* A reunião (janeiro de 2019) entre a **CG** e a **APO** abordou aspectos da prestação de contas prevista no artigo 19 da Resolução nº 7344/2017, referente ao ano de 2018. Importante salientar que essa foi a primeira oportunidade que a **APO**, seguindo a Resolução, teve a incumbência de realizar essa prestação de contas dos parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira. O Controlador Geral à época esclareceu a importância desta prestação de contas pela **APO** junto à **CG**, pois a mesma é parte integrante do Relatório da **CG**, nos termos da Resolução nº 7344/2017.
- *À apuração do saldo financeiro de 2018:* a **APO** informou que a apuração se dará de 2010 a 2018, não sendo possível retroagir mais em decorrência de alterações de procedimentos de distribuição do orçamento que distorceriam algumas informações.
- *Ao ajuste das peças de planejamento orçamentário e necessidade de revisão orçamentária:* a adequação das peças orçamentárias da USP em relação à **Lei Orçamentária Anual (LOA)** do ano de 2019, em decorrência ao acréscimo de R\$ 40 milhões levou a **APO** a realizar o ajuste nas revisões orçamentárias da universidade.
- *À constituição da reserva patrimonial de contingência:* visando a transparência e publicidade na constituição da reserva patrimonial de contingência, a **CG** solicitou que tal informação fizesse parte do balanço da universidade, que na ocasião estava em fase de fechamento. Tal reserva patrimonial de contingência ainda não foi constituída, como claramente identificado e mostrado no **PPA** no ano de 2019.
- *Ao retorno sobre o relatório de fechamento orçamentário de 2018:* a solicitação pela **CG** à **APO** do retorno do relatório de fechamento do orçamento foi fundamentada, informando-se à **APO** da importância quanto ao seu conteúdo. A **APO** se inteiraria do conteúdo do documento para verificar a possibilidade de seu retorno à prática da gestão universitária.

- *À atualização dos gráficos de gestão fornecidos pela APO:* para o Relatório de Atividades da **CG** referentes ao biênio de 2016-2017, a **APO** elaborou gráficos de gestão. Para o Relatório de 2018, a **CG** solicitou a colaboração da **APO** na atualização dos respectivos gráficos.
- 2) **Encontros de interação com outras universidades do sistema CRUESP:** Em 11 de Abril de 2019 a **CG** participou, na Reitoria da **UNESP**, do Evento “1ª reunião do Sistema de Controle Interno da **UNESP**”. Nessa ocasião, a **CG** apresentou o histórico de como se deu a instituição da Controladoria Geral na USP, suas atribuições e as competências que constam do estatuto da Universidade além de sua estrutura organizacional, discorreu acerca dos Parâmetros de Sustentabilidade Econômico-Financeira (Resolução nº 7344/2017) e a estrutura de Sistema de Controle Interno (SCI) pensada como ideal e a ser implementado na universidade. Em junho de 2019, a pedido da **UNICAMP**, foram encaminhadas as minutas de normativas já desenvolvidas pela **CG** para estruturação da Controladoria e do Sistema de Controle Interno, assim como seu primeiro relatório de atividades. Na ocasião, motivada por ações outrora finalizada pela Universidade de São Paulo, a **UNICAMP**, por portarias, instituiu o Sistema de Controle Interno e sua Controladoria Geral.
 - 3) **Acompanhamento e colaboração na alteração da Resolução nº 7344/2017:** Em resposta à solicitação da Secretaria Geral, a **CG** participou do acompanhamento e da colaboração nas propostas de alteração da Resolução nº 7344/2017. As propostas de melhoria elaboradas pela **CG**, de forma pormenorizada, já constavam do Relatório de Atividades de 2018. Para tanto, foi elaborado o documento “Avaliação das disposições da Resolução nº 7344/2017”.
 - 4) **Atividades relacionadas ao Tribunal de Contas de São Paulo (TCE):** A interface com o **TCE** é uma das diversas atribuições da Controladoria Geral da USP, assim como manter a interlocução com os órgãos de controle externo em decorrência das auditorias anuais. Como a **CG** é parte importante do controle interno da USP, ela alimenta o Tribunal de Contas com uma parcela das informações contidas nos seus Relatórios Anuais de Atividades. Além disso, informa o acompanhamento, ressalvas e sugestões que a **CG** apontou em suas análises internas, verificando se as mesmas foram totalmente sanadas, parcialmente ou se não houve nenhum andamento. O dever de prestar contas é de todo órgão público assim como a obrigação de demonstrar o devido esforço na consecução de soluções para as ressalvas apontadas. Como ocorre todo ano, a **CG**

encaminhou ao **TCE** o relatório de atividades do biênio de 2016-2017 e do ano de 2018.

- 5) **Respostas a demandas sobre ausência de conformidade de informações:** no mês de julho de 2019, o **EGIDA** trouxe à **CG** demanda referente a ausência de conformidade de informações constantes nas tabelas 7.01 (Anexo A) (Valores recebidos pela USP do Governo do Estado de São Paulo) e 7.02 (Anexo B) (Dados das despesas por Unidade) que constam do Anuário USP (veja em <https://uspdigital.usp.br/anuario/AnuarioControle>). A **CG**, atendendo ao pleito, realizou as análises abaixo:

A. Tabela 7.01 (ver Anexo A): A análise das divergências foi realizada através do confronto dos dados dos exercícios de 2013 a 2018, do Anuário USP, em relação ao Balanço Patrimonial da Universidade e aos dados do Site da Transparência da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, concluindo-se:

- i. Os valores que constam dos Balanços da USP e os dados disponibilizados no site da Transparência da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (da amostra de 2018, 2017 e 2016) são bastante similares, mas quando comparados com os dados do Anuário, algumas diferenças podem ser observadas. A **CG** sugeriu então que fosse levantada a metodologia de busca desta informação dentro do Sistema Mercúrio, que vem sendo disponibilizada para o Anuário. Os valores informados pela **CODAGE** são oriundos da Planilha **CRUESP**;
- ii. Nos dados encaminhados ao **EGIDA**, oriundos da Planilha **CRUESP**, existe uma pequena diferença de metodologia do reconhecimento da receita, diferença essa nos meses de dezembro, que apenas ingressam em janeiro do ano seguinte, ocasionando um ligeiro descompasso em relação aos dados do Balanço da Universidade e site da Transparência da Secretaria da Fazenda. A **CG** recomendou então que fossem utilizados os dados oficiais do balanço através da conta contábil do repasse financeiro;
- iii. Seria conveniente e poderiam ser demonstradas, além da Fonte Tesouro, as demais receitas da Universidade, receitas próprias e convênios, para que assim fosse realizado um esforço no sentido de integrar também as fontes extra orçamentárias ao Anuário;

B. Tabela 7.02 (ver Anexo B): A análise das divergências foi realizada através do confronto dos dados do exercício de 2018, do Anuário (https://uspdigital.usp.br/anuario/br/acervo/AnuarioUSP_2018.pdf), em relação ao Balanço Patrimonial da Universidade, concluindo-se que:

- i. As despesas, ao que parece, estão sendo demonstradas com base no pago, empenhado ou liquidado. É entendimento que a demonstração foi feita com base no pago, uma vez que o Informativo **CODAGE** é concebido com os valores pagos. A **CG** irá acompanhar esse ponto junto com a **CODAGE** para melhor esclarecimento;
 - ii. A **CG** recomendou que, após especificar a base de demonstração das despesas (empenhado, liquidado ou pago), mantenha-se a utilização das bases institucionais para se alimentar o Anuário de forma automática. Para as despesas de custeio e de investimento, a base seria o Sistema Mercúrio, cujos dados totais devem ser consistentes com o balanço da Universidade, mas ligeiramente defasados. Para as despesas com pessoal, a base que vem sendo utilizada para o Anuário USP é a do Sistema Marte. O Mercúrio não permite informar por Unidade as despesas com pessoal, devido à forma de realização dos empenhos;
 - iii. Caberia também levantar e destacar os métodos utilizados para se demonstrar os dados com pessoal oriundos do sistema Marte (se pelo valor bruto ou líquido), valendo-se, para tanto, de notas de rodapé.
- 6) **Portal da Controladoria:** A criação e disponibilização do Portal da Controladoria, que constou tanto do primeiro (2016-2017) como do segundo (2018) relatório de atividades da **CG**, relaciona-se à atribuição da **CG** no sentido de incrementar a transparência e a participação social na gestão da Universidade. A meta de sua disponibilização, prevista para o segundo semestre de 2019, foi integralmente cumprida. O Portal da Controladoria conta hoje com 90% de seu conteúdo originalmente previsto e pode ser acessado (<https://controladoria.usp.br/>), restando agora apenas a disponibilização da área automatizada, a ser realizada em parceria com a Superintendência de Tecnologia de Informação (**STI**). A equipe da Controladoria Geral já havia desenhado e projetado todo o escopo do Portal, cujo conteúdo consta do Relatório de Atividades de 2018. Em meados do primeiro semestre de 2019, a equipe da **CG** passou por um treinamento de confecção de sites, que é realizado pela Superintendência de Comunicação Social da USP (**SCS**). Por meio deste treinamento, a **CG** pôde, por si só, desenvolver o *site*, e colocá-lo à disposição do público em geral em agosto de 2019. As atividades deste Portal devem ser mantidas. Reitere-se, como foi dito acima, que ainda resta fornecer ao público em geral e em tempo real, por exemplo, os dados da execução orçamentária da USP e dos

indicadores dos parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira.

- 7) **Apresentação da CG à nova Diretoria do Departamento de Finanças:** Com o intuito de apresentar o Relatório de Atividades de 2018 à Diretoria do Departamento de Finanças da USP (**DF**) e dar acompanhamento aos apontamentos deste Departamento constantes no Relatório de Atividades de 2018, em agosto de 2019, a **CG** reuniu-se e entregou ao **DF-CODAGE** os supracitados apontamentos.
- 8) **Interações referentes à instituição do Sistema de Controle Interno:** Uma das atividades mais importantes em que a Controladoria vem trabalhando desde sua instituição é a estruturação, em forma de normativa, de um Sistema de Controle Interno (**SCI**). No ano de 2019, a minuta do Sistema de Controle Interno foi apreciada pela Procuradoria Geral e devolvida à Controladoria para correções e complementos de redação. Assim foi feito: a redação foi aperfeiçoada, com a inclusão de áreas que num primeiro momento não se faziam presentes. A normativa também foi melhor estruturada. Ao final de novembro, a **CG** se reuniu com o Departamento de Finanças (**DF-CODAGE**) e com a diretoria da **CODAGE**, com a Ouvidoria Geral e com o **EGIDA**, para apresentar formalmente a Minuta de Resolução do Sistema de Controle Interno. A intenção foi de envolver essas áreas neste projeto, solicitando suas colaborações nas respectivas partes da minuta que têm correlação com suas áreas. A ideia é incrementar o diálogo com essas áreas, na medida em que a **CG** pretende remeter a minuta para nova apreciação da Procuradoria Geral.

2.4 Monitoramento dos indicadores de sustentabilidade

De posse do Relatório Anual de Prestação de Contas de 2019, elaborado pela Assessoria de Planejamento Orçamentário (**APO**), a **CG** avaliou o documento em estreita correspondência com os indicadores presentes na Norma. Além da elaboração do citado Relatório, a Resolução nº 7344/2017 também atribui à **APO** a elaboração de um Relatório Final de Fechamento, a ser encaminhado à **COP** para aprovação, de acordo com o parágrafo único do artigo 3º. e § 3º do art. 14. Esse relatório tem o objetivo de contemplar uma aferição do déficit ou superávit orçamentário e tratar do aporte à reserva patrimonial de contingência

Sendo assim, a **CG** recomenda que os relatórios futuros da **APO** sejam acompanhados de alguns itens, como descrito abaixo:

- (i) Percentual de docentes em relação ao quadro de servidores ativos;
- (ii) Lista e detalhamento de estudos de impacto-econômico financeiro elaborados pela **APO** no decorrer do exercício, conforme o Capítulo III da Resolução nº 7344/2017;
- (iii) Informação se os reajustes salariais, quando houver, atenderam ao artigo 4º das Disposições Transitórias, recentemente alterado pela Resolução nº 7783/2019;
- (iv) Informação se as contratações de servidores técnicos e administrativos corresponderam às vacâncias do ano anterior, conforme o artigo 6º das Disposições Transitórias;
- (v) Outras informações pertinentes ao bom acompanhamento dos indicadores destacados na Resolução nº 7344/2017.

Além disso, ressalte-se que a Resolução nº 7344/2017 foi atualizada pela Resolução nº 7833/2019, de modo a solicitar o Relatório Final de Fechamento, que constará desta Prestação de Contas. Solicita-se, portanto, que o Relatório Final de Fechamento seja encaminhado à **COP** para aprovação, conforme disposto no parágrafo único do art. 3º e § 3º do art. 14 da referida resolução. Esse trâmite é importante para que se dê máxima transparência do documento em questão.

No tocante **ao limite de despesas totais com pessoal**, o art. 2º da Resolução nº 7344/2017 dispunha que: “No exercício de sua autonomia, a USP define, como limite máximo de despesas totais com pessoal, a ser apurado por meio de média flutuante dos últimos 12 meses, 85% das receitas relativas às liberações mensais de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação de ICMS – quota parte do Estado, conforme definição do Decreto Estadual nº 29.598/1989”. No entanto, após a alteração pela resolução nº 7783/2019, o art. 2º assumiu a seguinte redação:

”**Artigo 2º** – No exercício de sua autonomia, a USP define como meta de limite máximo de despesas totais com pessoal (nível de comprometimento), o percentual de 85% das liberações financeiras de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da

USP sobre a arrecadação de ICMS, quota parte do Estado, conforme definição do Decreto Estadual nº 29.598/1989, apurado com base no exercício anterior.[\(alterado pela Resolução nº 7783/2019\)](#)”.

A principal alteração aqui diz respeito ao período base para a captação dos dados para sua composição, que antes eram os dados dos últimos doze (12) meses por meio da média flutuante, e agora são os doze (12) meses do exercício anterior. Essa alteração de metodologia de análises, cujo período foi recentemente fechado ou para cenário estático, não traz maiores consequências.

De todo modo, o nível de comprometimento com despesas associadas a folha de pagamento, apurado com base na nova metodologia para o ano de 2019, foi de 83,89%, estando abaixo do limite máximo de despesas totais com pessoal estabelecido pela Resolução nº 7344/2017, que é de 85% - teto percentual que não era vinculante ao exercício de 2019, incidindo, por força das Disposições Transitórias da Resolução nº 7344/2017, apenas no ano de 2022. Além disso, a evolução para o atingimento do nível de comprometimento desejado, de 80% (igual ou abaixo), está em andamento com relativo sucesso. Dessa maneira, o diagnóstico sobre o período de 2019 é que foi dada continuidade à gestão bastante responsável das despesas pelos setores competentes da USP.

Conforme Planilha CRUESP do fechamento de 2019, que se encontra disponível no site <http://www.usp.br/codage/?q=node/8>, as liberações financeiras realizadas à USP por parte do Governo do Estado de São Paulo, em 2019, totalizaram R\$ 5.362.112.537,00. A Lei de Orçamento Anual de 2019 havia previsto inicialmente a realização da receita de R\$ 5.543.556.746,00 para a fonte do Tesouro, após revisão orçamentária realizada pelo Governo do Estado de São Paulo no decorrer de 2019 a Previsão da Receita do Tesouro se fixou em R\$ 5.395.816.107,00 (conforme <https://uspdigital.usp.br/portaltransparencia/financeiro>). Isso indica que, mesmo com uma insuficiência de arrecadação na fonte Tesouro de R\$ 33.703.570,00, os esforços conduzidos pela Universidade de São Paulo resultaram em diminuir o comprometimento com folha de pagamento. **Esse fato deve ser celebrado uma vez que caminha na direção e sentido das premissas dos Parâmetros de Sustentabilidade Econômico-financeira da USP.**

Uma das causas do estabelecimento desse cenário bastante positivo, além das ações e esforços conduzidos pela gestão de maneira geral, pode estar relacionada ao advento do recebimento dos royalties do petróleo, ocorrendo desde o ano de 2018. Em 2019, o valor dos royalties encerrou R\$ 97.116.117,00 e, em 2018, R\$ 92.653.609,00. Como o total de despesas

com folha de pagamento foi de R\$ 4.498.541.469,41 (ver Figura 2.3) em 2019, o valor dos royalties do petróleo representou da ordem de ~ 2,15% de abatimento do total de gastos com folha.

Importante ressaltar que o total de R\$ 97.116.117,00, em 2019, oriundo dos royalties do petróleo, não faz parte, sob o ponto de vista financeiro, dos recursos orçamentários da Universidade. O valor é abatido orçamentariamente da insuficiência financeira, um dos componentes dos gastos com folha. O resultado líquido desse abatimento corresponde a uma execução orçamentária menor na folha de pagamento, melhorando o indicador com gastos totais com folha de pagamento na Universidade. Uma vez que o valor dos royalties não é parte do denominado caixa da Universidade, ele colabora, de maneira positiva e decisiva, para a economia orçamentária. Ao longo do tempo, contudo, essa metodologia pode deixar de trazer para a Universidade maiores benefícios, sendo que o ideal seria que esses valores fossem efetivamente transferidos aos cofres da gestão universitária.

Outro ponto relevante da Resolução nº 7344/2017 diz respeito à **proporção entre número de docentes e de serviços técnico-administrativos**. De acordo com o art. 5º, na composição do quadro de pessoal ativo da USP, ao menos 40% dos servidores deve corresponder a docentes. Essa disposição também se encontra no regime de disposições transitórias (art. 2º), prevista a ser vinculante a partir de 2022. Na apuração deste indicador, a **CG** apurou os seguintes dados, mostrados na Figura 2.4.

Da análise dos percentuais mostrados na Figura 2.4, observa-se que ainda não se alcançou a relação entre docentes e quadro de pessoal ativo determinada pela Resolução nº 7344/2017 – o que, reitere-se, não era necessário neste exercício de 2019 (disposições transitórias). Por outro lado, o **PPA** 2019-2022, devidamente aprovado pelos setores competentes e apresentado no ano de 2018, contempla a proposta de contratação de duzentos e cinquenta (250) novos docentes no ano de 2019 e outros cento e cinquenta (150) no ano de 2020, que, somados a aquelas cento e cinquenta (150) vagas autorizadas no ano de 2018, resultaria em um total de quinhentas e cinquenta (550) novas contratações no período.

De todo modo, no Relatório de Atividades da **CG** em 2018, apresentou-se uma simulação, crescendo-se ao número de docentes de 2018 (5758 docentes) os quinhentos e cinquenta (550) mencionados no **PPA**. Em 2020, a Universidade contaria com 6308 docentes, o que equivaleria a 31,55% da relação docente/funcionário, desde que mantido o quantitativo de técnicos e administrativos. Isso revela que, para se alcançar o parâmetro da Resolução nº 7344/2017 (40%), a Universidade deveria contratar mais dois mil, oitocentos e quinze (2815) docentes até o ano de 2022, meta que não foi

contemplada no **PPA** (2019-2022) e que certamente será obstada na prática pelos efeitos da Lei Complementar nº 173/2020 e suas consequências.

Outro ponto de interesse do controle interno são as restrições que a Resolução nº 7344/2017 estabelece para o **provimento de cargos e a contratação de pessoal** enquanto: (i) não se rebaixar as despesas ao teto esperado de 85% na razão entre total de despesas com pessoal e total de liberação de recursos do tesouro do estado de São Paulo; e (ii) o quadro de pessoal ativo contiver número percentual de docentes inferior a 40%. Tais restrições e condicionamentos vêm previstos no art. 3º e 6º das Disposições Transitórias da Resolução nº 7344/2017.

Para o adequado monitoramento, pela **CG**, dessas restrições e condicionamentos no exercício orçamentário da Universidade, seria bastante salutar uma interface permanente entre a **CG** e o Departamento de Recursos Humanos da **CODAGE (RH-CODAGE)**. Tal interface encontra-se em curso e com excelentes resultados nos últimos meses.

Outro tema de relevo diz respeito ao **acompanhamento da Reserva Financeira** da Universidade pelo **Co**. Em 2019, projetou-se, nas Diretrizes Orçamentárias de 2020, reserva financeira na ordem de R\$ 523.322.000,00. A **CG** destaca que, na ocasião da aprovação das Diretrizes Orçamentárias, o ano orçamentário estava em andamento. A publicidade desse ponto foi contemplada na revisão do orçamento vindouro pela **COP**.

