



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CONSELHO CURADOR

PARECER Nº 01/CONCUR/UFGS/2017

Processo: 23205.005433/2016-26
Comissão relatora constituída na 2ª Sessão Extraordinária de 2016: João Arami Martins Pereira, Clóvis Caetano e Sandro de Moura
Conselheiro relator: Sandro de Moura
Assunto: Planejamento Anual UFGS - 2017
Setor origem: DPLAN - Diretoria de Planejamento
Interessado: Luiz Victor Pittella Siqueira (PROPLAN)

O Conselho Curador (CONCUR) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFGS), no uso de suas atribuições legais, considerando o Estatuto da UFGS, o Regimento Geral da UFGS e o Regimento Interno do Conselho Curador (CONCUR), lavra o seguinte parecer.

I - Histórico

O processo refere-se ao Planejamento Anual da UFGS para o exercício de 2017, submetido pela Diretoria de Planejamento da Pró-Reitoria de Planejamento.

O documento, conforme demonstra o sumário está estruturado em três grandes partes:

- Parte I: Ações Planejadas por Ação Orçamentária (fls. 21 a 30) – demonstra os recursos previstos nas ações da UFGS de acordo com a fonte orçamentária, bem como apresenta os créditos orçamentários em cada ação e prevista no projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2017, ilustrados pelos Anexos II e III, totalizando para estas rubricas R\$ 59.003.621,00 (Cinquenta e nove milhões, três mil seiscientos e vinte e um reais);
- Parte II: Fontes de Recursos não Discricionários (fls. 31 a 34) – demonstra os recursos previstos para as ações da UFGS que contemplam salários, obrigações e encargos com pessoal, bem como taxas e contribuições obrigatórias com entidades nacionais e estrangeiras sem programação específica, como Associação Nacional dos Cursos de Graduação em



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CONSELHO CURADOR

Administração – ANGRAD, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes, Associação Brasileira de Educação Médica – ABEM, etc, totalizando R\$ 172.591.160,00 (Cento e setenta e dois milhões quinhentos e noventa e um mil cento e sessenta reais); e

- Parte III: Ações Planejadas por Objetivo do PPA (fls. 35 a 81) – demonstra as “ações planejadas por setor”, o documento especifica individualmente os planos de ação construídos pelos diversos setores e atores, acadêmicos e administrativos, procurando detalhar o descritivo das ações planejadas, assim proporcionando um real entendimento das finalidades que se destinam os gastos previstos nas ações.

Cabe evidenciar, que no documento em análise, o montante do orçamento previsto para o ano de 2017, totaliza R\$ 232.294.781,00 (duzentos e trinta e dois milhões duzentos e noventa e quatro mil setecentos e oitenta e um reais), incluindo as emendas de bancada. Tratam-se de previsões que podem não ocorrer em função de inúmeras circunstâncias políticas, econômicas que independem de gerência da Instituição. Portanto, a UFFS dispõe de um “Crédito Orçamentário” aprovado no Projeto de Lei Orçamentária da União para o ano de 2017, que pode sofrer interferências por decisões em Instâncias Superiores (MPOG, MEC, Presidência da República).

Importante ressaltar também que neste processo, (1.3 Histórico dos Investimentos, fls. 13 a 17) em atendimento ao Parecer 4/CONCUR/UFFS/2016, existem os valores investidos ao longo do período de atuação da UFFS.

II - Considerações

1. Aspectos Conceituais

O planejamento é a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar ações alternativas com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura. Representa instrumentos de administração pública e privada que visam aumentar a eficiência, a racionalidade e a segurança das decisões de funcionários públicos e empresários particulares, através da maximização do rendimento social e privado no uso de recursos escassos.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CONSELHO CURADOR

Para Amato é formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios de alcançá-los. Consiste na definição de objetivos, na ordenação dos recursos materiais e humanos, na determinação dos métodos e formas de organização.