Resta destacar que é importante não confundir Reserva Financeira, mencionada acima, e Reserva Patrimonial de Contingência, que consta da Resolução nº 7344/2017, cuja metodologia de apuração e meta a atingir foram alteradas pela Resolução nº 7783 em 08.08.2019. Para a constituição da reserva patrimonial de contingência, a gestão em exercício deverá elaborar e encaminhar relatório final de fechamento a ser aprovado pela **COP**. Na norma, não foi definido nem a área, nem quando o relatório deverá ser encaminhado. A meta, que era 50% da média dos orçamentos anuais dos últimos quatro anos, agora foi sabiamente alterada para três (03) folhas de pagamentos mensais, tendo por base a média das despesas totais com pessoal do exercício anterior, conforme artigo 14, caput e §1º.

A metodologia para a constituição da reserva, que se resume essencialmente na apuração dos excedentes financeiros, agora é a apuração dos superávits orçamentários com base no exercício anterior, conforme definição de superávit orçamentário disposto na nova redação dada pela Resolução nº 7783/2019, ao artigo 14, caput e § 3º, da Resolução nº 7344/2017. Ainda, na observância de superávit orçamentário, cumpre ao **Co** que delibere sobre o valor a ser destacado para a reserva.

2.5 Acompanhamento da execução orçamentária

Para além do monitoramento dos Parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 7.344/2017, a **CG** acompanhou a execução orçamentária por Unidade da USP de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2019. A principal consideração a ser feita aqui reside na forte dependência da Universidade de São Paulo em relação a Fonte Tesouro, quota parte da USP sobre a arrecadação do ICMS. A **CG** observa ao Co que, no ano de 2019, a USP manteve uma profunda dependência em relação aos repasses de recursos da Fazenda Estadual. De acordo com dados do Balanço Patrimonial da Universidade de São Paulo de 2019, o valor total da Receita Própria e Convênios Federais foi de R\$ 255.684.903,44, segundo planilha **CRUESP**, enquanto o Repasse do Tesouro foi de R\$ 5.362.112.537,00, totalizando a entrada de R\$ 5.617.797.440,44 de recursos na Universidade em 2019. Neste quadro, 95,45% das entradas tiveram origem na Fazenda Estadual e apenas 4,55% é proveniente de Receita Própria e Convênios. De 2016 para 2017, a participação da fonte tesouro nas receitas da USP passou de 92,41% para 94,40%. Em 2018, a participação dos recursos do tesouro foi de 96,55%. Nota-se, portanto, leve queda de 2018 para 2019, fato que deve ser comemorado.

2.6 Análise da execução orçamentária das Unidades

Importante salientar que não à **CG** opinar sobre a distribuição orçamentária das Unidades administrativas e de despesa da USP, pois existe metodologia própria para a mensuração de suas dotações iniciais da fonte Tesouro, que constam das peças orçamentárias da Universidade, do **PPA**, das Diretrizes Orçamentárias e da Proposta de Distribuição Orçamentária, cuja competência de elaboração é da Comissão de Orçamento e Patrimônio (**COP**), havendo posterior deliberação pelo Co. Além disso, cada uma das Unidades administrativas e de despesa tem sua autonomia para utilizar os recursos orçamentários conforme seu planejamento e suas necessidades, tomando-se como base sua distribuição inicial, que no decorrer no ano pode ser alterada, mediante concordância e autorização da **COP**. Nesse contexto, a **CG** apenas observou o comportamento da execução orçamentária das Unidades e, com base nos dados do Portal Transparência da USP (<https://www5.usp.br/transparencia/>), na área da Execução Orçamentária e Financeira (<https://uspdigital.usp.br/portaltransparencia/financeiro>), entendeu que os saldos remanescentes da Fonte Tesouro de 2019 das Unidades administrativas e de despesas demonstram o montante da economia

orçamentária, da ordem de R\$ 160.780.838,10. Este valor não é “perdido”, mas totalmente utilizado pela Universidade, pois é transferido orçamentariamente para a Reitoria, para reforço dos empenhos da folha de pagamento do mês de janeiro de 2020. O valor de economia orçamentária ao final de 2019 da Universidade de São Paulo, segundo o Portal da Transparência USP, totalizou R\$ 68.292.595,78.

Um dos fatores que faz parte da explicação para que as Unidades possuam saldo residual proveniente do orçamento do tesouro, mesmo com todas as restrições de financiamento das despesas que constam em seus planejamentos, está na data de fechamento do exercício orçamentário do calendário do Governo do Estado de São Paulo, que vem se mostrando cada ano mais precoce. Em 2019, o Decreto de Encerramento nº 64.546/2019 foi publicado em 31 de outubro de 2019, estipulando data interna para o encerramento em 1º de novembro de 2019.

Analisando os saldos remanescentes da Universidade, tanto orçamentário-Tesouro quanto o financeiro-Receita Própria, pode ser observado que a maior economia se dá na Fonte de Receita Própria, denominadas de “receitas vinculadas”, nas peças orçamentárias da Universidade. O saldo financeiro de 2019 totalizou R\$ 542.508.083,06. Deste valor, R\$ 211.403.437,64 são pertinentes às Unidades de despesa, e R\$ 331.104.645,42, à Reitoria.

O saldo financeiro de 2018 foi observado ser da ordem de R\$ 442.321.066,85, o que representa um acréscimo de 22,65% no saldo financeiro de 2019 em relação a 2018. Trata-se de ocorrência bastante positiva, uma vez que retrata claramente um esforço da Universidade, via **CODAGE**, **COP** e **APO** prioritariamente, no caminho de restabelecer um valor seguro em suas reservas financeiras para situações cujo cenário econômico-financeiro não se apresente muito estável. O próximo passo a ser seguido, conforme disposto na Resolução nº 7344/2017, é a constituição da reserva patrimonial de contingência da Universidade, para que assim, além de possuir a reserva, sua utilização fique condicionada a situações específicas, sujeitas à deliberação autorizativa do Conselho Universitário. Entretanto, essa reserva ainda não foi estabelecida até o ano de 2019.

Uma observação superficial dos dados do Portal da Transparência indica que as Unidades tendem, em sua execução orçamentária, a utilizar mais os recursos do Tesouro em relação à Receita Própria. Uma avaliação feita no conjunto das noventa e duas (92) Unidades que possuíam valores no Saldo Final de 2019, nas fontes de recurso Tesouro e Receita Própria, cinquenta e seis (56) delas tiveram na Receita Própria saldo remanescente superior que o da fonte Tesouro. Apenas trinta e seis (36) Unidades com economia

orçamentária na fonte Tesouro superam a economia na fonte Receita Própria.

A análise da representatividade da economia orçamentária do Tesouro em relação à dotação atual ao final de 2019 indica que, das noventa e duas (92) Unidades de despesa, quarenta e duas (42) delas encerraram o ano com uma economia orçamentária do Tesouro, que representou de 20% a 95% do total do orçamento recebido neste exercício. Essas quarenta e duas (42) Unidades são responsáveis por um montante de “sobra” de R\$ 118.594.623,33, sendo que o total geral de economia de todas as Unidades foi de R\$ 160.780.838,10. Dessas quarenta e duas (42) Unidades, dezesseis (16) tiveram percentuais de economia orçamentária da fonte tesouro que variaram de 40% a 95%, sendo o respectivo montante de R\$ 57.384.840,79.

A **CG** recomenda que instâncias responsáveis pela elaboração e acompanhamento do orçamento na Universidade reflitam sobre a elaboração de instrumentos para examinar essas diferenças de economia entre Unidades. Para tanto, por exemplo, seria possível implementar um Sistema de Custos, que forneceria suporte às diversas áreas da gestão da Universidade, seja na elaboração das respectivas peças orçamentárias, seja na elaboração dos mais diversos indicadores de qualidade, seja ainda na tomada de decisões capazes de promover a boa governança universitária.

ANEXOS

PARTE II – Atividades desenvolvidas no ano de 2019

Anexo A - Tabela 7.01

FECHAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA USP – 2018 (R\$ 1.000)

ITENS	ORÇAMENTO INICIAL	Executado
A - RECEITAS NÃO VINCULADAS	5.068.765	5.199.078
A.1 Recursos do Tesouro do Estado – RTE	4.999.285	5.089.504
A.2 Receita Própria	69.480	109.574
B - DESPESAS NÃO VINCULADAS	5.356.357	5.219.313
B.1 Pessoal	4.639.183	4.544.428
B.2 Precatórios e Indenizações	15.239	17.494
B.3 Outros Custeios e Investimentos	701.935	657.390
C - RESULTADO FINANCEIRO RECEITAS / DESPESAS NÃO VINCULADAS		
C.1 Resultado acumulado (A - B)	-287.592	-20.235
D - PERCENTUAIS DE COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS NÃO VINCULADAS		
D.1 Pessoal (B.1/A)	91,5%	87,4%
D.2 Precatórios (B.2/A)	0,3%	0,3%
D.3 Outros Custeios e Investimentos (B.3/A)	13,8%	12,6%
D.5 Déficit (<i>Superávit</i>) Orçamentário/Saldo Financeiro Mensal (C.1/A)	-5,7%	-0,4%
TOTAL	100,0%	100,0%
E - PERCENTUAIS DE COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS DO TESOURO		
E.1 Pessoal (B.1/A.1)	92,8%	89,3%
E.2 Precatórios (B.2/A.1)	0,3%	0,3%
E.3 Outros Custeios e Investimentos (B.3/A.1)	14,0%	12,9%
TOTAL	107,1%	102,6%
F - RESERVA PATRIMONIAL DE CONTINGÊNCIA		
F.1 Resultado Orçamentário (A.1 - B)	-357.072	-129.809

Fonte:

https://uspdigital.usp.br/anuario/br/acervo/AnuarioUSP_2018.pdf

Anexo B - Tabela 7.02

A- Repasse do Governo Tesouro	5.090.366.036
B- Despesas Pagas Tesouro	4.869.242.540
Pessoal	3.871.142.450
Corrente	968.975.567
Investimento	29.124.523
(A-B) Reserva Patrimonial de Contingência	221.123.496

FIGURAS

PARTE II – Atividades desenvolvidas no ano de 2019

Figura 2.1

Alterações na Resolução nº 7344/2017.

Texto atual	Texto proposto
Artigo 1º - ... §2º - A norma que contém o planejamento plurianual deve ser elaborada no primeiro ano de cada gestão reitoral, para ser aprovada, pelo Conselho Universitário, na última reunião desse mesmo ano.	Artigo 1º - ... §2º – A norma que contém o planejamento plurianual deve ser elaborada no primeiro ano de cada gestão reitoral, para ser aprovada, pelo Conselho Universitário, em reunião que anteceda a última reunião desse mesmo ano.
Artigo 2º – No exercício de sua autonomia, a USP define, como limite máximo de despesas totais com pessoal, a ser apurado por meio de média flutuante dos últimos 12 meses, 85% das receitas relativas às liberações mensais de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação de ICMS–quota parte do Estado, conforme definição do Decreto Estadual nº 29.598/1989.	Artigo 2º – No exercício de sua autonomia, a USP define como meta de limite máximo de despesas totais com pessoal (nível de comprometimento), o percentual de 85% das liberações financeiras de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação de ICMS, quota parte do Estado, conforme definição do Decreto Estadual nº 29.598/1989, apurado com base no exercício anterior.

Artigo 3º - Ao atingir-se, para despesas totais com pessoal, o patamar de 80% das receitas correspondentes às liberações mensais de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação do ICMS – quota parte do Estado (“limite prudencial”), a USP não poderá proceder a: I – Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial, determinação legal ou contratual, bem como de progressão horizontal na carreira, nos termos do artigo 39 da Resolução nº 7272/2016; II – Criação de cargo, emprego ou função; III – Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV – Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de vacância de cargos docentes, bem como a designação para a função de professor associado em decorrência de concurso de livre-docência, nos termos do art. 163 e seguintes do Regimento Geral; V – autorização para realização de horas extras.	Artigo 3º - Havendo déficit orçamentário e estando o nível de comprometimento com as despesas de pessoal em patamar igual ou superior a 80%, ambos apurados em relação ao exercício anterior, a USP não poderá proceder a: ... Parágrafo único – Entende-se por déficit orçamentário o resultado negativo da diferença entre o total das liberações de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação de ICMS, quota parte do Estado, conforme definição do Decreto Estadual nº 29.598/1989, e o total pago ou liquidado das despesas gerais da Universidade no exercício, conforme relatório final de fechamento aprovado pela Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP).
---	--

Artigo 4º – Ao atingir-se, para despesas totais com pessoal, o patamar de 85% das receitas correspondentes às liberações mensais de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação do ICMS – quota parte do Estado, sem prejuízo das medidas previstas para a hipótese do limite prudencial, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois semestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.	Artigo 4º – Superando-se, para despesas totais com pessoal, o patamar de 85% das receitas correspondentes às liberações mensais de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação do ICMS –quota parte do Estado, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois semestres seguintes.
Artigo 14 – A USP constituirá reserva patrimonial de contingência, formada por excedentes financeiros, em valor aproximado a 50% da média dos orçamentos anuais, calculada nos últimos quatro anos.	Artigo 14 – A USP terá como meta a constituição de uma reserva patrimonial de contingência em valor equivalente ao de três folhas de pagamento mensais. §1º As folhas de pagamento que servirão de base para o cálculo do montante da reserva patrimonial a ser constituída serão calculadas a partir da média das despesas totais com pessoal do exercício anterior, conforme definido no §1º do artigo 2º. §2º A reserva patrimonial prevista no caput será anualmente composta de parte do superávit orçamentário apurado no exercício anterior, a critério do Conselho Universitário. §3º Entende-se por superávit orçamentário o resultado positivo da diferença entre o total das liberações de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação de ICMS, quota parte do Estado, conforme definição do Decreto Estadual nº 29.598/1989, e o total pago ou liquidado das despesas gerais da Universidade no exercício, conforme relatório final de fechamento aprovado pela Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP), relativo ao exercício anterior.

CAPÍTULO VII – DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS Artigo 4º – Enquanto não forem atendidos os limites previstos no Capítulo II, os percentuais de aumentos salariais anuais não poderão exceder a 90% do percentual de crescimento nominal, acumulado nos últimos 12 meses, das liberações de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo a que se refere o artigo 2º do Capítulo acima referido. Artigo 5º – Enquanto não forem atendidos os limites previstos no Capítulo II, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais deverão conter medidas que indiquem a redução de despesas totais com pessoal, visando ao menos a 5 pontos percentuais, em relação ao percentual acumulado nos 12 meses anteriores.	VII –DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS Artigo 4º – Enquanto não forem atendidos os limites previstos no Capítulo II, os percentuais de aumentos salariais anuais não poderão exceder a 90% do percentual de crescimento nominal do exercício anterior, das liberações de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo a que se refere o artigo 2º do Capítulo acima referido. Artigo 5º – Enquanto não forem atendidos os limites previstos no Capítulo II, os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais deverão conter medidas que indiquem a redução de despesas com pessoal até o patamar previsto no artigo 2º da presente resolução.
--	---

**Fonte: Secretaria Geral da USP, Processo nº
2017.1.1332.1.3**

Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 2.2

Redação final da Resolução nº 7783/2019.

Artigo 1º – O parágrafo 2º do artigo 1º da Resolução nº 7344, de 30 de maio de 2017, passa a ter a seguinte redação: “§ 2º – A norma que contém o planejamento plurianual deve ser elaborada no primeiro ano de cada gestão reitoral, para ser aprovada, pelo Conselho Universitário, em reunião que anteceda a última reunião ordinária desse mesmo ano.” (NR)
Artigo 2º – O caput do artigo 2º passa a ter a seguinte redação: “Art 2º – No exercício de sua autonomia, a USP define como meta de limite máximo de despesas totais com pessoal (nível de comprometimento), o percentual de 85% das liberações financeiras de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação de ICMS, quota parte do Estado, conforme definição do Decreto Estadual nº 29.598/1989, apurado com base no exercício anterior” (NR)
Artigo 3º – O artigo 3º fica acrescido de um parágrafo único e seu caput passa a ter a seguinte redação: “Art 3º – Havendo déficit orçamentário e estando o nível de comprometimento com as despesas de pessoal em patamar igual ou superior a 80%, ambos apurados em relação ao exercício anterior, a USP não poderá proceder a: (NR) Parágrafo único – Entende-se por déficit orçamentário o resultado negativo da diferença entre o total das liberações de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação de ICMS, quota parte do Estado, conforme definição do Decreto Estadual nº 29.598/1989, e o total pago das despesas gerais da fonte tesouro da Universidade do exercício anterior, conforme relatório final de fechamento aprovado pela Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP).”
Artigo 4º – O artigo 4º passa a ter a seguinte redação: “Art 4º – Superando-se, para despesas totais com pessoal, o patamar de 85% das receitas correspondentes às liberações mensais de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação do ICMS – quota parte do Estado, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois semestres seguintes” (NR)
Artigo 5º – O artigo 14 passa a ter a seguinte redação: “Art 14 – A USP terá como meta a constituição de uma reserva patrimonial de contingência em valor equivalente ao de três folhas de pagamento mensais. (NR) § 1º – As folhas de pagamento que servirão de base para o cálculo do montante da reserva patrimonial a ser constituída serão calculadas a partir da média das despesas totais com pessoal do exercício anterior, conforme definido no §1º do artigo 2º. § 2º – A reserva patrimonial prevista no caput será anualmente composta de parte do superávit orçamentário apurado com base no exercício anterior, aprovado pelo Conselho Universitário. § 3º – Entende-se por superávit orçamentário o resultado positivo da diferença entre o total das liberações de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo advindas da quota parte da USP sobre a arrecadação de ICMS, quota parte do Estado, conforme definição do Decreto Estadual nº 29.598/1989, e o total pago das despesas gerais da fonte tesouro da Universidade do exercício anterior, conforme relatório final de fechamento aprovado pela Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP)”

Artigo 6º – O artigo 4º das Disposições Transitórias passa a ter a seguinte redação: “Art 4º – Enquanto não forem atendidos os limites previstos no Capítulo II, os percentuais de aumentos salariais anuais não poderão exceder a 90% do percentual de crescimento nominal das liberações de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo, apurado com base no último exercício encerrado em relação ao penúltimo, a que se refere o artigo 2º do Capítulo acima referido” (NR)
Artigo 7º – O artigo 5º das Disposições Transitórias passa a ter a seguinte redação: “Art 5º – Enquanto não forem atendidos os limites previstos no Capítulo II, os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais deverão conter medidas que indiquem a redução de despesas com pessoal até o patamar previsto no artigo 2º da presente resolução” (NR)
Artigo 8º – Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.
Artigo 9º – Ficam revogadas as disposições em contrário. (Proc. nº 2017.1.1332.1.3)

Fonte: Normas USP

Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 2.3

Repasse da Fonte Tesouro versus despesas pagas com fonte do tesouro.

A- Repasse do Governo Tesouro	5.362.458.796,73
B- Despesas Pagas Tesouro*	5.308.247.198,40
Pessoal	4.498.541.469,41
Corrente	784.762.134,94
Investimento	24.943.594,05
(A-B) “Superávit” Orçamentário	54.211.598,33

*** Incluindo-se os Restos a Pagar, pagos no exercício.**

Dados efetivos, ou seja, realizados sem nenhuma provisão. Os valores de VA e VR foram deduzidos das despesas correntes e acrescidos nas despesas de pessoal devido sua destinação, R\$ 304.658.371,45.

Figura 2.4

Percentual de participação de docentes no total de despesas com pessoal.

MÊS	TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS	DOCENTES	TOTAL	PARTICIPAÇÃO DOCENTES/TOTAL SERVIDORES ATIVOS
JAN/19	13.670	5.711	19.381	29,47%
FEV/19	13.680	5.711	19.391	29,45%
MAR/19	13.653	5.704	19.357	29,47%
ABR/19	13.619	5.708	19.327	29,53%
MAI/19	13.603	5.686	19.289	29,48%
JUN/19	13.582	5.672	19.254	29,46%
JUL/18	13.589	5.660	19.249	29,40%
AGO/19	13.569	5.624	19.193	29,30%
SET/19	13.518	5.621	19.139	29,37%
OUT/19	13.493	5.623	19.116	29,42%
NOV/19	13.497	5.606	19.103	29,35%
DEZ/19	13.485	5.584	19.069	29,28%

Fonte: CODAGE/USP

Elaboração: Controladoria Geral da USP

PARTE III - O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO (SCI)

3.1 Contextualização

Desde 2018, a **CG** tem desenvolvido, em conjunto com diferentes órgãos da administração universitária, a minuta de uma Resolução que estruture o sistema de controle interno da Universidade (**SCI**). Um esforço dessa natureza envolve a ampla articulação entre órgãos no sentido de congregar diferentes atribuições e perspectivas em torno de um propósito comum, a saber, a construção de um sistema sólido, funcional e eficiente de controle interno.

A implementação do **SCI**, mediante a elaboração da normativa, há que contar com etapas graduais, nas quais se privilegie o diálogo e a troca de experiências entre os diferentes setores da administração universitária. Isso passa pelo estreitamento da relação entre a **CG** e os órgãos universitários incidentalmente envolvidos com o controle interno, com o objetivo de contemplar a visão mais acertada acerca das atribuições de cada “peça” do sistema.

Durante o ano de 2019, a **CG** procurou ouvir diversos setores envolvidos com o **SCI** com vistas ao aprimoramento da minuta da normativa. A **CG** também buscou conferir maior sistematicidade jurídica e adequação técnica ao texto da normativa. O resultado desse esforço se vislumbra na minuta de dezembro de 2019 (**ANEXO 3.1**). Não se trata, ainda, do projeto definitivo a ser submetido à aprovação do Co, que ainda passará por diversas modificações e aperfeiçoamento.

A finalidade da supramencionada minuta, como dito, é definir a estrutura organizacional do sistema de controle interno da USP e, para tanto, distribui as competências de controle interno a diversos órgãos universitários, coordenando-os sob a articulação e a supervisão da **CG**. Como dito em relatórios anteriores, a **CG** deverá ser responsável, assim, pelo “controle do sistema de controle”, e por sua interlocução, na qualidade de órgão assessor, com o Co.

3.2 Etapas de elaboração normativa

A *primeira etapa*, realizada ainda durante o biênio de implantação da **CG** (2016-2017), em linha com as exigências do **TCE/SP**, foi destinada ao desenho institucional do **SCI**. Nela, foi concebido o modelo de controle interno da USP, com uma Controladoria Geral enxuta, responsável pela articulação das funções de controle interno em grande parte já exercidas pela administração central e pelas diversas unidades administrativas e de despesa da Universidade.

A *segunda etapa*, realizada em 2018, buscou o redimensionamento do primeiro esboço da normativa, visando à coordenação entre Controladoria, Procuradoria, Auditoria, Ouvidoria, **CODAGE** e unidades administrativas. Esse propósito foi consignado no Relatório anterior da **CG** (2018), e envolveu, sinteticamente, a integração das seguintes propostas à minuta de normativa:

- *Criação de uma Coordenadoria de Controle Interno (CCI)*, com a função de exercer o controle direto sobre as atividades de controle interno desempenhadas em cada uma das unidades da USP. Essa Coordenadoria deve ser diretamente vinculada à Reitoria, como forma de garantir sua autonomia técnico-funcional tanto em relação à **CODAGE** (que, no entanto, tem responsabilidade subsidiária pelas competências da **CCI**), quanto em relação às unidades administrativas e de despesa da USP. Na sistemática prevista pela normativa, as unidades devem enviar regularmente seus dados de controle interno à **CCI**, que, além de exercer o monitoramento e o controle sobre essas informações, terá a atribuição de sistematizá-las, avaliá-las, e apresentar relatório anual à **CG** em torno do exercício dessa competência.
- *Separação de funções entre a CCI e o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria (CGRA)*, típico comitê de auditoria proposto já no projeto originário do **SCI** (conforme Relatório do biênio 2016-2017). O **CGRA** terá por escopo assessorar os conselhos superiores (notadamente, o Co, por intermédio da **CG**), no sentido de auxiliá-los no controle sobre a qualidade das informações contábeis e financeiras e dos sistemas de auditoria internos, visando à confiabilidade do **SCI** e a integridade das informações de auditoria. Com a revisão de 2018, o **CGRA** foi desvinculado da **CCI** e da **CODAGE**, visando à ampliação de sua autonomia na supervisão das atividades da auditoria interna e no monitoramento da efetividade do sistema de denúncias e dos códigos de ética e de conduta. Também foi explicitada sua atribuição ligada à “gestão da matriz de riscos da Universidade”. Essa matriz deverá ser delineada pelo **CGRA** e encaminhada à **CCI** e à **CG**, com indicações de medidas a serem tomadas para a mitigação ou eliminação dos riscos identificados.

A *terceira etapa*, realizada ao longo de 2019, procurou enfrentar alguns gargalos mapeados no último Relatório, e conferir maior adequação e sistematicidade ao texto da minuta. Nessa etapa, foram realizadas as seguintes tarefas:

- Revisão da articulação entre a Controladoria Geral (**CG**), Assessoria de Planejamento Orçamentário (**APO**) e o Departamento de Finanças vinculado à Coordenadoria de Administração Geral (**DF-CODAGE**), especialmente no que se refere às competências da **APO** em subsidiar os órgãos administrativos da Universidade na tomada de decisões que tenham impacto econômico-financeiro em exercícios futuros. Após proveitosa interlocução com as respectivas chefias, entendeu-se pela necessidade de *construção de uma seção, na minuta de normativa, especificamente destinada a disciplinar as atribuições da APO em matéria de controle interno*;
- Aperfeiçoamento do sistema de recebimento, resolução e monitoramento de denúncias, o que, mediante articulação entre **CG** e Ouvidoria Geral (**OG**), resultou na *inclusão das atribuições de controle interno da OG na minuta de normativa do SCI*. Trata-se de um esforço indispensável à benéfica integração entre o sistema interno de tratamento de denúncias e o sistema de controle interno da Universidade;
- Revisão do papel da Procuradoria Geral no **SCI**, por meio da discussão de versões preliminares da normativa com seus respectivos dirigentes. O esforço resultou em uma *ampliação das funções da Procuradoria Geral no âmbito do SCI*, especialmente no que toca ao monitoramento do impacto do controle externo exercido sobre a Universidade;
- Revisão de aspectos redacionais e jurídicos da minuta, com a incorporação explícita, no texto da normativa, da criação dos dois órgãos ainda não instituídos, a **CCI** e o **CGRA**, e a reforma do preâmbulo da normativa;
- Construção de uma parte geral para a normativa, contemplando a sistematização das normas gerais, como as competências constitucionais que pautam o **SCI**, os órgãos integrantes e suas respectivas responsabilidades, além de deveres e proibições dos dirigentes de órgãos integrantes do **SCI**;
- Previsão de mecanismos de uniformização, organização de precedentes e promoção da segurança jurídica na atuação do **SCI**. Nessa mesma linha, foram incorporados (e incentivados) os meios consensuais de apuração de denúncias, eliminação de irregularidades e solução de controvérsias;
- Construção de uma seção específica na normativa para integrar as competências de gestão de indicadores e as atividades de controle

interno. Na medida em que os indicadores de desempenho acadêmico sejam subsídios fundamentais à tomada de decisão pela Universidade, especialmente no que concerne às suas atividades-fim, é essencial que o Escritório responsável pela gestão desses indicadores participe do sistema ocupado do controle interno das atividades universitárias.

Ao longo dos anos 2020 e 2021, pretende-se aprofundar a articulação com os demais órgãos envolvidos em tarefas de controle interno na USP para se aperfeiçoar o texto da normativa proposta e devolvê-la, então, à apreciação dos órgãos de deliberação. Apesar de tratar de inúmeros temas, envolver vários órgãos internos e propor a criação de alguns novos, a referida normativa basicamente disciplina atividades de controle já existentes na Universidade e realizadas, em grande parte, cotidianamente. O objetivo central e desafiador da normativa é colocar essas várias atividades em um sistema coerente, articulado e eficiente.

A **Figura 3.1** a seguir sintetiza as mencionadas etapas de construção da normativa sobre o **SCI** da USP e contextualiza o momento atual em que se encontra esta atividade.

3.3 Coordenadoria de Controle Interno e o Comitê de Riscos

A mais importante dessas alterações realizadas em 2019 na proposta de normativa de estruturação do **SCI** – e a que produz mais impacto à estrutura universitária – foi a inclusão de dispositivos que criarão, se aprovados, a Coordenadoria de Controle Interno (**CCI**) e o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria (**CGRA**).

As funções desses dois órgãos no sistema de controle interno (**SCI**) já foram detalhadas no último Relatório da Controladoria Geral (referente a 2018, itens 82 e 83), e encontram-se na minuta anexa ao presente Relatório (**ANEXO 3.1**). Ainda assim, vale ressaltar que, na proposta, a Coordenadoria de Controle Interno (**CCI**) será o órgão responsável pela implementação das diretrizes de controle interno às unidades administrativas e de despesa, bem como pelas medidas de *compliance* (art. 16, 17, 18 e 19 da minuta). A seu turno, o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria (**CGRA**) será o órgão responsável pela gestão da matriz de riscos da Universidade, e pela supervisão das atividades de auditoria conduzidas na Universidade (art. 22 e 23 da minuta).

3.4 Outros avanços da proposta de normatização do SCI

Na revisão da normativa em 2019, além dos aspectos já mencionados, a **CG** entendeu relevante incorporar um amplo preâmbulo para destacar: (i) a obrigatoriedade do controle interno, estável e eficiente (art. 70 e 74 da

Constituição da República, e art. 32 e 35 da Constituição do Estado de São Paulo); (ii) a necessidade da Coordenadoria de Controle Interno (**CCI**) e do Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria (**CGRA**) para o adequado funcionamento do sistema de controle interno (**SCI**); (iii) a relevância da estruturação de um sistema de controle interno que garanta a conformidade das diversas unidades administrativas e de despesa às diretrizes de controle válidas para a Universidade; e (iv) o alinhamento da função de articular e supervisionar os órgãos ocupados do controle interno com as competências estatutárias da Controladoria Geral (art. 23-A do Estatuto da USP).

Além disso, a **CG** introduziu na minuta de Resolução um conjunto de normas gerais que, apenas para ilustrar, definem as *competências* do **SCI** e tratam dos atos sob responsabilidade do sistema. Essas responsabilidades estão alinhadas às normas que disciplinam o controle interno na Administração Pública brasileira, conforme demonstra a Figura 3.2 a seguir, estruturada com base em fontes constitucionais e em normas internas da Universidade de São Paulo.

Ainda na parte geral, a minuta aponta os *órgãos integrantes* do **SCI** (art. 4º), a saber: as unidades administrativas e de despesa, a Coordenadoria de Administração Geral (**CODAGE**), a Coordenadoria de Controle Interno (**CCI**, a instituir), o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria (**CGRA**, a instituir), a Assessoria de Planejamento Orçamentário (**APO**), a Procuradoria Geral (**PG-USP**), a Ouvidoria Geral (**OG**), o Escritório de Gestão de Indicadores de Desempenho Acadêmico (**EGIDA**) e a Controladoria Geral (**CG**). A normativa ressalva que a sistematização das competências no **SCI** não exclui ou prejudica, no âmbito de cada chefia. Instrumentos de: (i) controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia (art. 8º, I); (ii) controle do delegante sobre o desempenho de competências delegadas (art. 8º, II); e (iii) controle de aplicação dos recursos públicos e de guarda dos bens públicos (art. 8º, III).

Por fim, a parte geral da minuta de Resolução do **SCI** prevê os *deveres funcionais* ínsitos às atividades de controle interno. Essa relação descreve os deveres compartilhados por todos os órgãos que integram o **SCI**, e que decorrem das prerrogativas inerentes ao exercício do controle interno. Nisso se incluem, por exemplo, a vedação ao exercício de atividades que conflitem com as competências de controle interno ou que coloquem em risco a neutralidade no exercício dessas atribuições.

Em síntese, a estrutura e as funções da parte geral, na minuta de Resolução de **SCI**, podem ser esquematizadas como mostrado na Figura 3.3.

Para além da parte geral, também merecem destaque na normativa os seguintes aspectos:

- A menção ao *uso de instrumentos pró-consensuais no controle*, que podem substituir os processos clássicos, sobretudo os disciplinares, reduzindo custos e a mobilização por vezes excessiva de tempo, recursos materiais e estruturas burocráticas para solucionar problemas que poderiam ser objeto de acordos. Em razão disso, a minuta de Resolução do **SCI** estabelece a prospecção de formas consensuais de resolução de irregularidades, controvérsias e conflitos como um dever geral dos agentes ocupados com funções de controle interno (art. 5º, VI). Também prevê que todos os órgãos integrantes do sistema de controle interno efetivamente possam, ouvida a Procuradoria Geral, celebrar compromissos jurídicos para eliminar irregularidades, incerteza jurídica ou situação conflituosa (art. 7º).
- Outra preocupação sistemática incorporada à minuta de Resolução do **SCI** em 2019 deu-se em relação à uniformização, padronização e organização de *precedentes administrativos*. Em linha com as inovações introduzidas pela Lei n. 13655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei n. 4657/1942), a minuta busca, estimulando a uniformização, a padronização e a auto vinculação da administração pública em relação aos seus próprios precedentes, mitigar a incerteza quanto às decisões de controle (art. 24, LINDB), e fomentar a segurança jurídica em benefício de quem se encontra sujeito à autoridade controladora (art. 30, LINDB). Dessa maneira, a minuta estabelece, em seu art. 6º, que a Controladoria Geral (**CG**), a Procuradoria Geral, a Coordenadoria de Controle Interno (**CCI**) e o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria (**CGRA**) poderão editar súmulas para orientar os demais órgãos da Universidade no exercício de suas funções. Todas as chefias de órgãos integrantes do **SCI** ainda poderão adotar instrumentos de uniformização de decisões e vinculação a precedentes administrativos em matéria de controle interno (art. 8º, IV).

3.5 Configuração do SCI na última versão da minuta

Como forma de ilustrar o arranjo institucional proposto para o **SCI** da Universidade, em sua última versão (atualizada, dezembro de 2019),

recorre-se à Figura 3.4 ou síntese abaixo (detalhada no **ANEXO 3.1** deste Relatório).

Neste esquema, mostrado na Figura 3.4, a área destacada em amarelo corresponde ao **SCI** da Universidade em pleno funcionamento (projeção). As linhas poligonais azuis destacam as relações organizacionais entre os integrantes do **SCI**. Os retângulos em azul indicam órgãos já existentes, cujas competências devem ser integradas ao **SCI**. Os retângulos em laranja indicam órgãos a serem criados e regulamentados pela Resolução do **SCI**.

No modelo de **SCI** proposto, cabe à **CG** articular e supervisionar as atividades de execução de controle interno desempenhadas pelos demais órgãos componentes do sistema. Para tanto, a minuta de Resolução do **SCI** continua definindo o fluxo de relatórios e documentos. Essa dinâmica sofreu mudanças significativas em relação àquela prevista na versão anterior da minuta (2018). A síntese do fluxo de relatórios e documentos no interior do **SCI** pode ser observada na Figura 3.5.

Para o adequado funcionamento desse modelo de **SCI**, são estabelecidos os seguintes prazos e rotinas de periodicidade, como ilustrado na Figura 3.6. Nesta Figura, ou mais apropriadamente quadro, as linhas destacadas em rosa indicam relatórios que foram acrescentados à minuta de Resolução do **SCI** durante 2019. As linhas destacadas em amarelo indicam os relatórios que foram acrescentados à minuta e já aprovados pelas respectivas chefias durante 2019.

Note-se que, para aqueles relatórios em que a minuta não prevê prazos específicos, aplica-se, por disposição da parte geral da normativa (art. 5º, § 1º), o prazo de 60 (sessenta) dias previsto, de maneira subsidiária, na Lei Estadual de Processo Administrativo (Lei Estadual n. 10177/1998, art. 18¹). Todos os prazos constantes da tabela acima foram alterados, em 2019, em relação ao que era previsto pelo estado da minuta em 2018. A revisão se justifica pelo aprofundamento do diálogo entre a Controladoria Geral (**CG**) e os órgãos envolvidos, buscando adaptar os prazos propostos às dificuldades encontradas na prática da gestão universitária.

¹ **Art. 18.** Será de 60 (sessenta) dias, se outra não for a determinação legal, o prazo máximo para a prática de atos administrativos isolados, que não exijam procedimento para sua prolação, ou para a adoção, pela autoridade pública, de outras providências necessárias à aplicação de lei ou decisão administrativa. **Parágrafo único:** O prazo fluirá a partir do momento em que, à vista das circunstâncias, tornar-se logicamente possível a produção do ato ou a adoção da medida, permitida prorrogação, quando cabível, mediante proposta justificada.

ANEXO

PARTE III – O Sistema de Controle Interno (SCI)

Anexo 3.1 – Minuta - Organiza e regulamenta o Sistema de Controle Interno (SCI) da Universidade de São Paulo. RESOLUÇÃO Nº [...] de [...]

Organiza e regulamenta o Sistema de Controle Interno (SCI) da Universidade de São Paulo, cria, junto à Reitoria da Universidade de São Paulo, a Coordenadoria de Controle Interno (CCI) e o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria (CGRA), e dá outras providências.

O Reitor da Universidade de São Paulo, usando de suas atribuições legais, nos termos do art. 42 do Estatuto da Universidade de São Paulo, tendo em vista o deliberado pela Comissão de Legislação e Recursos, em sessão realizada em xx de xxxx de xxx, e pela Comissão de Orçamento e Patrimônio, em sessão realizada em xx de xxxx de xxx, e considerando:

- i. A obrigatoriedade de se implementar, em linha com os art. 70 e 74 da Constituição da República, e com os art. 32 e 35 da Constituição do Estado de São Paulo, um Sistema de Controle Interno (SCI) na Universidade de São Paulo, dotando-o de estabilidade institucional, eficiência administrativa e conformidade normativa;
- ii. A necessidade de se criarem novos órgãos que permitam ao Sistema de Controle Interno desempenhar todas as funções

necessárias para atingir os objetivos constitucionais que lhe cabem.

- iii. A relevância da estruturação de um Sistema de Controle Interno capaz de definir diretrizes para as Unidades Administrativas e de Despesa da Universidade de São Paulo, respeitando suas competências administrativas, financeiras e orçamentárias necessárias ao desenvolvimento da pesquisa, do ensino e da extensão; e
- iv. A importância de que todos os órgãos que atuem no âmbito do controle interno trabalhem de maneira harmônica e cooperativa sob a supervisão e articulação da Controladoria Geral, nos termos do art. 23-A do Estatuto da Universidade de São Paulo, baixa a seguinte

RESOLUÇÃO

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I Competências

Art. 1º O Sistema de Controle Interno, organizado e disciplinado por esta Resolução, é pautado pelas competências que constam dos art. 70 e 74 da Constituição da República, bem como dos art. 32 e 35 da Constituição do Estado de São Paulo, especificamente:

I – Acompanhar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Universidade, avaliando-a quanto à eficácia e à eficiência de seus resultados;

II – Fiscalizar a legalidade de atos de gestão que comportem riscos à conformidade ou à sustentabilidade econômico-financeira da Universidade;

III – Avaliar o cumprimento de programas, metas, diretrizes e finalidades estabelecidas para a Universidade, aí incluídas as normas de planejamento orçamentário;

IV – Apoiar e subsidiar o controle externo exercido sobre a Universidade de São Paulo; e

V – Fomentar medidas que visem à ampliação da publicidade, da transparência e da participação da sociedade no controle da Universidade.

Art. 2º No exercício de suas competências, os órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno são responsáveis por:

I – Executar os atos de controle interno sobre os recursos da Universidade;

II – Coordenar as ações de controle interno de modo eficiente e transparente, assegurando que as informações produzidas sejam íntegras e confiáveis à tomada de decisão pelas instâncias de administração da Universidade;

III – Assegurar a adoção de políticas de integridade da gestão universitária;

IV – Salvaguardar, mediante controle prévio, concomitante e posterior, os recursos da Universidade contra perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida;

V – Atender as solicitações dos órgãos e entidades encarregados do controle externo, subsidiando-os com as informações e documentos por eles demandadas;

VI – Executar outras competências especificamente atribuídas por normas universitárias ou aplicáveis à Universidade.

Art. 3º Todos os atos de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Universidade de São Paulo encontram-se sujeitos à competência do Sistema de Controle Interno, inclusive em relação a:

I – Operações de crédito e garantia realizadas pela Universidade;

II – Operações de constituição e administração da reserva patrimonial de contingência da Universidade;

III – Direitos e haveres da Universidade, independentemente de sua origem;

IV – Quaisquer atos que impliquem deferimento de vantagens ou alteração na forma de calcular parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário do quadro pessoal da Universidade;

V – Quaisquer atos que importem utilização de bens, ativos e recursos da Universidade de São Paulo por entidades privadas;

VI – Operações realizadas no âmbito da celebração e execução de contratos e de quaisquer outras formas de emparceiramento entre a Universidade e entidades do setor público, do setor privado ou do terceiro setor; e

VII – Aportes realizados por agentes privados no âmbito de parcerias temáticas atinentes a atividades-fim da Universidade.