Quanto aos elementos básicos de planejamento, eles podem ser: Institucional - planejamento requer apoio político, compreensão e participação popular, fundamentação legal adequada, estabilidade, força e prestígio do governo; **Administrativo** - além de uma criação de uma organização específica, com a responsabilidade de formular e coordenar a execução dos planos de desenvolvimento, como também a permeabilidade de toda a máquina administrativa do Estado com uma filosofia de planejamento, que suplante os obstáculos tradicionais e assegure uma integração de esforços; e **Técnico** – o planejamento exige informação estatística adequada e pessoal técnico capaz.

Para Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira, no seu livro “Planejamento Estratégico”, 2003: fls. 34-35, citando Steiner (1969: p. 12), estabelece cinco dimensões do planejamento, cujos aspectos básicos são apresentados a seguir: - a primeira dimensão do planejamento corresponde ao **assunto abordado**, que pode ser produção, novos produtos, finanças, marketing, instalações, recursos humanos, etc; - outra dimensão corresponde aos **elementos do planejamento**, entre os quais podem ser citados propósitos, objetivos, estratégias, políticas, programas, orçamentos, normas e procedimentos, entre outros; - uma terceira dimensão corresponde ao **tempo do planejamento**, que pode ser de longo, médio ou curto prazo; - na seqüência tem a dimensão correspondente às **unidades organizacionais** onde o julgamento é elaborado, e, nesse caso, pode-se ter planejamento corporativo, de subsidiárias, de grupos funcionais, de divisões, de departamentos, de produtos, etc; - uma quinta dimensão corresponde às **características do planejamento** que podem ser representadas por complexidade ou simplicidade, qualidade ou quantidade, estratégico, tático ou operacional, confidencial ou público, formal ou informal, econômico ou caro.

O mesmo Autor descreve que o planejamento não deve ser confundido com previsão, projeção, predição, resolução de problemas ou plano, pois: - **previsão** corresponde ao esforço para verificar quais serão os eventos que poderão ocorrer, com base no registro de uma série de probabilidades; - **projeção** corresponde à situação em que o futuro tende a ser igual ao passado, em sua estrutura básica; - **predição** corresponde à situação em que o futuro tende a



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CONSELHO CURADOR

ser diferente do passado, mas a empresa não tem nenhum controle sobre seu processo e desenvolvimento; - **resolução de problemas** corresponde a aspectos imediatos que procuram tão somente a correção de certas discontinuidades e desajustes entre a empresa e as forças externas que lhe sejam potencialmente relevantes; - **plano** corresponde a um documento formal que se constitui na consolidação das informações e atividades desenvolvidas no processo de planejamento, é o limite da formalização do planejamento, uma visão estática do planejamento, uma decisão em que a relação custo versus benefício deve ser observada.

Ainda, segundo o mesmo Autor, o planejamento dentro de uma empresa (no caso a UFFS) deve respeitar alguns princípios para que os resultados de sua operacionalização sejam os esperados: - o princípio da contribuição aos objetivos; - o princípio da procedência do planejamento; - o princípio da maior penetração e abrangência; - o princípio da maior eficiência, eficácia e efetividade.

Foram descritos alguns poucos conceitos sobre planejamento visando uma tentativa de que membros do CONCUR e do CONSUNI repensem e identifiquem se tal processo é planejamento, ou é previsão, projeção, predição, resolução de problemas ou um plano.

O CONCUR manifesta que a peça de planejamento deve conter um diagnóstico da atuação no passado (o que neste processo visualiza-se de maneira esparsa e desencontrada), da definição de uma missão (existe a missão da UFFS), da seleção de instrumentos prescritivos e quantitativos (qual a metodologia e instrumentos de planejamento aportados ao processo? Existe a descrição de metas, ações, etc...), da definição de controles e avaliação (não é possível identificar uma metodologia de controle e avaliação no processo).