Seção II

Integrantes, deveres e prerrogativas

Art. 4º *Integram o Sistema de Controle Interno (SCI) da Universidade de São Paulo os seguintes órgãos:*

I – Unidades Administrativas e de Despesa;

II – Coordenadoria de Administração Geral da Universidade de São Paulo (CODAGE);

III – Coordenadoria de Controle Interno (CCI);

IV – Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria (CGRA);

V – Assessoria de Planejamento Orçamentário (APO);

VI – Procuradoria Geral (PG);

VII – Ouvidoria Geral (OG);

VIII – Escritório de Gestão de Indicadores de Desempenho Acadêmico (EGIDA); e

IX – Controladoria Geral (CG);

Parágrafo único. Todos os demais órgãos universitários que detiverem, por atribuição normativa, competências de controle interno são considerados integrantes do sistema de controle interno estritamente no exercício dessas competências.

Art. 5º No exercício das suas atribuições, os dirigentes dos órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno observarão os seguintes deveres e proibições:

I – Vedação ao exercício de atividades que conflitem com as competências de controle interno, ou que coloquem em risco a neutralidade no exercício dessas atribuições;

II – Vedação à participação em sindicâncias e processos administrativos disciplinares ou sancionatórios;

III – Respeito às normas de transparência, acesso à informação e proteção de dados no exercício das atribuições de controle interno;

IV – Eficiência, consistente no emprego produtivo dos recursos da Universidade, definido pela razão entre produto obtido e recursos empregados;

V – Economicidade, expressa na alocação motivada e proporcional de custos e resultados;

VI – Ampla disposição ao recebimento de denúncias e à prospecção de formas consensuais na composição das controvérsias;

VII – Estrita observância dos prazos legais e regimentais, em consonância à razoável duração do processo administrativo.

§ 1º Na ausência de prazo previsto em norma específica, aplicam-se os prazos previstos na Lei Estadual de Processo Administrativo.

§ 2º O descumprimento injustificado ou o atraso imotivado na entrega de qualquer um dos relatórios previstos nesta Resolução implica descumprimento de dever funcional.

Art. 6º A Controladoria Geral, a Procuradoria Geral, a Coordenadoria de Controle Interno e o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria poderão responder a consultas e editar súmulas para orientar os demais órgãos da Universidade no exercício de suas funções.

Parágrafo único. A Controladoria Geral sistematizará as consultas e súmulas produzidas no exercício das competências descritas no caput, garantindo-lhes a devida publicidade.

Art. 7º Nos limites de suas competências, e ouvida a Procuradoria Geral, os órgãos do *Sistema de Controle* Interno poderão celebrar compromissos com os demais órgãos da Universidade no intuito de eliminar irregularidades, incerteza jurídica ou situação conflituosa.

Art. 8º A sistematização do controle interno, na forma estabelecida nesta Resolução, não elimina ou prejudica o controle administrativo inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos, compreendendo:

I – Instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a Universidade;

II – Instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício de atividades executadas no âmbito de competência delegada, pelo delegante;

III – Instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos;

IV – Instrumentos de uniformização de decisões e vinculação a precedentes administrativos em matéria de controle interno.

CAPÍTULO II

ÓRGÃOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Seção I

Unidades Administrativas e de Despesa

Art. 9º As atividades de controle interno serão exercidas diretamente pelas unidades administrativas e de despesa da Universidade de São Paulo, por meio de um sistema coordenado de diretrizes e relatórios periódicos, nos termos desta Resolução.

Art. 10. Para os fins desta Resolução, considera-se:

I – Unidade administrativa: órgão dotado de estrutura administrativa para a execução de suas atribuições, podendo constituir-se como unidade de despesa caso venha a ter orçamento consignado nas peças orçamentárias da Universidade;

II – Unidade de despesa: unidade administrativa cujo orçamento se encontra previsto em dotações específicas no orçamento da Universidade de São Paulo, executando as despesas pertinentes à sua atuação.

Art. 11. Às unidades administrativas e de despesa compete:

I – Comprovar a legalidade dos repasses financeiros a quaisquer entidades, em que são responsáveis pela execução orçamentária e contábil-financeira, avaliando a eficiência dos resultados alcançados por meio da elaboração das respectivas prestações de contas; **II** – Exercer o controle dos recursos públicos gastos em seu próprio âmbito.

Art. 12. As unidades administrativas e de despesa elaborarão relatório semestral, de acordo com modelo estabelecido pela Coordenadoria de Controle Interno, no qual deverão manifestar-se sobre o cumprimento das metas e diretrizes de controle interno da Universidade.

§ 1º Os relatórios serão assinados pelos responsáveis das unidades administrativas e de despesa, que responderão pessoalmente pela veracidade e integridade das informações contidas em tais documentos.

§ 2º Os relatórios deverão ser encaminhados à Coordenadoria de Controle Interno, que por sua vez elaborará relatório que condense as informações de cada unidade administrativa e de despesa, além de apresentar um panorama geral,

por unidade, da implementação e execução das metas e diretrizes de controle interno da Universidade

§ 3º As unidades elaborarão seus relatórios em até 30 (trinta) dias contados da data de encerramento do semestre conforme o calendário oficial da Universidade;

§ 4º O relatório condensado da Coordenadoria de Controle Interno, conforme o § 2º, será encaminhado à Controladoria Geral em até 90 (noventa) dias contados da data de encerramento do semestre conforme o calendário oficial da Universidade;

Art. 13. Os responsáveis pelas unidades administrativas e de despesa manterão arquivados na origem todos os relatórios, pareceres e demais atos exarados no cumprimento de funções de controle interno.

Art. 14. Se no curso das atividades de controle interno forem encontrados, na unidade, indícios de infrações legais e disciplinares, qualquer servidor deverá dar imediata ciência à Coordenadoria de Controle Interno, que deverá comunicar a autoridade competente para eventual apuração disciplinar.

Seção II

Coordenadoria de Administração Geral da Universidade de São Paulo – CODAGE

Artigo 15. Compete à CODAGE, no Sistema de Controle Interno, a orientação e a regulação das operações administrativas da Universidade, cabendo-lhe:

I – Coordenar informações e elaborar estudos que subsidiem a administração geral da Universidade;

II – Integrar, padronizar e propor normas, diretrizes, rotinas e estratégias institucionais que promovam a eficiência administrativa, a conformidade legal e a responsabilidade social e fiscal na gestão do quadro de pessoal;

III – Assegurar, junto às unidades administrativas e de despesa da Universidade, a difusão de boas práticas de gestão;

IV – Comprovar a observância dos Parâmetros de Sustentabilidade Econômico Financeira quanto à política salarial, à política de benefícios, e aos atos administrativos de contratação, no âmbito do plano universitário de gestão de pessoas;

V – Exercer o controle das operações de crédito e de garantia, bem como dos direitos e haveres no âmbito da Reitoria e das unidades administrativas e de despesa em que figura como responsável pela execução orçamentária, contábil, financeira e patrimonial;

VI – Assegurar a conformidade e a eficiência das operações de constituição e administração da reserva patrimonial de contingência da Universidade;

VII – Exercer, no que lhe competir, o controle, sob o aspecto financeiro, da celebração e execução dos contratos, ou de quaisquer outras formas jurídicas de emparceiramento, celebrado entre a Universidade e entidades do setor público, do setor privado, ou do terceiro setor;

VIII – Gerenciar o sistema de gestão de contratos e de quaisquer outras formas jurídicas de emparceiramento, garantindo-lhe a devida publicidade.

IX – Comprovar a legalidade dos repasses financeiros a quaisquer entidades, no âmbito da reitoria e das unidades administrativas e de despesa em que a CODAGE é a responsável pela execução orçamentária e contábil-financeira, avaliando a eficiência dos resultados alcançados por meio da elaboração das respectivas prestações de contas;

X – Monitorar, sob o aspecto financeiro, os atos que importem dispêndios de recursos da Universidade de São Paulo por terceiros;

XI – Monitorar, sob o aspecto financeiro e em conjunto com o Escritório de Desenvolvimento de Parcerias, os aportes realizados por terceiros a favor da Universidade no âmbito de projetos temáticos atinentes a atividades-fim;

XII – Sistematizar e garantir a veracidade e a integridade dos registros contábeis e dados de execução orçamentária, da Reitoria e das unidades administrativas e de despesa, visando à consistência do controle interno e ao incremento da transparência administrativa; e

XIII – Auxiliar a Controladoria Geral em sua competência de coordenação do Sistema de Controle Interno, fornecendo informações de ofício ou mediante solicitação.

§ 1º Para atender às competências previstas nos incisos II e IV, a CODAGE remeterá, à Controladoria Geral, Relatório Anual da Gestão de Pessoas, em até 30 (trinta) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente.

§ 2º Para atender à competência prevista no inciso VI, a CODAGE remeterá, à Controladoria Geral, o Relatório Anual de Gestão e o Relatório de Acompanhamento da Reserva Patrimonial de Contingência, em até 30 (trinta) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente.

§ 3º Para atender às competências previstas nos incisos V, VII, VIII, X e XI, a CODAGE remeterá, à Controladoria Geral, Relatório Anual de Gestão Contratual e Controles, em até 30 (trinta) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente.

§ 4º Para atender à competência prevista no inciso IX, a CODAGE manterá disponíveis à Controladoria Geral, em tempo real, da forma determinada o inciso XII, registros contábeis e dados de execução orçamentária, tanto da Reitoria quanto das demais unidades administrativas e de despesa.

Seção III

Da Coordenadoria de Controle Interno

Art. 16. Fica criada, junto ao Gabinete do Reitor, a Coordenadoria de Controle Interno (CCI).

Art. 17. São atribuições da Coordenadoria de Controle Interno:

I – Definir a metodologia de trabalho e monitoramento a ser aplicada junto às Unidades Administrativas e de Despesas e CODAGE

II – Elaborar e implantar o sistema de coleta de informações visando ao acompanhamento e controle das exigências constitucionais, junto às Unidades Administrativas e de Despesas e CODAGE;

III – Requisitar, à CODAGE e às unidades administrativas e de despesas, de ofício ou mediante provocação da Controladoria Geral, informações e documentos a respeito da implementação das metas e diretrizes de controle interno;

IV – Analisar os relatórios previstos no *art. 12*, apreciando-os em relação ao cumprimento das metas e diretrizes definidas para o Sistema de Controle Interno, encaminhando suas conclusões à Controladoria Geral e à respectiva unidade administrativa e de despesa;

V – Zelar, junto às unidades administrativas e de despesa e à CODAGE, pela implementação das metas e diretrizes de controle interno da Universidade;

VI – Monitorar a realização das receitas advindas do Governo do Estado de São Paulo em relação às despesas descritas nas peças orçamentárias da Universidade, avaliando o cumprimento de seus resultados e sua respectiva eficácia;

VII – Exercer, sobre a CODAGE e as unidades administrativas e de despesa, o controle das operações de crédito e garantias, bem como dos direitos e haveres da Universidade de São Paulo;

VIII – Verificar, em reexame, mediante provocação, denúncia, ou incidente no controle interno ou externo, a legalidade dos repasses a terceiros, avaliando a eficiência dos resultados alcançados pelas respectivas análises das prestações de contas elaboradas pela CODAGE e Unidades Administrativas e de Despesa;

IX – Atestar, em conjunto com os responsáveis pela administração financeira da Universidade, o Relatório de Gestão Fiscal, a ser encaminhado à Secretaria Estadual da Fazenda e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

X – Verificar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados, mediante análise dos relatórios definidos no *art. 12*;

XI – Apurar o custo das atividades e projetos da Universidade, viabilizando a identificação de perfis de despesa e seus respectivos riscos e impactos financeiros e orçamentários;

XII – Desenvolver metodologia para a criação de um sistema de apuração de custos dos serviços e atividades da Universidade;

XIII – Elaborar relatórios com análises dos custos dos serviços da Universidade, objetivando a melhora da eficiência dos gastos públicos da gestão;

XIV – Articular-se com as instâncias responsáveis pela elaboração das peças orçamentárias da Universidade e com o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria subsidiando-os com informações do Sistema de Custos;

XV – Comprovar a legalidade da gestão da CODAGE e das Unidades Administrativas e de Despesa, mediante exercício de sua fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, elaborando relatórios de auditoria;

XVI – Auditar, conforme os critérios definidos em sua atividade, as prestações de contas, incluídas as que envolvam formas jurídicas de emparceiramento, e os vencimentos, salários e benefícios dos servidores da Universidade, além de examinar os processos das unidades administrativas e de despesas e da CODAGE quanto aos temas que se façam necessários, dentre os quais:

- a) gestão de contratos;
- b) licitações e compras universitárias;
- c) execução orçamentária (empenho, liquidação e pagamento); e
- d) recolhimentos.

XVII – Especificar os tipos de relatórios e pareceres de auditoria que serão utilizados na execução dessa atividade, elaborando-os conforme as normativas técnicas estaduais e federais;

§ 1º No exercício da competência prevista nos incisos II, III, IV, deste artigo, a Coordenadoria de Controle Interno deverá enviar formulários e questionamentos a todos os órgãos e entidades de controle interno, assinalando prazo razoável para seu cumprimento.

§ 2º Para atender à competência prevista nos incisos XI, XII e XIII deste artigo, a Coordenadoria de Controle Interno remeterá ao Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria, com cópia para o Gabinete do Reitor e para a Controladoria Geral, o Relatório Anual de Custos, em até 90 (noventa) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente.

Art. 18. Cabe à Coordenadoria de Controle Interno, sem prejuízo das competências normativas previstas a outras instâncias da estrutura universitária, propor normas e procedimentos de *compliance*, visando ao atingimento da eficácia e da efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações da Universidade.

Art. 19. Em suas atividades, relatórios e prestações de contas, a Coordenadoria de Controle Interno deverá verificar o cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais que compõem o regime jurídico dos orçamentos públicos, em especial, a Lei Geral de Orçamentos, Lei 4320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, dentre outras.

Art. 20. A Coordenadoria de Controle Interno será dirigida por um Coordenador, indicado pelo Controlador Geral e nomeado pelo Reitor, dentre os servidores docentes e não docentes do quadro efetivo da USP, que preencham os seguintes requisitos:

I – Idoneidade moral e reputação ilibada;

II – Notório conhecimento, e experiência comprovada de 05 (cinco) anos em, ao menos, três dos seguintes assuntos: ciências contábeis, administração pública, gestão universitária, economia, finanças públicas, auditoria, sistema de custos, orçamento público e direito administrativo.

Parágrafo único. Nos seus impedimentos e ausências, o Coordenador será substituído pelo coordenador adjunto, indicado pelo Coordenador e nomeado pelo Reitor.

Art. 21. A Coordenadoria de Controle Interno será integrada por, pelo menos, três departamentos técnicos que tratarão das seguintes matérias: Auditoria Interna, Compliance e Custos.

Parágrafo único. A Coordenadoria de Controle Interno poderá, ainda, contar com outros departamentos técnicos, criados por resolução própria aprovada pelo Reitor.

Seção IV

Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria

Art. 22. Fica criada, junto ao Gabinete do Reitor, o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria (CGRA).

Art. 23. Compete ao Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria:

I – A execução dos trabalhos atinentes à definição, levantamento e análise dos riscos a que estão submetidas as atividades desempenhadas pelas unidades administrativas e de despesa da Universidade, de acordo com as metas e diretrizes de controle interno;

II – A elaboração da matriz de riscos, a que se sujeita a Universidade;

III – A revisão periódica da matriz de riscos da Universidade;

IV – O monitoramento e a verificação das ações corretivas tomadas pelos respectivos gestores;

V – O acompanhamento dos trabalhos de auditoria interna executados pelo Departamento de Auditoria Interna da Coordenadoria de Controle Interno da Universidade de São Paulo;

VI – O monitoramento de denúncias recebidas pela Ouvidoria Geral, Procuradoria Geral, Coordenadoria de Controle Interno e Controladoria Geral, e de seus desdobramentos.

Art. 24. O Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria é composto por 03 (três) membros pertencentes ao quadro efetivo de servidores docentes e não docentes da Universidade de São Paulo, e que demonstrem notório conhecimento sobre, ao menos, duas das seguintes áreas: ciências contábeis, gestão de riscos, controles internos, auditoria, finanças públicas ou administração pública.

§ 1º Ao menos dois dos três membros deverá possuir experiência comprovada de 05 (cinco) anos em, ao menos, duas das áreas supramencionadas;

§ 2º Para fins de comprovação do período de experiência mencionado no parágrafo anterior, poderão ser

computados os diversos períodos de atuação nas diversas áreas de conhecimento supramencionadas;

§ 3º Os membros do Comitê serão indicados pelo Controlador Geral e nomeados pelo Reitor.

Art. 25. Na primeira reunião do Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria, os membros elegerão o Presidente do Comitê e o seu substituto, a serem ambos nomeados pelo Reitor:

I – O mandato do Presidente do Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria será de 04 (quatro) anos, inadmitida a recondução;

II – Os mandatos dos demais membros do Comitê será de 03 (três) anos, admitindo-se duas reconduções.

Art. 26. Para o exercício de suas atribuições, o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria poderá contar com o apoio de consultores *ad hoc* externos ou internos.

Art. 27. A partir da entrada em vigor desta Resolução, o Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria terá o prazo de um ano para:

I – Identificar os riscos que integram a matriz da Universidade, a que estão submetidas as atividades desempenhadas pela CODAGE e unidades administrativas e de despesa da Universidade;

II – Encaminhar à Coordenadoria de Controle Interno, ao Gabinete do Reitor e à Controladoria Geral, relatório com a identificação dos riscos, bem como a sugestão de medidas a serem tomadas para a sua mitigação ou eliminação.

§ 1º A matriz de riscos da Universidade deverá ter os riscos nela identificados e priorizados de acordo com sua probabilidade (frequência) e severidade (impacto), sempre observando a peculiaridade de cada unidade administrativa e de despesa, sendo periódica sua revisão quando o comitê evidenciar a necessidade

§ 2º O Comitê terá prazo de 90 (noventa) dias para se posicionar diante dos riscos em sua respectiva matriz, emitindo relatório anual à Controladoria Geral, sendo este prazo

contado a partir da data de publicização do relatório inaugural produzido nos termos do inciso II do presente artigo.

Art. 28. O Comitê deverá elaborar anualmente relatório de suas atividades de supervisão de auditorias, a ser encaminhado ao Gabinete do Reitor e a todos os órgãos do Sistema de Controle Interno, excepcionadas as unidades administrativas e de despesa, em 120 (cento e vinte) dias contados do encerramento do exercício anterior.

Art. 29. Os membros do Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria deverão se reunir ordinariamente pelo menos 06 (seis) vezes ao ano, e de suas reuniões serão lavradas atas que documentem os assuntos discutidos.

Parágrafo único - As atas referidas neste artigo deverão ser encaminhadas à Controladoria Geral, ao Gabinete do Reitor e à Procuradoria Geral em até 05 (cinco) dias úteis da sua aprovação pelo Comitê.

Seção V

Assessoria de Planejamento Orçamentário - APO

Art. 30. Compete à Assessoria de Planejamento Orçamentário (APO), no âmbito do Sistema de Controle Interno, o acompanhamento da elaboração das normas orçamentárias e da execução orçamentária da Universidade, cabendo-lhe:

I – Assessorar a Comissão de Orçamento e Patrimônio na definição do planejamento orçamentário da Universidade, quando da elaboração das propostas de planejamento plurianual e de diretrizes orçamentárias da Universidade;

II – Elaborar o relatório final de fechamento orçamentário; e

III – Acompanhar a execução orçamentária, em conjunto com a Coordenadoria de Controle Interno, garantindo a observância das normas de controle interno, em especial, dos parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira.

Art. 31. A Assessoria de Planejamento Orçamentário deverá prestar contas anualmente dos itens constantes do § 2º deste artigo, por meio de relatório a ser encaminhado à Controladoria Geral.

§ 1º O relatório deverá mencionar e fundamentar o cumprimento ou descumprimento das normas de controle interno da Universidade, em especial, de todas as regras determinadas pela Resolução 7344/2017, que fixa os Parâmetros de Sustentabilidade Econômico-Financeira da Universidade de São Paulo;

§ 2º O relatório deverá abordar, ao menos, as seguintes matérias:

a) os estudos de impacto econômico-financeiro de quaisquer decisões que importem a assunção de obrigação que onere exercícios orçamentários futuros;

b) os estudos de impacto econômico-financeiro que subsidiam eventuais propostas de reajuste na política salarial, na política de benefícios, ou na atividade administrativa de contratação;

c) a apreciação detalhada da execução orçamentária do exercício fiscal encerrado, indicando eventuais falhas e pontos de correção, e propondo os respectivos ajustes nas normas orçamentárias plurianuais;

d) o posicionamento sobre a situação da reserva patrimonial de contingência da Universidade, fundamentando seu comportamento ao longo do exercício fiscal analisado.

§ 3º O relatório de que trata o caput deverá ser encaminhado pela APO à Controladoria Geral em até 30 (trinta) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente.

Seção VI

Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo

Art. 32. Compete à Procuradoria Geral (PG), no âmbito do Sistema de Controle Interno:

I – Oferecer consultoria e assessoramento jurídico os demais órgãos do Sistema de Controle Interno, nos termos das Resolução 5888/2010;

II – Informar e encaminhar aos demais órgãos do Sistema de Controle Interno, de acordo com as suas competências, questões suscitadas por órgãos de controle externo;

III – Oferecer apoio jurídico, principalmente mediante oferta de pareceres, para a realização das atividades dos órgãos componentes do Sistema de Controle Interno;

IV – Atuar, em nome da Universidade e dos órgãos que integram sua estrutura, nos processos, procedimentos ou inquéritos instaurados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, assim como nas demais instituições dessa natureza, existentes na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios;

V – Promover a unificação da jurisprudência administrativa pertinente às atividades do Sistema de Controle Interno, propondo a edição de pareceres normativos ou súmulas administrativas.

Parágrafo único. A Procuradoria Geral encaminhará semestralmente um relatório à Controladoria Geral e à Coordenadoria de Controle Interno com a síntese, em termos quantitativos e qualitativos:

a) dos principais questionamentos apresentados à Universidade por órgãos de controle externo, notadamente, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

b) dos conflitos judiciais envolvendo a Universidade São Paulo.

Seção VII

Controladoria Geral da Universidade de São Paulo

Art. 33. Compete à Controladoria Geral (CG):

I – Como órgão do Conselho Universitário em matéria de controle interno:

a) A articulação contínua com os órgãos encarregados do planejamento e da execução orçamentária, e com os

órgãos responsáveis pela gestão financeira, operacional, patrimonial e contratual da Universidade de São Paulo;

b) O monitoramento da conformidade jurídica, orçamentária, financeira e contábil na atuação dos respectivos órgãos.

c) A fiscalização da execução orçamentária e dos exercícios financeiros à luz dos critérios estabelecidos pelos Parâmetros de Sustentabilidade Econômico-Financeira da USP;

d) O incremento da transparência pública na Universidade, tendo em vista o fomento à participação da sociedade civil e a prestação de contas dos recursos por ela destinados à instituição;

e) A articulação institucional, contínua e autônoma com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e com o Ministério Público do Estado de São Paulo, no âmbito de suas decisões sobre as contas da Universidade;

f) A informação ao Conselho Universitário as iniciativas adotadas no exercício de suas competências e pelos demais órgãos do SCI.

II – Como órgão de articulação e supervisão do sistema de controle interno da Universidade de São Paulo:

a) A coordenação dos órgãos e atividades do sistema de controle interno da Universidade;

b) A gestão do fluxo de relatórios e informações que integram o sistema de controle interno da Universidade;

c) O acompanhamento das atividades da Coordenadoria de Controle Interno voltadas à auditoria, ao recebimento de denúncias e à fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de recursos externos e nos demais sistemas administrativos e operacionais da Universidade;

d) O acompanhamento contínuo e regular, por meio da Coordenadoria de Controle Interno, das atividades de controle interno desenvolvidas pelas unidades da USP, incluídas as atividades de planejamento, gestão e execução orçamentária, financeira, contábil, contratual e patrimonial;

e) O assessoramento das unidades e a promoção de eventos de capacitação, em sua área de competência, em parceria com os demais órgãos do sistema de controle interno;

Art. 34. No exercício da competência estabelecida pelo inciso I-f do artigo anterior, a Controladoria Geral deverá elaborar um relatório anual de acompanhamento da ação do Sistema de

Controle Interno, a ser submetido ao Conselho Universitário, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados do encerramento do exercício anterior.

Parágrafo único. A apresentação, de ofício, do relatório previsto no caput não exclui a prestação de informações da Controladoria Geral ao Conselho Universitário mediante situações ou solicitações específicas.

Art. 35. No exercício da competência estabelecida pelo inciso II-b do *art. 33*, a Controladoria Geral se valerá, entre outros instrumentos, de relatórios periódicos e requisição de informações, o que inclui, de modo especial:

I – Recebimento e apreciação do *relatório condensado* da Coordenadoria de Controle Interno, que deverá conter síntese das atividades de controle interno desenvolvidas pelas unidades administrativas e de despesa, nos termos dos *art. 12*, §§ 2º e 4º, e *art. 17*, IV, desta Resolução;

II – Recebimento e apreciação do *relatório anual de custos*, elaborado pela Coordenadoria de Controle Interno, nos termos do *art. 17*, § 2º, desta Resolução;

III – Recebimento e apreciação do *relatório anual de gestão de pessoas*, elaborado pela CODAGE, nos termos do *art. 15*, § 1º, desta Resolução;

IV – Recebimento e apreciação do *relatório anual de gestão* e do *relatório de acompanhamento da reserva patrimonial de contingência*, elaborado pela CODAGE, nos termos do *art. 15*, § 2º, desta Resolução;

V – Recebimento e apreciação do *relatório anual de gestão contratual e controles*, elaborado pela CODAGE, nos termos do *art. 15*, § 3º, desta Resolução;

VI – Recebimento e apreciação do *relatório anual de acompanhamento de riscos*, elaborados pelo Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria, nos termos do *art. 27*, § 2º, desta Resolução;

VII – Recebimento e apreciação do *relatório anual de atividades de auditoria*, elaborados pelo Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria, nos termos do *art. 28* desta Resolução;

VIII – Recebimento e apreciação das *atas de reunião* do Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria, nos termos do *art. 29*, parágrafo único, desta Resolução;

IX – Recebimento e apreciação do *relatório anual de prestação de contas dos parâmetros de sustentabilidade econômico-financeira*, elaborado pela Assessoria de Planejamento Orçamentário, nos termos do *art. 31* desta Resolução;

X – Recebimento e apreciação do *relatório semestral da Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo*, contendo síntese das decisões do TCE/SP (controle externo de contas da USP) e do andamento judicial de ações movidas pelo MP/SP em matéria de controle universitário e dos conflitos judiciais em que a universidade estiver como parte, nos termos do *art. 32*, parágrafo único, desta Resolução.

Art. 36. A Controladoria Geral poderá requisitar informações e documentos aos demais órgãos do Sistema de Controle Interno e da Universidade de São Paulo quando necessários ao exercício de suas competências, respeitando as normas aplicáveis de proteção de dados e informações sigilosas.

Seção VIII

Demais órgãos do Sistema de Controle Interno

Art. 37. A Ouvidoria Geral (OG) e o EGIDA participarão do SCI com as atribuições definidas nos termos de normativas próprias.

Art. 38. Os demais órgãos que vierem a compor o SCI deverão observar as diretrizes, princípios e normas gerais definidas nesta Resolução.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 39. Enquanto não criada a estrutura organizacional da Coordenadoria de Controle Interno, a que se refere a Seção III do Capítulo II desta Resolução, suas respectivas funções, junto às Unidades Administrativas e de Despesas, serão exercidas pelo Departamento de Finanças da CODAGE.

Art. 40. No prazo de até 180 (cento e oitenta) dias após a entrada em vigor desta Resolução, a Coordenadoria de Controle Interno expedirá modelo de relatório de acompanhamento a que se refere o *art. 17*, § 1º, desta Resolução, com a finalidade de permitir o exercício de sua competência no que toca ao controle sobre as unidades administrativas e de despesa.

Art. 41. Caberá aos órgãos criados por esta Resolução a elaboração de projetos para seus respectivos regimentos internos, que serão aprovados pelos órgãos competentes.

Art. 42. No prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Resolução, a Coordenadoria de Controle Interno apresentará proposta completa de sua estrutura organizacional.

Art. 43. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

São Paulo, _ de _____ de 202__

FIGURAS

PARTE III – O Sistema de Controle Interno

Figura 3.1

Etapas de construção da normativa do Sistema de Controle Interno da Universidade de São Paulo (**SCI-USP**).

Ano (Exercício)	Etapa de implementação
2017	Concepção do desenho institucional do SCI/USP Implantação da Controladoria Geral da USP (biênio 2016-2017) Primeiro esboço da minuta que institui o SCI, com a diretriz de separação das funções de execução do controle interno e de ‘controle gerencial sobre o próprio sistema de controle’ (Controladoria Geral) Plano de implantação de um sistema coordenando de gestão de riscos e supervisão das auditorias internas

2018	Primeira revisão geral do SCI/USP, com reelaboração conceitual Previsão, na minuta, da Coordenadoria de Controle Interno (CCI), e incorporação da Assessoria de Planejamento Orçamentário (APO) Desvinculação entre CCI e CODAGE Previsão de um sistema dinâmico de relatórios periódicos Integração da Procuradoria Geral ao SCI
2019	Segunda revisão geral do SCI/USP, com mudanças redacionais Desenvolvimento de uma parte geral, com a indicação de competências e deveres funcionais aplicáveis a todo o SCI Incorporação de mecanismos de incentivo à consensualidade e à uniformização de precedentes administrativos Desvinculação entre CCI e Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria Eliminação da sobreposição de competências entre APO, CODAGE e CCI Integração com o sistema de denúncias internas, incorporando as atividades da Ouvidoria Geral ao SCI Integração do EGIDA/USP ao SCI Ampliação das competências da Procuradoria Geral junto ao SCI Revisão dos prazos internos à normativa e criação de novos relatórios
2020	Aprimoramento do texto mediante novas interlocuções com os órgãos já existentes do SCI Discussão sobre a necessidade de um colegiado de articulação ou sessões periódicas de encontro dos órgãos Debate sobre o conselho de usuários previstos na Lei 13.460/2017 e sobre políticas de integridade Discussões para eliminação de competências sobrepostas entre órgãos envolvidos no controle interno no sentido de evitar retrabalho e promover mais eficiência

Fonte: Controladoria Geral da USP
Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 3.2

Fundamento jurídico das competências gerais do SCI.

Competência do SCI/USP	Constituição da República	Constituição do Estado de São Paulo	Estatuto USP e Resolução n. 7344/2017
Art. 1º - Atribuições gerais do SCI/USP			
Acompanhar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Universidade, avaliando-a quanto à eficácia e à eficiência de seus resultados	Art. 70, caput Art. 74, II	Art. 32, caput Art. 35, II	Art. 23-A, I, do Estatuto USP
Fiscalizar a legalidade de atos de gestão que comportem riscos à conformidade ou à sustentabilidade econômico-financeira da Universidade	Art. 70, caput Art. 74, II	Art. 32, caput Art. 35, II	Art. 23-A, II, do Estatuto USP Art. 1º, § 1º, da Resolução 7344
Avaliar o cumprimento de programas, metas, diretrizes e finalidades estabelecidas para a Universidade, aí incluídas as normas de planejamento orçamentário	Art. 74, I	Art. 35, I	Art. 23-A, I e II, do Estatuto USP Art. 1º, caput, da Resolução 7344
Apoiar e subsidiar o controle externo exercido sobre a Universidade de São Paulo	Art. 74, IV	Art. 35, V	Art. 23-A, IX, do Estatuto USP
Fomentar medidas que visem à ampliação da publicidade, da transparência e da participação da sociedade no controle da Universidade	Art. 37, caput Art. 5º, XXXIII e XXXIV, “a”	Art. 35, § 2º Art. 254, II e § 1º	Art. 23-A, VI, do Estatuto USP

Art. 2º - Responsabilidade do SCI/USP			
Executar os atos de controle interno sobre os recursos da Universidade		Art. 254, caput	Art. 23-A, III e IV do Estatuto USP
Coordenar as ações de controle interno de modo eficiente e transparente, assegurando que as informações produzidas sejam íntegras e confiáveis à tomada de decisão pelas instâncias de administração da Universidade;		Art. 254, caput	Art. 23-A, V, do Estatuto USP
Assegurar a adoção de políticas de integridade da gestão universitária;		Art. 254, caput	Art. 23-A, V, do Estatuto USP
Salvaguardar, mediante controle prévio, concomitante e posterior, os recursos da Universidade contra perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida;	Art. 70, parágrafo único	Art. 32, parágrafo único	Art. 23-A, VIII, X, XI e XII, do Estatuto USP
Atender as solicitações dos órgãos e entidades encarregados do controle externo, subsidiando-os com as informações e documentos por eles demandadas	Art. 74, IV	Art. 35, V	Art. 23-A, IX, do Estatuto USP
Executar outras competências especificamente atribuídas por normas universitárias ou aplicáveis à Universidade		Art. 254, caput	Art. 23-A, XII, do Estatuto USP
Art. 3º - Atos sujeitos à competência do SCI/USP			
Operações de crédito e garantia realizadas pela Universidade	Art. 74, III	Art. 35, IV	
Operações de constituição e administração da reserva patrimonial de contingência da Universidade			Art. 14, 16 e 17 da Resolução 7344

Direitos e haveres da Universidade, independentemente de sua origem	Art. 74, III	Art. 35, IV	Art. 23-A, III, do Estatuto USP Art. 6º da Resolução 7344
Quaisquer atos que impliquem deferimento de vantagens ou alteração na forma de calcular parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário do quadro pessoal da Universidade		Art. 35, III	Art. 23-A, III, do Estatuto USP Art. 7º, caput, da Resolução 7344
Quaisquer atos que importem utilização de bens, ativos e recursos da Universidade de São Paulo por entidades privadas	Art. 70, parágrafo único	Art. 32, parágrafo único	Art. 23-A, III, do Estatuto USP
Operações realizadas no âmbito da celebração e execução de contratos e de quaisquer outras formas de emparceiramento entre a Universidade e entidades do setor público do setor privado ou do terceiro setor		Art. 35, II	Art. 23-A, III, do Estatuto USP Art. 7º, parágrafo único, da Resolução 7344
Aportes realizados por agentes privados no âmbito de parcerias temáticas atinentes a atividades-fim da Universidade			Art. 23-A, III, do Estatuto USP Art. 7º, parágrafo único, da Resolução 7344

Fonte: Controladoria Geral da USP
Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 3.3

Funções da “parte geral” na minuta de normativa do **SCI-USP**.

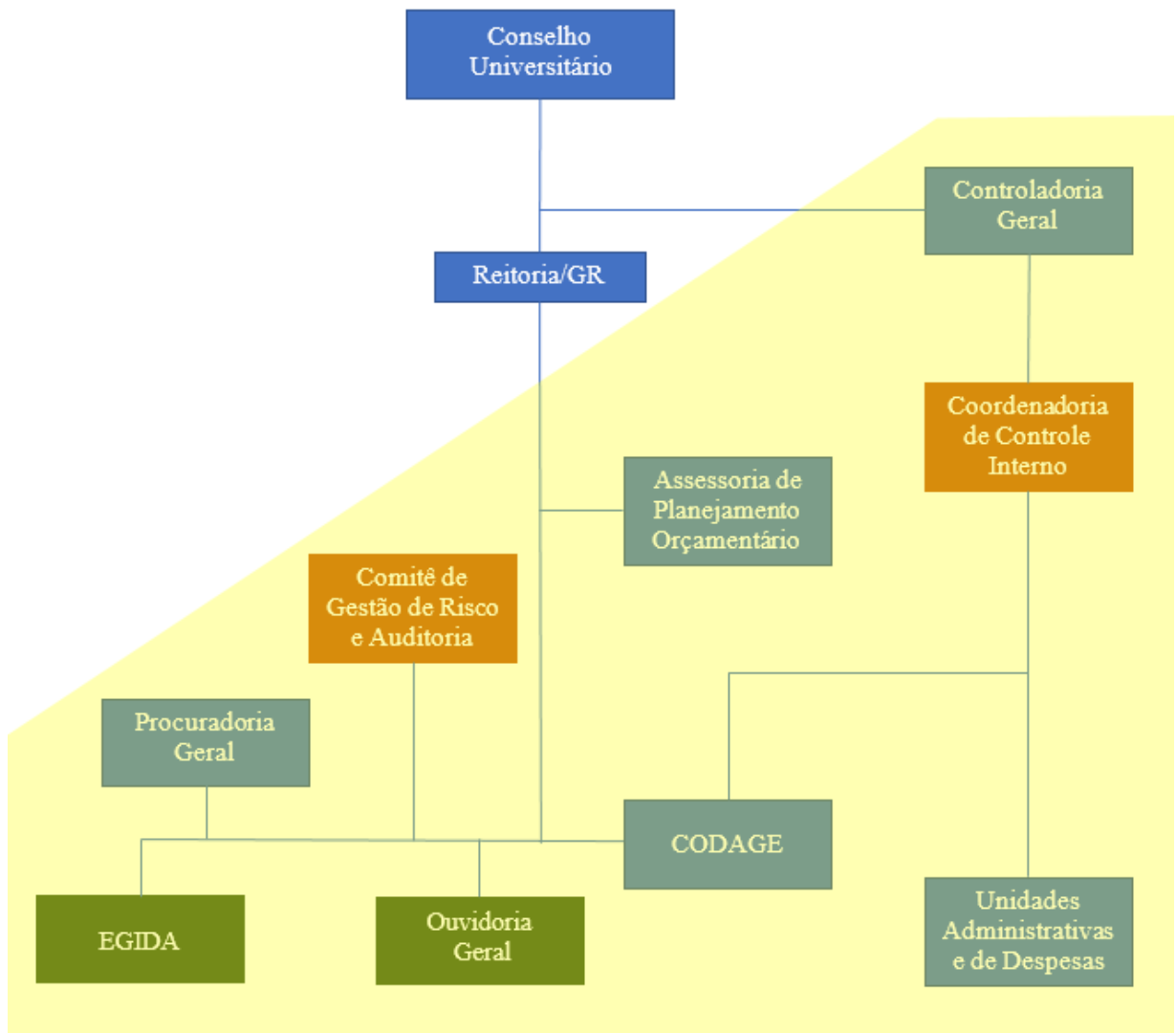
Função	Estratégia	Artigo
Definição de competências	Definição de “atribuições gerais” do sistema	1º
	Definição das responsabilidades compartilhadas pelos integrantes do sistema	2º
	Definição dos atos sujeitos à competência dos órgãos integrantes do sistema	3º
Instituição dos integrantes	Definição dos os órgãos integrantes do sistema	4º
Estruturação das formas de governança	Delimitação de deveres funcionais gerais	5º
	Previsão de prerrogativas indutoras de uniformização, padronização e organização de precedentes	6º
	Previsão de prerrogativas indutoras de consensualidade	7º
	Previsão de prerrogativas gerais de <i>compliance</i> , aplicáveis a todos os integrantes do sistema	8º

Fonte: Controladoria Geral da USP

Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 3.4

Resumo da estrutura de Sistema de Controle Interno, conforme proposto para a Universidade de São Paulo (atualizado, dezembro de 2019.)



Fonte: Controladoria Geral da USP

Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 3.5

Fluxo de relatórios e documentos do **SCI** (atualizado, dez. 2019).