2. Aspectos do Processo

De acordo com a Constituição Federal, Título VI – Da Tributação e do Orçamento (Arts. 145 a 169), Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, no art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. No parágrafo 5º a lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal; II – os orçamentos de investimento e o III – o orçamento da seguridade social.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CONSELHO CURADOR

Já a Lei nº 4.320 estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no Art. 5º da Constituição Federal. Na Lei nº 4.320, Art. 2º a Lei de Orçamento contera a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. No parágrafo 1º – Integrarão a Lei de Orçamento: II – Quadro demonstrativo da Receita e da Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo I.

Os recursos desconcentrados representam apenas 1,034% do orçamento geral da UFFS em 2017, ou seja, os valores destinados a todos os *campi* para 2017 serão de R\$ 2.401.781,84, o que representa muito pouco para suprir as necessidades de cada *campus* e gerar eficiência com recursos escassos. Dessa maneira, acredita-se que o CONSUNI deve envidar esforços no sentido de ampliar gradativamente os recursos desconcentrados para os *campi*, visando dar maior agilidade ao processo de decisão.

No Quadro 5: O Planejamento de alocação de recursos de investimento (Ação orçamentária 8282), fls. 19 e 20, foram estimados valores totais para aplicação de R\$ 45.527.460,84 valor empenhado em 2016 de R\$ 8.447.916,30 e serão aplicados em 2017 um valor de R\$ 13.102.357,00. Mas não dá detalhes sobre o horizonte de aplicação do restante dos recursos.

Na Parte I: Ações Planejadas por Ação Orçamentária (fls. 21 – 30) existem descrição de recursos a serem aplicados durante o exercício de 2017, mas não existe uma retrospectiva de anos anteriores, bem como não existe o estimado, o executado e a diferença para o ano de 2016.

Na Parte II: Fontes de Recursos não Discricionários (fls. 31 – 34) existem descrição de recursos a serem aplicados durante o exercício de 2017, mas não existe uma retrospectiva de anos anteriores, bem como não existe o estimado, o executado e a diferença para o ano de 2016.

Na Parte III: Ações Planejadas por Objetivo do PPA 2016-2019: Descrição das Ações Institucionais (fls. 35 a 81), deveria constar os valores aplicados nos últimos dois anos, a valores estimados, executados e as diferenças do ano em curso, bem como do exercício de 2017.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CONSELHO CURADOR

No Anexo I – Ações da UFFS por Natureza de Despesa (fls. 82 a 102), está descrito por plano de ação os valores para 2017 a serem gastos em material permanente, material de consumo, serviços de terceiros, bolsas e auxílios financeiros, diárias + deslocamentos, passagens, transportes e total. Mas não há possibilidade de comparação, pois não existem valores dos últimos dois exercícios, valores estimados, executados e diferença para o ano em curso.

No Anexo II – Ações da UFFS de acordo com a fonte orçamentária, (fls. 103 a 122), descreve os planos de ação para recursos de custeio (funcionamento – 20KR, fomento – 20GK, assistência estudantil – 4002 e capacitação – 4572), recursos de investimento (fomento – 20GK, reestruturação e expansão 8282) e total para o exercício de 2017. Novamente não existe nenhum diagnóstico de recursos aplicados nos últimos dois anos que possibilite estabelecer um comparativo com os valores estimados para o exercício de 2017 (como preceitua a Lei 4.320, o Decreto-Lei 200 e demais legislações), bem como não há estimativa, execução e diferença para o ano de 2016.

Isto posto, e de acordo com o disposto no Art. 57, inciso I, do Estatuto da UFFS, é atribuição deste Conselho, órgão superior de controle e fiscalização da gestão econômico-financeira, emitir parecer sobre a proposta enviada pelo Reitor.

III - Decisão da Comissão

O documento apresentado para apreciação contém informações que demonstram a previsão orçamentária para a UFFS em 2017, contemplando a aplicação de recursos em Custeio e Investimentos de acordo com o que preceitua a legislação pertinente; porém o formato em que é apresentado não proporciona uma análise precisa por parte deste Órgão e demais pessoas diferentes das que produzem o documento.