Integrante do SCI GERADOR dos Relatórios e Documentos	Relatório/ Documento	Objetivo	Integrante do SCI RECEBEDOR dos Relatórios e Documentos
Unidades administrativas e de despesa da Universidade de São Paulo	Relatório Semestral de Gestão	Acompanhamento da execução das metas e diretrizes de controle interno da Universidade pelas unidades administrativas e de despesa	Coordenadoria de Controle Interno
CODAGE	Relatório Anual de Gestão	Acompanhamento da execução das metas e diretrizes de controle interno no âmbito das competências de coordenação da administração geral e de difusão de parâmetros de conformidade entre as unidades	Reitoria/GR, Controladoria Geral e Coordenadoria de Controle Interno
	Relatório de Gestão de Pessoas	Posicionar a Universidade sobre a observância dos parâmetros de sustentabilidade quanto à política salarial, à política de benefícios, e aos atos administrativos de contratação	Controladoria Geral
	Relatório de Acompanhamento da Reserva Patrimonial de Contingência	Comunicar a Universidade sobre conformidade e a eficiência das operações de constituição e administração da reserva patrimonial de contingência	Controladoria Geral

	Relatório de Gestão Contratual e Controles	Comunicar a Universidade sobre a situação financeira e operacional das formas de emparceiramento envolvendo recursos universitários; fundamentar as operações de crédito, garantia, direitos e haveres em que figura como responsável	Controladoria Geral
Coordenadoria de Controle Interno	Relatório Condensado das Unidades	Apresentar um panorama geral de todas as unidades a respeito da implementação e execução das metas e diretrizes de controle interno da Universidade	Controladoria Geral
	Relatório Anual de Custos	Apresentar um panorama geral dos custos observados nas unidades administrativas e de despesas, bem como do funcionamento do Departamento de Auditorias	Reitoria/GR, Controladoria Geral e Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria
Assessoria de Planejamento Orçamentário	Relatório de Prestação de Contas dos Parâmetros de Sustentabilidade	Prestação de contas sobre o cumprimento dos indicadores financeiros e orçamentários constantes da Norma de Parâmetros de Sustentabilidade da USP	Controladoria Geral
Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria	Relatório de Acompanhamento de Riscos	Acompanhamento das atividades de gerenciamento de riscos (inclui as versões atualizadas da matriz de riscos proposta). Identificação dos riscos e sugestões de medidas a serem tomadas para a sua mitigação ou eliminação	Controladoria Geral

	Relatório de Atividades de Auditoria	Acompanhamento das atividades de supervisão das auditorias internas realizadas pelas unidades administrativas e de despesa	Reitoria/GR, Controladoria Geral, Coordenadoria de Controle Interno, Assessoria de Planejamento Orçamentário e Procuradoria Geral
	Atas das reuniões (mínimo de 06 reuniões ao ano)	Registro das reuniões realizadas pelo Comitê, contendo dados importantes à gestão de riscos e auditoria	Reitoria/GR, Controladoria Geral e Procuradoria Geral
Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo	Relatório do Controle de Contas	Sintetizar as principais questões suscitadas pelo Tribunal de Contas do Estado, e sumarizar os fundamentos jurídicos envolvidos em cada questão	Controladoria Geral, Coordenadoria de Controle Interno e Comitê de Gestão de Riscos e Auditoria
	Relatório de Processos Internos	Sintetizar o quadro qualitativo dos processos administrativos internos à Universidade, avaliando-os qualitativamente	Controladoria Geral
	Relatório de Inquéritos e Ações Judiciais	Sintetizar as principais questões suscitadas em inquéritos do Ministério Público e em eventuais ações judiciais, sumarizando os fundamentos fáticos e jurídicos envolvidos em cada questão	Controladoria Geral
	Comunicação do encaminhamento jurídico de denúncias	Dar ciência à CG e ao órgão de onde advier a denúncia (Ouvidoria Geral, Coordenadoria de Controle Interno) de seu encaminhamento jurídico	Controladoria Geral, Comitê de Gestão de Riscos e órgão de onde advier a denúncia
Ouvidoria Geral	Relatório de Atividades	Comunicar a Universidade sobre o funcionamento e a eficácia dos mecanismos de recebimento e apuração de denúncias internas	Reitoria/GR e Controladoria Geral

Escritório de Gestão de Indicadores de Desempenho Acadêmico	Relatório de Indicadores e de Desempenho Acadêmico	Comunicar à CG os indicadores referentes às atividades-fim da Universidade e a série histórica de seu desempenho acadêmico	Controladoria Geral
Controladoria Geral da Universidade de São Paulo	Relatório de Atividades	Acompanhamento do cumprimento das metas e diretrizes de controle interno	Conselho Universitário

Fonte: Controladoria Geral da USP
Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 3.6

Periodicidade e prazos dos relatórios e documentos do **SCI**
(atualizado, dez. 2019).

Relatório/ Documento	Periodicidade	Prazo
Relatório Anual de Gestão, das unidades administrativas e de despesa da USP (incluindo a CODAGE)	Semestral	30 (trinta) dias contados do encerramento do semestre conforme calendário oficial da universidade.
Relatório de Gestão de Pessoas	Anual	30 (trinta) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente
Relatório de Acompanhamento da Reserva Patrimonial de Contingência	Anual	30 (trinta) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente
Relatório de Gestão Contratual e Controles	Anual	30 (trinta) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente
Formulários e Questionamentos (se necessário)	De acordo com as necessidades	Aplicação subsidiária do prazo de 60 dias previsto no art. 18 da Lei de Processo Administrativo de São Paulo (Lei Estadual n. 10177/1998)
Relatório Condensado das Unidades	Anual	90 (noventa) dias contados da data de encerramento do semestre conforme o calendário oficial da Universidade
Relatório Anual de Custos	Anual	90 (noventa) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente
Relatório de Prestação de Contas dos Parâmetros de Sustentabilidade	Anual	30 (trinta) dias contados do encerramento do exercício fiscal correspondente
Relatório de Acompanhamento de Riscos	Anual	Um ano contado da data de publicação da matriz de riscos da Universidade. A publicação da primeira matriz deve acontecer no prazo de um ano contado da entrada em vigor da Resolução de SCI

Relatório de Atividades de Auditoria	Anual	120 (cento e vinte) dias contados do encerramento do exercício anterior
Atas das reuniões (mínimo de 06 reuniões ao ano)	(Não se aplica)	05 (cinco) dias úteis contados de sua aprovação pelo Comitê
Relatório do Controle de Contas	Semestral	Encaminhamento até a data convencionada com a CG, preferencialmente nos meses de fevereiro e agosto
Relatório de Processos Internos	Semestral	Encaminhamento até a data convencionada com a CG, preferencialmente nos meses de fevereiro e agosto
Relatório de Inquéritos e Ações Judiciais	Semestral	Encaminhamento até a data convencionada com a CG, preferencialmente nos meses de fevereiro e agosto
Comunicação do encaminhamento jurídico de denúncias	Semestral	Encaminhamento até a data convencionada com a CG, preferencialmente nos meses de fevereiro e agosto
Relatório de Atividades da Ouvidoria Geral	Anual	Aplicação subsidiária do prazo de 60 dias previsto no art. 18 da Lei de Processo Administrativo de São Paulo (Lei Estadual n. 10177/1998)
Relatório de Indicadores e de Desempenho Acadêmico	Anual	Aplicação subsidiária do prazo de 60 dias previsto no art. 18 da Lei de Processo Administrativo de São Paulo (Lei Estadual n. 10177/1998)
Relatório de Atividades da Controladoria Geral	Anual	180 (cento e oitenta) dias contados do encerramento do exercício anterior

Fonte: Controladoria Geral da USP

Elaboração: Controladoria Geral da USP

PARTE IV - INTERFACE COM OS MEIOS DE CONTROLE INTERNO

4.1 Introdução

Para além da coordenação e articulação do sistema de controle interno (SCI), a Controladoria Geral (CG) tem também a competência estatutária de atuar em interface com os mecanismos existentes de controle interno da Universidade de São Paulo. O aprofundamento da sinergia entre a Controladoria e os meios existentes de controle interno integrou um “passo futuro” do último Relatório (2019, tópico 104), que cuidou especificamente da centralidade de um controle interno consistente e eficiente, e das propriedades benéficas que o aperfeiçoamento do controle possui em relação à redução da sobrecarga dos meios de controle externo além de funcionar como uma excelente ferramenta para o aprimoramento da gestão universitária.

A presente seção do Relatório destaca os esforços da CG, ao longo de 2019, em três frentes de trabalho relacionadas aos meios de controle interno: (i) o apoio à introdução, na Universidade de São Paulo, dos instrumentos trazidos pelo novo marco legal de participação social na administração pública (Lei nº 13460/2014); (ii) o acompanhamento das atividades da Ouvidoria Geral da Universidade de São Paulo; e (iii) o monitoramento dos dados de larga escala referentes às sindicâncias e aos processos administrativos internos conduzidos no âmbito da Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo.

4.2 Direito dos usuários – Lei nº 13.460/2017 na USP

Em 2017, o Congresso Nacional aprovou e a Presidência da República sancionou a Lei nº 13460/2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Em

2018, a norma foi regulamentada, no plano estadual, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que reforçou que todas as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal – dentre as quais a Universidade de São Paulo – têm a obrigação de implementar os instrumentos trazidos pela Lei Federal (TCE/SP, Comunicado SDG nº 21/2018).

Dentre os principais instrumentos introduzidos pela Lei nº 13460/2017, e que deverão ser implementados pela Universidade de São Paulo (itens 1 a 6 do Comunicado SDG nº 21/2018 do TCE/SP), encontram-se:

- 1) O **quadro geral de serviços públicos prestados**, definido pelo art. 3º da Lei nº 13460/2017 como uma relação geral, publicada ao menos anualmente pela entidade prestadora dos serviços, de todas as atividades administrativas ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população. Dessa relação, devem constar, necessariamente, os órgãos ou entidades responsáveis pelo desempenho de cada atividade, bem como as autoridades às quais esses órgãos ou entidades se sujeitam. O “quadro geral de serviços” da Universidade de São Paulo começou a ser elaborado em 2019, em colaboração entre a Administração Central (**CODAGE**) e o Escritório de Gestão de Indicadores de Desempenho Acadêmico (**EGIDA**).
- 2) A **carta de serviços aos usuários**, definida pelo art. 7º, § 1º, da Lei nº 13460/2017, como uma descrição, pública e periódica, dos serviços prestados pela entidade administrativa, das formas de acesso a esses serviços, e de seus compromissos e padrões de qualidade. Nessa descrição (“carta”), deverão contar não apenas os serviços oferecidos, como também seus requisitos de acesso, suas formas e prazos de prestação, e os mecanismos postos à disposição dos usuários para se comunicarem com os prestadores e se manifestarem

sobre os serviços prestados. A Universidade de São Paulo, desde 2019, tem elaborado conjuntamente a “carta de serviços aos usuários” e o “quadro geral de serviços” por meio da colaboração entre a Administração Central (**CODAGE**) e o Escritório de Gestão de Indicadores de Desempenho Acadêmico (**EGIDA**).

- 3) A **ouvidoria**, que, de acordo com o art. 13 da Lei nº 13460/2017, são órgãos dotados de três grandes grupos de competência: (i) promover a participação dos usuários na administração pública (art. 13, I, II, III e V); (ii) receber, analisar e responder (ou encaminhar às autoridades competentes) manifestações internas e externas, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das solicitações recebidas, com especial atenção aos meios consensuais de solução de controvérsias (art. 13, VI e VII); (iii) auxiliar na prevenção e na correção dos atos incompatíveis com a legalidade, por meio da adoção de mecanismos reativos e proativos de recebimento, apuração e encaminhamento de denúncias internas ou externas (art. 13, IV, e art. 14, I). A Ouvidoria Geral, pela lei, necessita elaborar relatório anual de atividades (art. 14, II) com um conteúdo mínimo previsto na lei. No caso da USP, já existe Ouvidor, com amplas atribuições a contemplar o teor legal e que tem publicado, em seu sítio eletrônico, relatórios anuais de atividades, pesquisas de avaliação (pelos usuários) das suas atividades, e estatísticas semestrais contendo as manifestações registradas e seus respectivos encaminhamentos;
- 4) O **conselho de usuários**, definido, pelos art. 18 e 19 da Lei nº 13460/2017, como um colegiado, composto por um procedimento aberto ao público e aderente a critérios de representatividade e pluralidade, responsável por acompanhar a prestação dos serviços, participar na avaliação dos serviços, propor melhorias na prestação

dos serviços, contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário, além de acompanhar e avaliar a atuação do Ouvidor. A Universidade de São Paulo ainda não possui um “conselho de usuários”, mas sim um amplo conjunto de representantes discentes em praticamente todos os órgãos colegiados com funções deliberativas acadêmicas. De todo modo, recomenda-se ao Conselho Universitário a verificação da necessidade de eventuais ajustes da representação discente aos termos da Lei no que se refere ao conselho de usuários.

- 5) A **avaliação periódica** por meio de pesquisas de satisfação nos termos do art. 23 da Lei nº 13460/2017. Essas pesquisas devem ser respondidas pelos usuários do serviço prestado, que se manifestarão, necessariamente, sobre os seguintes critérios: (i) satisfação do usuário com o serviço prestado; (ii) qualidade do atendimento prestado ao usuário; (iii) cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços; (iv) quantidade de manifestações de usuários; e (v) medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. O resultado da avaliação deve ser publicado e amplamente difundido, e nele deve constar necessariamente o *ranking* dos órgãos ou entidades com maior incidência de reclamações, e o cotejamento crítico das reclamações com os compromissos e padrões de qualidade divulgados na “carta de serviços” (art. 23, § 2º). No caso da USP, já existem avaliações internas e externas de graduação, pós-graduação, extensão e pesquisa, devendo-se refletir como elas atendem às exigências legais e como podem ser empregadas para a elaboração do ranking anual previsto na lei nº 13460/2017, de modo a se atender ao Tribunal de

Contas do Estado de São Paulo (item 6 do Comunicado SDG nº 21/2018 do **TCE/SP**). A Figura 4.1 demonstra como a implementação do marco de participação social na Universidade de São Paulo está sendo concebido.

A busca de adequação da realidade universitária à nova legislação se justifica não apenas pela importância para o fortalecimento institucional do controle interno da Universidade, como também pela necessidade de observar as previsões do **TCE/SP**, que, nos exatos termos do seu Comunicado SDG nº 21/2018, informa que *“tais medidas, ao término da vigência prevista no artigo 25 da referida lei, farão parte da avaliação da Fiscalização deste Tribunal, cujo descumprimento poderá resultar na adoção de medidas pertinentes, por ocasião da avaliação no correspondente processo de prestação de contas”*.

4.3 Acompanhamento das atividades da Ouvidoria

As competências típicas da **Ouvidoria Geral (OG)** – de recebimento, apuração e encaminhamento das denúncias, de solução consensual de controvérsias, e de aperfeiçoamento incremental dos serviços universitários – são de importância estratégica para o bom funcionamento do controle interno da Universidade, coordenado e articulado pela Controladoria Geral. No âmbito de suas atribuições, a Ouvidoria publica, anualmente, emite relatório de suas atividades, além de estatísticas semestrais das manifestações que por ela são recebidas.

Sem pretensão exaustiva, os próximos tópicos avaliam dois aspectos da atividade da Ouvidoria Geral em 2019, importantes para a consolidação do controle interno na Universidade de São Paulo: (i) o papel de articulação e de fomento da **OG** para a implementação e o funcionamento de ouvidorias

nas Unidades administrativas da Universidade; e (ii) os dados globais, de larga escala, que pontuam a atividade do órgão em 2019.

Seguindo a diretriz do art. 4º da Resolução USP nº 4827/2001,² que estabelece que a **OG** deve ser o ponto de articulação e de coordenação entre as ouvidorias implantadas e capilarizadas entre as diversas Unidades administrativas da Universidade, a atual gestão da Ouvidoria tem trabalhado no estabelecimento de uma verdadeira “rede de articulação”, na qual as atividades de ouvidoria são não apenas desconcentradas, como também coordenadas, apoiadas e supervisionadas pela estrutura central. A Figura 4.2 mostra um panorama acerca dessa “rede de articulação” e quais Unidades administrativas passaram a contar com pontos de colaboração com a Ouvidoria Geral durante o ano de 2019.

Na Figura 4.2, as Unidades marcadas em azul já contavam com ouvidorias antes de 2019. As Unidades marcadas em laranja representam aqueles que, em 2019, ganharam ouvidorias próprias ou canais institucionais específicos de colaboração com a Ouvidoria Geral.

Os resultados do esforço da Ouvidoria Gerais são muito positivos. Note-se que, entre dezembro de 2018 e abril de 2019 – conforme dados fornecidos pela Ouvidoria Geral, o número de ouvidorias e pontos de apoio, nas Unidades, experimentou um acréscimo de vinte e sete (27) para cinquenta e três (53). Isso significa um aumento expressivo e da ordem de ~ 100% na capilaridade e na difusão dos serviços de ouvidoria na Universidade de São Paulo.

A **CG** entende que esse movimento de expansão significativa é extremamente benéfico ao Sistema de Controle Interno (**SCI**) de maneira

² **Art. 4º.** Em cada um dos *campi* da USP haverá 1 (um) docente ou funcionário da USP, aposentado ou não, indicado pelo Reitor, para colaborar com o Ouvidor na promoção de qualidade dos serviços administrativos prestados pela Universidade.

geral, especialmente pelos potenciais que ele representa, de expansão da participação social na governança universitária e de incremento do caráter consensual e democrático do controle interno. A **CG** também se coloca à disposição da Ouvidoria Geral no apoio integral a esse projeto de expansão, que, espera, seja progressivamente aprofundado e consolidado.

De outra parte, algumas considerações devem ser registradas sobre o relatório anual da **OG**, disponível em seu sítio eletrônico (<https://www5.usp.br/ouvidoria/>) e que apresenta, de forma acessível, os principais dados estatísticos sobre a atividade do órgão em 2019. Apenas para situar esse arco no interior do **SCI** articulado e supervisionado pela **CG**, apontam-se aqui alguns padrões que importam à discussão global do controle da Universidade. O primeiro padrão observável diz respeito ao assunto da manifestação recebida pela Ouvidoria e pode ser visualizado na Figura 4.3 (veja <https://www5.usp.br/ouvidoria/>).

O segundo padrão observável, mostrado na Figura 4.4 (veja <https://www5.usp.br/ouvidoria/>), diz respeito a quem se manifesta, quem é o usuário dos serviços de Ouvidoria.

Uma avaliação dos padrões mostrados nas Figuras 4.3 e 4.4 revela aspectos de interesse. O primeiro deles é a da prevalência clara de um perfil de autor (corpo discente), o que se confirma pela predominância de assuntos relacionados à gestão e à prestação de serviços, que juntos compõem dois terços do total de reclamações que são enviadas à Ouvidoria. Isso reforça a centralidade da Ouvidoria no incremento da participação social no controle interno da Universidade, na medida em que são alunos os usuários por excelência dos serviços universitários.

O segundo traço é o da importante participação de funcionários entre os principais demandantes (cerca de 30%), o que parece ser transversal em

relação aos temas das manifestações. Nessa mesma linha, a tímida participação dos docentes, contraposta ao significativo percentual de demandas acadêmicas e relacionadas a conflitos interpessoais (um terço do total, aproximadamente), sugere que, de modo geral, alunos ocupam o polo ativo das manifestações, denúncias e reclamações, enquanto os docentes ocupam o polo passivo. Esse pode ser um espaço estratégico de atuação das Ouvidorias, neutralizando relações assimétricas (servidores não docentes/docentes ou alunos/docentes) em busca de soluções compositivas e efetivas de conflitos.

O terceiro traço, por fim, é o da relativamente pequena fatia temática representada pelas situações de conflitos interpessoais, o que inclui as diversas formas de assédio e de violência. Razões sociológicas e psicológicas explicam as dificuldades que temas desse tipo enfrentam para acessar canais como o das ouvidorias, especialmente porque seus maiores usuários – os alunos, seguidos pelos servidores não docentes – são, simultaneamente, os perfis mais vulneráveis em situações abusivas. Este parece ser um desafio importante, e que demanda sensibilidade, colocado não apenas à rede das ouvidorias, mas também a toda forma de controle – interno e externo – que recai sobre a Universidade.

Nesse contexto, a **CG** sublinha os efeitos extremamente benéficos da expansão de Ouvidorias nas Unidades que vem sendo realizada. Destaca, ainda, a aderência das atividades da Ouvidoria Geral ao marco de participação social na administração pública, indicando apenas a necessidade de adequação de seu relatório anual ao modelo prescrito pelo art. 15 da Lei nº 13460/2017, segundo o qual devem constar a análise dos pontos recorrentes (art. 15, III) e as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas (art. 15, IV). Seria importante que a Ouvidoria Geral demarque se os dados incluídos neste

relatório dizem respeito a todo o sistema articulado de ouvidorias (incluídas as das Unidades), e não apenas aquelas manifestações recebidas diretamente pela Ouvidoria Geral.

4.4 Acompanhamentos de ações de controle na Procuradoria

Como vem sendo reforçado nos dois últimos Relatórios da Controladoria Geral (2016-2017, tópico 10, e 2018, tópico 23), a **CG** não tem competência para realizar sindicâncias, auditorias e correições, ou para instaurar processos administrativos de ofício. Sindicâncias e processos administrativos internos recaem sobre as competências institucionais da Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo. Entretanto, por força dos incisos III, IV, V, VI, VIII, IX, X e XII do art. 23-A do Estatuto da USP,³ a **CG** tem o dever institucional de acompanhar e supervisionar essas atividades. Para tanto, solicita à Procuradoria Geral, dados gerais sobre sua participação nas atividades de controle interno, a seguir examinados e sintetizados.

Do total de trezentos e trinta e nove (339) processos consultivos da área disciplinar que deram entrada na Procuradoria Geral em 2019 referentes a atribuições de controle interno, quarenta e sete (47) versavam sobre procedimentos preliminares à instauração de processos, seis (06) sobre frequência ao trabalho, um (01) sobre contagem de tempo de trabalho, um (01) sobre propriedade intelectual, dois (02) sobre assédio moral, quatro (04) sobre furto, um (01) sobre indisciplina, um (01) sobre acúmulo ilegal de posições, quinze (15) sobre infrações ao regime de trabalho, sessenta e quatro (64) sobre a análise formal de processos disciplinares conduzidos nas Unidades, trinta e quatro (34) sobre sindicâncias investigativas, oitenta e seis (86) sobre a análise formal de sindicâncias conduzidas nas Unidades,

³ O que se designou por “segundo grupo de competências da **CG**”, como “órgão de supervisão e articulação do **SCI**”, nos tópicos 23 e 25 do Relatório da Controladoria Geral referente a 2018.

dois (02) sobre análises de minuta (em geral), doze (12) sobre a análise de minutas de portarias de sindicâncias ou processos administrativos, cinquenta e nove (59) sobre consultas em geral, e quatro (04) sobre consultas em sindicâncias ou processos disciplinares. Desses dados, parece ser instrutivo destacar dois aspectos:

- 1) As funções propriamente disciplinares (sindicâncias e processos disciplinares) predominam no arco das competências da Procuradoria Geral. Somadas, elas representaram, no ano de 2019, ~ 66% dos processos em matéria de controle interno, ou seja, cerca de dois terços (2/3) do total. A menor quantidade global de processos administrativos disciplinares (~ 26% do total) em relação à quantidade global de sindicâncias (~ 35% do total) indica tendência, natural e positiva, de que parte das sindicâncias seja arquivada e não se converta em processo disciplinar.
- 2) O relativamente baixo percentual de procedimentos preliminares instaurados pela Procuradoria Geral (~ 14%) sugere que a maioria dos processos relativos a controle interno que chega à Procuradoria Geral tem origem nas Unidades administrativas. Corroboram essa interpretação a comparação entre o número de análises formais de sindicâncias das Unidades e o número de sindicâncias investigativas conduzidas pela própria Procuradoria Geral (oitenta e seis (86) contra trinta e quatro (34, 25,4% contra 10% do total), e a comparação entre o número de análises formais de processos disciplinares das Unidades e o número de processos administrativos disciplinares conduzidos pela própria Procuradoria Geral (sessenta e quatro (64) contra vinte e três (23), 18,9% contra 6,8% do total). Esse dado indica fortemente que a maior parcela dos processos internos, em matéria de controle, se

desenvolve no âmbito das Unidades, e de maneira descentralizada. O dado também indica a boa articulação entre a Procuradoria Geral e as Unidades, e o bom funcionamento do filtro recursal sobre os processos de controle interno, restringindo seu acesso aos órgãos centrais da Universidade e a consequente sobrecarga que daí resultaria.

FIGURAS

PARTE IV – Interface com os meios de controle interno

Figura 4.1

Implementação do marco de participação social na Universidade de São Paulo.

Instrumento de Participação	Fundamento na Lei nº 13460/2017	Fundamento no Comunicado SDG n. 21/2018 do TCE/SP	Fase de Implementação	Adequação ao Marco Legal
Quadro geral de serviços	Art. 3º	Item 1	Elaboração e revisão (CODAGE e EGIDA, sob a supervisão da CG)	Em adequação
Carta de serviços aos usuários	Art. 7º	Item 2	Elaboração e revisão (CODAGE e EGIDA, sob a supervisão da CG)	Em adequação
Instituição de Ouvidorias e de seus relatórios anuais de gestão	Art. 13 e 14 (ouvidorias) Art. 15 (relatórios)	Itens 3 e 4	Implementado, feitas as adequações pontuais do relatório anual	Adequado
Conselho de usuários	Art. 18 e 19	Item 5	Estudos prospectivos	Exige verificação
Avaliação periódica por meio de pesquisas de satisfação	Art. 23	Item 6	Estudos prospectivos. Consolidação de iniciativas já existentes	Exige verificação

Fonte: Controladoria Geral da USP

Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 4.2

Expansão das Ouvidorias nas Unidades da USP no ano de 2019.

2-FD	12-FEA	27-ECA	44-IGc	59-FFCLRP	74-FZEA	86-EACH
3-EP	13-PUSP-B	30-CEBIMar	45-IME	60-FCFRP	75-IQSC	87-IRI
4-IEE	14-IAG	31-IEB	46-IQ	61-HRAC	76-IFSC	88-EEL
5-FM	16-FAU	32-MAC	47-IP	62-HU	77-CETI-RP	89-SESA
6-FSP	17-FMRP	33-MP	48-FE	63-CEPEUSP	78-CDCC	90-EEFERP
7-EE	18-EESC	35-SAS	49-PUSP-C	64-CENA	80-CETI-LQ	91-EDUSP
8-FFLCH	19-PUSP-FC	37-IEA	50-SVOC	66-PUSP-LQ	81-FEARP	92-AUCANI
9-FCF	21-IO	38-MZ	52-PUSP-SC	67-SVOI	82-SEF	93-PRCEU
	22-EERP	39-EEFE	53-PUSP-RP	69-SIBI	83-IMT	94-PRG
			55-			95-PRP

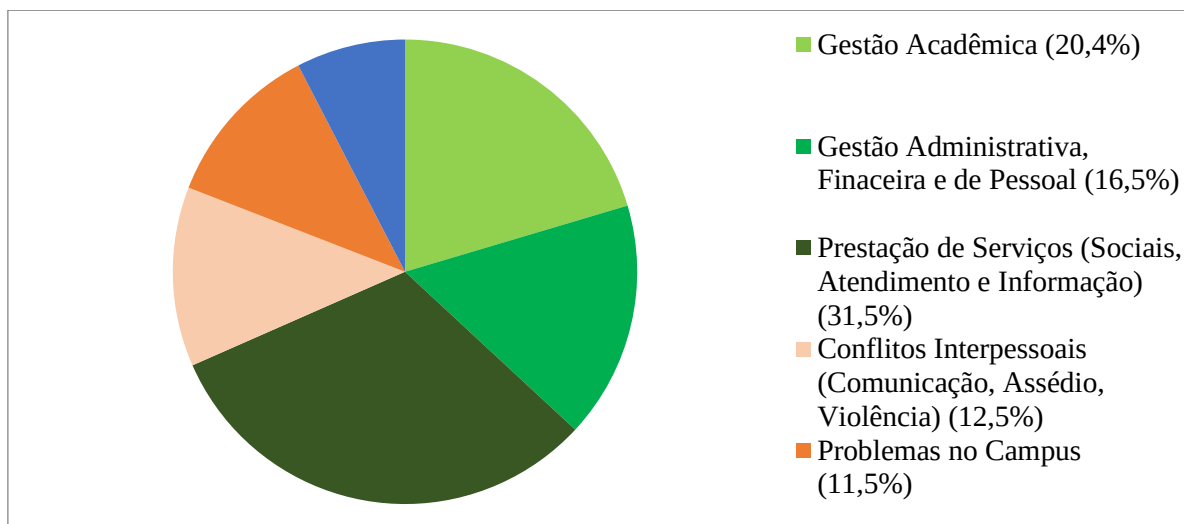
10-FMVZ		41-IB	ICMC	70-CETI-SP	84-STI	96-PRPG
	23-FO			56-SCS	71-MAE	
11-ESALQ	25-FOB	42-ICB	58-FORP		85-FDRP	109-PUSP-CL
101-AGEUSPI		43-IF		73-CETI-SC	106-SGA	
111-CDI	102-PUSPQSD	112-EspBras	103-IAU	113-INOVA	107-SAU	110-PUSP-L
		104-SEG				

Fonte: Ouvidoria Geral da USP

Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 4.3

Total de manifestações recebidas pela Ouvidoria Geral, por assunto no ano de 2019.

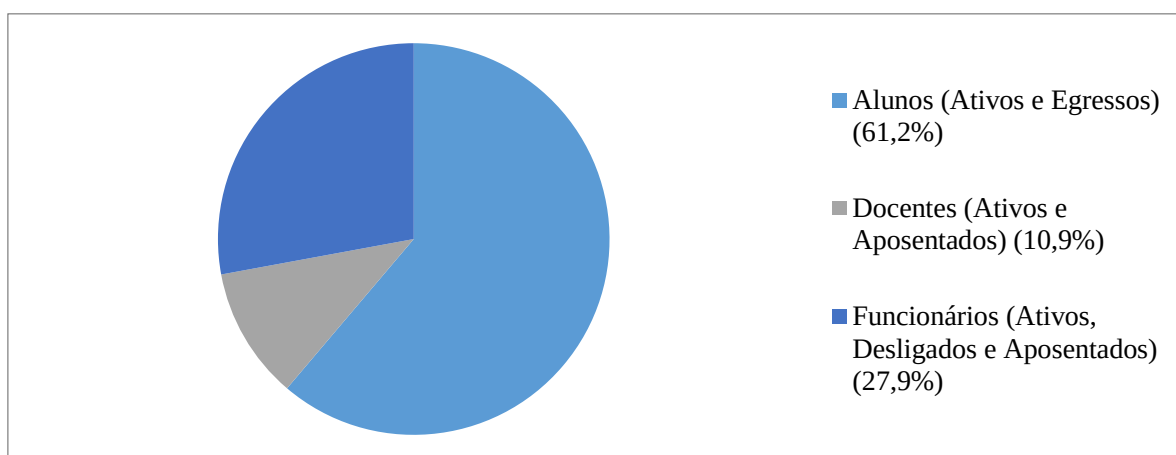


Fonte: Ouvidoria Geral da USP

Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 4.4

Total de manifestações recebidas pela Ouvidoria Geral, por autor no ano de 2019.

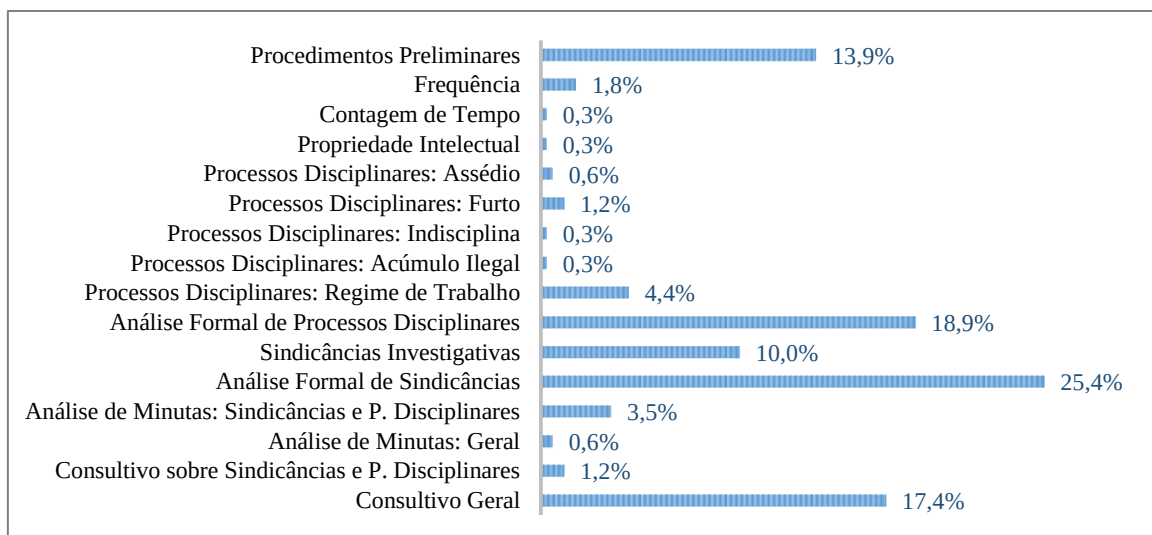


Fonte: Ouvidoria Geral da USP

Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 4.5

Distribuição das atividades de controle interno da área disciplinar da Procuradoria Geral (PG).



Fonte: Procuradoria Geral da USP.

Elaboração: Controladoria Geral da USP

PARTE V - INTERFACE COM OS MEIOS DE CONTROLE EXTERNO

5.1 Introdução

Uma importante função institucional da Controladoria Geral (**CG**) diz respeito à sua interface com os sistemas de controle externo, o que envolve, substancialmente, dois blocos: (i) o controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (**TCE/SP**), tanto em seu aspecto “concentrado” (acórdãos de julgamento de contas anuais) quanto em seu aspecto “difuso” (questionamentos pontuais formulados à Reitoria e às demais unidades administrativas e de despesa da Universidade); (ii) o controle exercido pelo Ministério Público (**MP/SP**) como centro de gravidade do sistema constitucional de apuração de denúncias apresentadas pela sociedade civil contra os poderes públicos. Esses dois blocos são tratados sistematicamente nos parágrafos a seguir.

5.2 Interface com o TCE/SP

Na interface com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (**TCE/SP**), cabe à **CG** apoiar análises da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Universidade, realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado, por força dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, e 32 e 33 da Constituição Paulista de 1989. Também estaria aí incluído o apoio no acompanhamento da celebração e execução de contratos administrativos e de outros atos convencionais celebrados entre a Universidade e parceiros externos.

Sendo órgão do Conselho Universitário, cabe à **CG** apreciar os dados correspondentes aos temas mencionados, gerando análises estritamente técnicas, mantendo certo distanciamento crítico tanto do sistema de gestão universitária quanto do sistema de controle externo operado pelo **TCE/SP**.

Essas análises servem à articulação entre o controle externo e os órgãos deliberativos internos, especialmente o Co.

Nessa articulação, é tarefa da **CG** sugerir diretrizes e apontar temas que merecem atenção e manifestação do Conselho Universitário. Isso significa que a **CG** não atua em paralelo ao **TCE/SP**, nem como *longa manus* (prolongamento) do **TCE** junto ao Conselho Universitário. O adequado exercício de suas competências pressupõe, pelo contrário, considerável grau de autonomia técnica e política, condição de um acompanhamento maduro e reflexivo tanto da gestão universitária em si, como de seu controle pelo **TCE/SP**. Não lhe compete, entretanto, a arquitetura das relações institucionais entre a Universidade de São Paulo e o Tribunal de Contas do Estado. Essa função cabe à Superintendência de Relações Institucionais (**SRI**) da USP, estabelecida por ato do Reitor em junho de 2018.

Para que a **CG** possa funcionar como canal eficiente de articulação entre esses diferentes sistemas de gestão e de controle, fazendo convergir questões relevantes a serem decididas pelo Conselho Universitário, é fundamental seu contato e diálogo constantes com a Procuradoria Geral. Especificamente no tema do controle exercido pelo **TCE/SP**, é a Procuradoria que concentra as informações oriundas das manifestações, relatórios e julgamentos de contas emanados pelo **TCE/SP**. Dada sua configuração institucional, cabe à Procuradoria assistir as Unidades em suas respostas jurídicas às questões suscitadas pela fiscalização do Tribunal, bem como receber os acórdãos do **TCE/SP** contendo o julgamento das contas da Universidade. É em função disso que acabam se sedimentando, na Procuradoria Geral, os dados atinentes às solicitações, exigências e censuras realizadas pelo **TCE/SP**. Na Procuradoria é que

convergem, de maneira casuísta, as informações sobre controle de contas da Universidade.

A **CG** tem, dessa maneira, uma relação de complementariedade com a Procuradoria Geral. Embora lidem, em termos de interface com o **TCE/SP**, com o mesmo tipo de informação, suas respectivas atuações perseguem, inegavelmente, escopos diferentes, mas complementares. Enquanto a Procuradoria Geral tem a função de responder demandas jurídicas específicas, articulando as informações de controle para defender institucionalmente a Universidade, a **CG** tem a competência de, abstraindo as informações difusas a ela trazidas pela Procuradoria Geral sobre o controle do **TCE/SP**, “levar a fundo” a reflexão crítica sobre tais questões, e fazê-las convergir, sistematicamente, em tópicos a serem tratados pelo Conselho Universitário.

No modelo de sistema de controle interno (**SCI**) proposto (veja Parte III : O Sistema de Controle Interno (**SCI**) deste Relatório), o relacionamento entre **CG** e Procuradoria Geral será formalizado pela previsão de um relatório semestral a ser apresentado pela Procuradoria Geral à **CG**, contendo (i) a síntese das principais questões suscitadas pelos organismos externos de controle, especialmente pelo Tribunal de Contas; (ii) o sumário dos fundamentos jurídicos de cada uma das questões suscitadas; e (iii) as cópias dos encaminhamentos dados por ela às denúncias recebidas em sede de controle externo.

5.3Apreciação de julgamento de contas

Feitos esses esclarecimentos iniciais, a **CG** traz ao Conselho Universitário a experiência da Universidade com o acórdão de julgamento de contas de 2018 (Processo nº TC-792/026/14), documento publicado e enviado à USP em 2019 pelo **TCE/SP**. A **CG** tem ciência de que já se

encontram e foram discutidos pela Procuradoria pronunciamentos do **TCE/SP** sobre as contas referentes de 2016 e de 2017. No entanto, em ambos os casos, não há ainda uma versão definitiva e consolidada do acórdão, sobre a qual possa recair a apreciação da Procuradoria Geral. Por essa razão, a Procuradoria Geral não remeteu à Controladoria Geral qualquer avaliação sobre as tomadas de contas do **TCE/SP** referentes a 2016 e a 2017. Desse modo, não há como a **CG** se posicionar sobre a interface da Universidade com **TCE/SP** nestes dois exercícios. Ambos se encontram, no momento, pendentes de apreciação pelo próprio **TCE/SP**, que deverá ainda julgá-los e emitir manifestação definitiva a partir das justificativas complementares apresentadas tempestivamente pela Procuradoria Geral.

Por outro lado, encontra-se disponível o acórdão, consolidado, referente ao julgamento de contas do exercício de 2018. Conforme disponibilizado pelo **TCE/SP**, ele não contém um julgamento definitivo das contas da Universidade, mas não houve, de qualquer maneira, sinalização de rejeição. Seguindo a tradição dos acórdãos anteriores, ele pontua diversos assuntos, com diferentes graus de abstração e concreção, que, na perspectiva do **TCE/SP**, precisariam ser ajustados ou corrigidos na gestão universitária.

Os acórdãos de julgamento de contas de 2012, 2013 e 2015 já foram objeto de análise pela **CG** no Relatório da Controladoria Geral que cobriu o biênio 2016-2017. O acórdão do julgamento de contas de 2014 foi objeto do Relatório que cobriu o ano de 2018. O presente Relatório acrescenta, a essa série histórica, a análise do acórdão referente ao julgamento de contas de 2018. Cotejando-se esse documento em conjunto com os dos exercícios de 2012, 2013, 2015 e 2014 (os quatro mais recentes disponibilizados à Procuradoria Geral), é possível traçar um breve panorama de quais foram as principais questões consideradas problemáticas pelo **TCE/SP**.

Considerando a experiência dos sistemas de gestão, bem como da Procuradoria Geral, é possível, a partir da observação deste panorama: (i) antecipar tendências de decisão do **TCE/SP** para o julgamento das contas de 2016, 2017 e 2019, dadas a reiteração das práticas consideradas problemáticas pela gestão universitária e a vinculação informal do **TCE/SP** aos seus próprios precedentes; e (ii) indicar os avanços, implantados desde a constituição da CG (2016), que permitiram o atendimento a problemas suscitados pelo **TCE/SP** nos julgamentos das contas de anos anteriores. O panorama de questões suscitadas pelo **TCE/SP** nos julgamentos de contas da USP nos anos de 2012, 2013, 2015, 2014 e 2018 (últimos julgamentos disponíveis) pode ser visualizado na Figura 5.1.

Como observado na Figura 5.1, as questões suscitadas pelo **TCE/SP** em seus acórdãos que se fazem presentes nos respectivos exercícios se apresentam hachurados em cinza e foram, para fins deste Relatório, numeradas e agrupadas em quatro grupos (“A”, “B”, “C” e “D”). Uma análise minudente de todos os trinta e cinco (35) pontos sumarizados seria impossível neste Relatório, e exorbita não apenas de seu propósito, como da própria competência institucional da **CG**, que, como já foi dito, não tem a pretensão de sub-rogar-se à Procuradoria Geral. Este Relatório percorrerá brevemente os quatro grupos em que as trinta e cinco (35) questões foram reunidas, apontando avanços da Universidade e tecendo breves considerações prospectivas sobre os problemas suscitados.