A ausência dos dados de forma sintetizada, para fácil visualização e compreensão torna frágil a análise. Outrossim, o documento apesar de conter um considerado volume de informações, não apresenta um histórico dos últimos anos com valores orçados e realizados bem como justificativa pela eventual diferença, o que possibilitaria demonstrar com maior transparência a necessidade de alocação de um determinado volume de recurso em uma ou outra rubrica.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CONSELHO CURADOR

Nota-se também que no Quadro 4 Ativo Não Circulante, p. 18, os valores estão totalizados somente por ano, não demonstrando o montante aplicado por *Campus* e Reitoria, impossibilitando desta forma visualizar o que já foi aplicado em cada *Campus* na totalidade.

O presente documento mesmo com a ausência de informações sintetizadas para demonstrar de forma mais transparente a aplicação já realizada dos recursos e a previsão futura, atende sua finalidade de acordo com a legislação pertinente.

Por fim, frente ao exposto, recomenda-se a aprovação do Planejamento, condicionado ao cumprimento de eventuais ressalvas que possam ser efetuadas pelos demais Conselheiros e acolhidas pelo plenário deste Conselho.

Chapecó-SC, 13 de fevereiro de 2017.

SANDRO DE MOURA

Conselheiro relator



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CONSELHO CURADOR

VI - Decisão do Conselho

Ante o exposto, O Conselho Curador da UFFS **não acata o voto da comissão relatora** e com base no Art. 57, inciso I, do Estatuto, **manifesta-se pela não aprovação** do Planejamento Anual para o exercício de 2017 da UFFS, conforme disposto no Processo nº 23205.005433/2016-26, em função das seguintes **observações/recomendações**:

- a) O formato em que a peça de planejamento é apresentada, com ausência de dados sistematizados, proporciona uma análise imprecisa por parte do CONCUR.
- b) Devem ser atendidas pela Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) as recomendações já feitas no Parecer nº 4/CONCUR/UFFS/2016, que tratava do Planejamento Anual para o exercício de 2016, em especial no que se refere:
 - (i) o Planejamento da UFFS para os próximos anos deverá conter o diagnóstico dos últimos 02 (dois) anos, a previsão e execução do exercício em curso, principalmente das aplicações em infraestrutura, e justificativa das prioridades das ações previstas;
- c) A peça de planejamento do exercício de 2017 apresenta os investimentos de capital por ano e separados por *campus*, porém os investimentos de bens de consumo aparecem totalizados por ano, sem a devida separação por *campus*;
- d) O documento apesar de conter um considerado volume de informações, não apresenta um histórico dos últimos anos com valores orçados e realizados bem como justificativa pela eventual diferença, o que possibilitaria demonstrar com maior transparência a necessidade de alocação de um determinado volume de recurso em uma ou outra rubrica;
- e) No Quadro 4 - Ativo Não Circulante, p. 18, os valores estão totalizados somente por ano, não demonstrando o montante aplicado por *Campus* e Reitoria, impossibilitando desta forma visualizar o que já foi aplicado em cada *Campus* na totalidade; e
- f) Considerando que é atribuição do CONCUR fiscalizar a execução orçamentário-financeira da UFFS, conforme Art. 57 do Estatuto, o Conselho solicita que trimestralmente seja enviado pela PROPLAN um documento da execução orçamentária (com o previsto, o executado e suas justificativas) do período, permitindo que o Conselho acompanhe mais de perto o



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CONSELHO CURADOR

Planejamento da UFFS e possa entender e contribuir com o processo, facilitando também a análise ao final de cada exercício.

Chapecó-SC, 13 de fevereiro de 2017.

JOÃO ARAMI MARTINS PEREIRA
Presidente do Conselho Curador