O primeiro grupo (“A”) diz respeito aos limites da autonomia universitária e é composto das seis primeiras questões apontadas como problemáticas pelo **TCE/SP**. Nesse grupo, inserem-se questões como a vinculação da remuneração dos agentes da Universidade ao “teto constitucional”, a vigência de diferentes regimes de trabalho (o **TCE/SP** defende “regime jurídico único”) e a capacidade normativa autônoma da

Universidade para dispor de temas como reajuste salarial, criação e extinção de cargos, empregos e funções, distribuição de postos de trabalho e de competências, etc. por meio de ato infralegal, isto é, por meio de ato normativo interno, emanado da própria Universidade. Não houve alterações significativas, na gestão universitária, com relação ao tratamento conferido a tais tópicos, em quaisquer dos exercícios aqui mencionados (2012, 2013, 2015, 2014 e 2018). Tudo indica, pois, que eles continuarão a ser encarados como problemáticos nos próximos julgamentos de contas proferidos pelo **TCE/SP**, o que inclui os exercícios de 2016, 2017 e 2019.

Uma análise da pertinência política e jurídica das críticas levantadas pelo **TCE/SP** nestes tópicos foge completamente do escopo deste Relatório, por transcender a competência da **CG**. Todavia, é preciso salientar ao Conselho Universitário que, assim como no julgamento de contas de 2014, o ponto mais intensamente criticado pelo TCE/SP, no acórdão referente a 2018, foi a remuneração de parcela do quadro docente da Universidade acima do teto estabelecido para o estado de São Paulo, correspondente ao valor da remuneração total paga ao Exmo. Governador (“teto constitucional”, conforme o art. 37, inciso XI, da Constituição de 1988).

A Universidade, por meio de sua Procuradoria Geral, vem marcando posição diante do **TCE** no sentido de que a percepção de remuneração acima deste indexador é justificável diante das disposições constitucionais atinentes ao direito adquirido, à irredutibilidade de vencimentos, e à irretroatividade da lei. Este último argumento – o da irretroatividade da lei – é especialmente relevante na medida em que, até o trânsito em julgado do Recurso Extraordinário 609381, em abril de 2015, as vantagens pecuniárias não eram consideradas como integrantes do limite remuneratório para fins de apuração de sua adequação em face do “teto constitucional”.

Para além desse item específico, as seis (06) questões agrupadas neste primeiro bloco tocam diretamente uma divergência razoável em torno da interpretação constitucional da autonomia universitária. Tal é o caso, por exemplo, das questões da criação e extinção de cargos, funções e empregos públicos, e do reajuste salarial por ato normativo universitário, interno e infralegal, bem como da vigência de diferentes regimes jurídicos de trabalho para os agentes universitários. Questões desse tipo disputam, ao fim e ao cabo, a melhor interpretação do conteúdo e da extensão da capacidade autônoma da Universidade em matéria normativa, financeira e orçamentária. Por se tratar de um desacordo razoável em torno da interpretação de dispositivos constitucionais sensíveis, esse é o tipo de disputa que a **CG** pode apenas equacionar. Sua efetiva resolução depende de um diálogo institucional (que pode eventualmente assumir a forma de embate) entre o Conselho Universitário e o **TCE/SP**.

O segundo grupo (“B”) envolve o relacionamento da USP com Fundações de Apoio. As três questões suscitadas (7, 8 e 9) abordam, sinteticamente, o papel, a ausência de repasse à Universidade e eventuais irregularidades na celebração dos convênios. Trata-se de tópico importante, que se relaciona ao acompanhamento da execução contratual e de outras modalidades convencionais que é esperável da **CG**. Nesse sentido, foram adotadas, no período coberto por este Relatório, medidas significativas à resolução dos problemas apontados pelo **TCE/SP**. Embora a discussão sobre a pertinência e o papel das Fundações de Apoio redunde em um debate sobre o conteúdo jurídico da regra da autonomia universitária, a partir da Resolução nº 6966/2014, diversas tratativas foram desenvolvidas, pelo sistema de gestão, com o fito de tornar mais claro o relacionamento entre as Fundações de Apoio e as Unidades apoiadas. Além disso, tem sido implantado nas Unidades, desde 2017, um modelo, elaborado pela

Procuradoria Geral, que deve ser espelhado quando da celebração de novos convênios. Com essas ações, o espaço para irregularidades, seja no repasse financeiro, seja na própria celebração do vínculo convencional, diminui sensivelmente, o que indica um avanço não apenas em termos de relacionamento da Universidade com o **TCE/SP**, mas um importante salto em direção à melhora da saúde operacional e financeira da instituição.

Como já pontuado no Relatório da Controladoria Geral referente ao ano de 2018 (tópicos 99 e 100), o relacionamento entre a Universidade e suas fundações de apoio tende a se tornar mais claro e motivado com duas novidades de gestão em fase de implementação: (i) a aproximação da Universidade com parcerias estratégicas junto ao setor público e ao setor privado, o que repercutiu na criação do Escritório de Desenvolvimento de Parcerias, EDP/USP, pela Portaria nº 7257/2018; e (ii) o desenvolvimento de um sistema informatizado de monitoramento das atividades de gestão e execução de contratos e convênios, prevendo indicadores e parâmetros de controle das relações contratuais entre a Universidade e suas Fundações.

Uma vez que as normas federais e estaduais (Lei Federal nº 10973/2004, Decreto Estadual nº 6281/2017 e Decreto Federal nº 9283/2018) propiciam esse estreitamento de relacionamento entre o público e o privado, por meio de instrumentos jurídicos convenientes, é correto antever que a prestação de contas das unidades passará a demandar maior atenção e atualização constante. Longe de excluir tais arranjos do monitoramento permanente e constante da sociedade civil, o modelo de emparceiramento estabelecido para a Universidade deverá ser o do amplo controle, interno e externo. E por amplo controle, entenda-se o exercido de maneira minuciosa, transparente, oportuna e de fácil acesso.

O terceiro grupo (“C”) trata do sistema de controle interno e abrange nove problemas levantados pelo TCE/SP no tocante a

deficiências, e à ausência antes de 2016, desse sistema. O processo de implementação da Controladoria, explicitado no Relatório do biênio 2016-2017, e desenvolvido nas partes “1” e “2” do Relatório de 2018, teve como um de seus principais propósitos responder a essa demanda.

Ademais, no presente momento, dois elementos apontados como problemáticos no julgamento do exercício de 2015, correspondentes aos itens 15 e 16 da tabela acima – “despesas acima da arrecadação, comprometendo reservas financeiras” e “comprometimento de mais de 75% do orçamento com despesas de pessoal” – foram expressamente tratados, pelos “Parâmetros de Sustentabilidade da USP” (Resolução nº 7344/2017), aprovados e implantados no biênio coberto por este Relatório. Visando a evitar o comprometimento de reservas financeiras com a assunção de despesas superior à liberação de recursos arrecadatórios do Tesouro Estadual, a Resolução nº 7344/2017 e alterações, determinou a constituição de uma reserva patrimonial de contingência, formada por superávit financeiro apurado com base no exercício anterior em valor equivalente a três folhas de pagamento, conforme alteração (art. 14), e vinculou a ampliação de despesa do orçamento vigente, que importe oneração orçamentária futura, ao estudo do impacto econômico-financeiro da medida (art. 6º), ônus argumentativo dotado de evidente propósito dissuasório.

Também por meio da Resolução nº 7344/2017 (art. 2º), a USP fixou, no exercício de sua autonomia, o limite máximo de 85% para despesas totais com pessoal, que não alcança a recomendação de 75% do § 2º do art. 2º do Decreto Estadual nº 29598/1989, mas que já representa um avanço significativo, na medida em que nos exercícios anteriores a 2016, as despesas com pessoal chegaram a representar mais de 100% do orçamento universitário. Essas alterações apontam avanços fundamentais no

reequilíbrio da sustentabilidade financeira e orçamentária da Universidade, o que certamente será refletido nos próximos julgamentos do **TCE/SP**. Observe-se, ademais, que a própria Resolução nº 7344/2017 estabelece, em sua ADCT, art. 2º, o ano de 2022 como meta final para a aplicabilidade do limite máximo de 85% para despesas totais com pessoal, de modo que o exercício de 2018 não se encontrava ainda sujeito a essa restrição, por estar abrangido no regime de transição estabelecido pela Resolução.

Vale destacar também, neste terceiro grupo: (i) os avanços que a existência de uma controladoria interna, como implantado em 2016 acarreta em termos de melhorias concretas na gestão contábil, no manejo do **SIAFEM** (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios), e no controle da evolução patrimonial e dos bens patrimoniados, todos fatores apontados como deficientes pela análise do **TCE/SP** (itens 14 e 12, respectivamente, da tabela acima); (ii) a presença da Assessoria de Planejamento Orçamentário (**APO**) para a realização de estudos de impacto econômico-financeiro, incluindo o estudo de impacto trienal (item 13 da tabela), mandatário por força do art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); (iii) o esforço para a adequação do planejamento econômico-financeiro de longo prazo da Universidade com a elaboração do primeiro Plano Plurianual da USP, no exercício de 2019; e (iv) as tentativas de maior racionalização, por via da centralização, das contratações e licitações da Universidade, com vistas à maior economicidade e eficiência em seus certames – notando-se, nesse particular, que o relatório de 2018 não trata mais da “descentralização exacerbada” dos procedimentos de licitação e contratação da Universidade.

Ainda no grupo **C**, em relação ao julgamento de contas de 2018, duas novidades aparecem (a saber, os itens 17 e 18 da tabela). O primeiro diz respeito ao pagamento de diárias a docentes com funções administrativas,

entendidas como irregulares pelo **TCE/SP**. O segundo se refere à adequação da Universidade ao inventário dos bens patrimoniais estabelecido pelo Decreto Estadual nº 63616/2018. A primeira crítica se estabelece em torno de uma controvérsia a respeito das diárias de docentes que, acumulando legitimamente funções acadêmicas e administrativas, têm a necessidade de se deslocar pelo Estado de São Paulo. O amadurecimento da reflexão sobre essa questão cabe ao Conselho Universitário e à Procuradoria Geral, e passa pela diferenciação, mediante critérios consistentes, entre as situações em que o pagamento de diárias é motivado e as situações em que tal despesa não encontra justificativa adequada. A segunda crítica é de fácil resolução, na medida em que já está em curso, sob a responsabilidade da Administração Central, a realização do inventário de bens patrimoniais da Universidade de São Paulo, nos termos definidos pelo Decreto Estadual nº 63616/2018.

O quarto e último grupo (“D”) é composto de “questões pontuais”, ou seja, problemas precipuamente específicos e singulares que, diferentemente das questões suscitadas nos grupos “A”, “B” e “C”, não dizem respeito às linhas centrais da organização administrativa universitária, nem tocam irregularidades de caráter geral alegadamente presentes na gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Universidade. Trata-se, pois, de questões passíveis de solução por atos de gestão administrativa igualmente pontuais, que não demandam análise aprofundada da **CG**.

5.4 Questionamentos pontuais do TCE

A Controladoria Geral relata ao Conselho Universitário, com base em informações fornecidas pela Procuradoria Geral da USP, que, no exercício de 2019, foram iniciados 208 pedidos de justificativas a partir da atuação, de ofício, do **TCE/SP**. Esse número engloba processos administrativos desenvolvidos em face do conjunto difuso de unidades administrativas e de despesa da Universidade. Com intuito de oferecer um mapa ao Conselho Universitário, a **CG** remete o leitor à Figura 5.2, que contém os questionamentos administrativos do **TCE/SP**, em números percentuais, agrupados por assunto.

Como observado na Figura 5.2, há, para além dos questionamentos sobre convênios e outras formas de contrato com fundações (cinco (05) casos, ~ 2,5% do total), dois grandes grupos de pedidos de justificativas formulados pelo **TCE/SP**: licitações (trinta e oito (38) casos, ~ 18% do total) e pessoal (cento e sessenta e cinco (165) casos, ~ 79,5% do total). No grupo das licitações (veja Figura 5.2), encontram-se questionamentos frequentes sobre procedimentos para contratação de serviços terceirizados (vinte e três (23) casos, 11,1% do total e 60,5% dos questionamentos envolvendo licitação), e sobre licitação para contratação de obras (sete (07) casos, 3,4% do total e 13,2% dos questionamentos envolvendo licitação). Já no grupo de pedidos de justificativas sobre pessoal (escala de azul no gráfico acima), encontram-se como questionamentos mais frequentes aqueles relativos ao registro de ato de aposentadoria (cento e quarenta e sete (147) casos, 70,7% do total e 89,1% dos questionamentos envolvendo pessoal), e aqueles relativos à admissão de docentes e demais celetistas (treze (13) casos, 6,3% do total e 7,9% dos questionamentos envolvendo pessoal).

Em conclusão, vale notar que, para além do discreto aumento dos questionamentos sobre registro de ato de aposentadoria, esses duzentos e oito (208) pedidos foram adequadamente respondidos pela unidade responsável, com a devida colaboração e representação extrajudicial da Procuradoria Geral. Nenhum desses pedidos passou da fase administrativa à fase judicial, o que significa que nenhum desses processos se tornou ação judicial contra a Universidade de São Paulo, o que revela um excelente funcionamento, a conformidade jurídica no que toca à interface da Universidade com o **TCE/SP** referente aos processos administrativos difusos que envolvem as suas unidades.

5.5 Algumas sugestões a partir das análises do TCE

Diante das novidades trazidas pelo julgamento de contas, pelo **TCE/SP**, referente ao exercício de 2018, bem como em atenção à série histórica aqui analisada, a Controladoria Geral destaca ao Conselho Universitário as seguintes recomendações:

- (i) Implementar a estruturação do sistema de controle interno da Universidade (**SCI**), o que pressupõe o andamento da tramitação da minuta que deverá instituí-lo e regulamentá-lo. A necessidade de instituir um sistema de controle interno formalizado e bem articulado tem sido reiterada pelo **TCE/SP** nos últimos quatro acórdãos de tomada de contas aqui analisados.
- (ii) Implantar sistema informatizado de monitoramento da gestão e execução de contratos e convênios, inclusive para tornar mais transparente e parametrizada a relação entre a Universidade e suas Fundações de Apoio.
- (iii) Refletir a respeito do fluxo da Insuficiência Financeira, pois há de fato situação de ambiguidade, na qual a Universidade, ao mesmo tempo em que realiza toda a gestão da Folha de Inativos,

incluindo o efetivo pagamento dos inativos com recursos de sua caixa, a SPPREV recebe a taxa de administração pela USP sem que efetivamente realize a gestão da Folha de Pagamento dos Inativos da USP. Cabe aqui destacar que a universidade não recebe nenhum recurso adicional pelo Governo do Estado em decorrência da Insuficiência Financeira apurada mensalmente;

- (iv) Tomar decisões quanto a questões pontuais particularmente candentes, como obras paradas, imóveis sem destinação real ou útil, e edificações operando sem **AVCB** (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros).

FIGURAS

PARTE IV – Interface com os meios de controle externo

Figura 5.1

Panorama de questões suscitadas pelo **TCE/SP** nos julgamentos de contas da USP nos anos de 2012, 2013, 2015, 2014 e 2018 (últimos julgamentos disponíveis).

Grupo			2012	2013	2015	2014	2018
Questões estruturais							
A	1	Teto remuneratório e remunerações extra salariais superiores ao "teto constitucional"					
	2	Reajuste salarial por ato infralegal (interno)					
	3	Criação e extinção de funções de estrutura e cargos comissionados por ato infralegal (interno)					
	4	Criação de cargos e funções sem atribuições específicas ou previstas em lei					
	5	Distribuição de empregos públicos, sem quantificação específica, por meio de Portarias (atos normativos internos)					
	6	Vigência de diferentes regimes jurídicos de trabalho para os agentes públicos					
B	7	Papel e pertinência das Fundações de Apoio					
	8	Ausência de repasse dos valores devidos pelas Fundações de Apoio					
	9	Irregularidades em convênios mantidos com as Fundações de Apoio					
C	10	Descentralização exacerbada, com duplicação de estruturas (contramão da redução de gastos)					

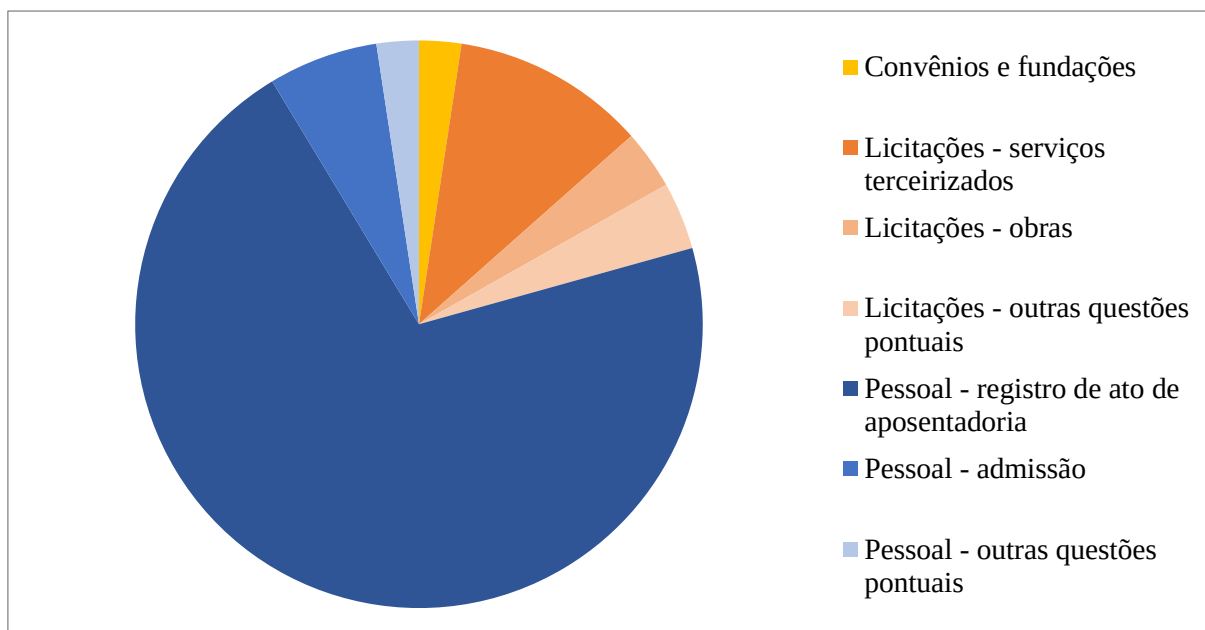
	11	Ausência de um sistema de controle interno					
	12	Descontrole no acompanhamento da evolução patrimonial e dos bens patrimoniados					
	13	Ausência de estimativas de impacto trienal, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal					
	14	Inconsistências contábeis e SIAFEM					
	15	Despesas acima da arrecadação, comprometendo reservas financeiras					
	16	Comprometimento de mais de 75% do orçamento com despesas de pessoal, contra o DE nº 29598/89					
	17	Despesas entendidas como irregulares com diárias					
	18	Realização do inventário dos Bens Patrimoniais conforme art. 14 e 19 do DE n. 63616/2018					
Questões pontuais							
D	19	Problemas de gestão ambiental envolvendo o terreno da EACH/USP Leste					
	20	Ausência de real finalidade dos imóveis adquiridos pela Universidade					
	21	Impropriedades nos adiantamentos					
	22	Irregularidades na remessa de dados à SPPREV					
	23	Bancos não-oficiais (Santander e Bradesco)					
	24	Irregularidades na remessa de declaração de bens					
	25	Inexistência de análise de evolução da USP nos rankings universitários nacionais e internacionais					
	26	Irregularidades envolvendo pontos comerciais nos <i>campi</i> da USP (licitação e contrapartida financeira)					

	27	Obras paralisadas					
	28	Insuficiência de critérios de concessão de bolsa auxílio a discentes e funcionários/empregados					
	29	Falhas de motivação na contratação de passagens aéreas e agências de viagem: justificativas e pesquisa de preços					
	30	Irregularidades em aquisições; dispensas e inexigibilidades do procedimento licitatório					
	31	Irregularidades no regime de dedicação integral (RDIDP), envolvendo o acúmulo ilegal com outras posições de trabalho					
	32	Compatibilidade de horários no acúmulo de cargos ou funções					
	33	SPPREV: assumir os pagamentos do regime próprio ou deixar de receber a taxa de administração para isso					
	34	Edificações sem AVCB					
	35	Falta de atualização de dívidas de longo prazo					

Fonte: Procuradoria Geral da USP
Elaboração: Controladoria Geral da USP

Figura 5.2

Questionamentos administrativos do TCE/SP, por assunto no ano de 2019.



Fonte: Procuradoria Geral da USP
Elaboração: Controladoria Geral da USP