



PROCESSO Nº : 34.329-3/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SINOP
RESPONSÁVEL : ADEMIR ANTONIO BORTOLI
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO BATISTA DE CAMARGO

PARECER Nº 2.823/2018

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CÂMARA MUNICIPAL DE SINOP. ANÁLISE DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA REFERENTES A PAGAMENTOS ENTRE JANEIRO E OUTUBRO DE 2017. COMPATIBILIDADE OU NÃO DAS MOVIMENTAÇÕES COM REGISTROS DE SISTEMA ELETRÔNICO MANIFESTAÇÃO PELA APLICAÇÃO DE MULTAS, COM EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Os autos cuidam de **auditoria de conformidade** realizada pela Secretaria de Controle Externo competente em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização –PAF –período: abril 2017 a março 2018 (fls. 4 a 30 do Documento Digital Nº 39534/2018), cujo intuito é analisar se a movimentação financeira nas contas bancárias referente aos pagamentos da Câmara Municipal de Sinop ocorridos no período de janeiro a outubro de 2017 guarda correspondência com os dados registrados em seu sistema eletrônico, além de avaliar os procedimentos de fluxo de pagamento e o controle realizado.

2. Segundo a equipe de auditoria registrou, houve um montante de R\$ 7.746.377,33 (sete milhões, setecentos e quarenta e seis mil trezentos e setenta e sete reais e trinta e três centavos), em recursos fiscalizados, relativos aos valores pagos entre 01/01/2017 a 31/10/2017, conforme Consulta de Despesas por Credor às fls. 1 e 2 do



Documento Digital N° 50265/2018.

3. Estabeleceu, ainda que o presente processo tem por objetivo:

- a) verificar se a movimentação financeira registrada nos extratos das contas bancárias no período de janeiro a outubro/2017 referentes aos pagamentos da Câmara Municipal de Sinop guarda correspondência com documentação idônea e com os dados registrados em seu sistema eletrônico;
- b) avaliar os procedimentos de fluxo de pagamento e os controles relativos à movimentação financeira;
- c) constatar se houve pagamento por meio de cheque devidamente justificado, conforme preceitua o item 'c' da Resolução de Consulta n° 20/2014-TCE/MT.

4. Reconhecido o objeto, foram elaboradas questões de auditoria a serem respondidas através da aplicação da metodologia adotada, que envolveu observação direta; exame documental; entrevista; indagação escrita ou questionário; extração eletrônica de dados (pesquisa em sistemas informatizados) e cruzamento eletrônico de dados (confronto de informações e documentos).

5. Após o estabelecimento dos parâmetros, foi formulado o **relatório técnico preliminar**, destacando a presença das seguintes irregularidades (documento digital 53254/2018, págs. 36):

Responsáveis	Achado de auditoria	Resumo dos achados
Ademir Antônio Bortoli – CPF 616.835.749-15 – Presidente da Câmara Municipal de Sinop no período de janeiro a outubro/2017	1	Não integração do sistema de pagamentos da Câmara Municipal com o sistema bancário (Sistema Brasileiro de Pagamentos), contrariando a Resolução de Consulta n° 20/2014-TP-TCE/MT (DB 99).
Ademir Antônio Bortoli – CPF 616.835.749-15 – Presidente da Câmara Municipal de Sinop no período de janeiro a outubro/2017	2	Ausência de segregação de funções da contabilidade e tesouraria, contrariando a Resolução de Consulta n° 31/2010-TCE/MT. (EB 03).

6. Com vistas ao atendimento dos postulados da ampla defesa e do contraditório, determinou-se a citação do responsável para apresentarem defesa através do ofício 36/2018 (documento digital 63240/2018)



7. O citado **apresentou defesa**, conforme documento digital nº 72764/2018.

8. Em **relatório técnico conclusivo**, a Secretaria de Controle Externo opinou pelo saneamento apenas do achado de auditoria nº 2, e expedindo uma série de recomendações e determinações, conforme demonstra o documento digital nº 123335/2018.

9. Após, vieram os autos para o **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar

10. Conforme o novo modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização as auditorias (art. 2º, I), as quais são descritas como o “instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados” (art. 3º, *caput*).

11. Como preceituam os art. 4º e 5º da mesma Resolução nº 15/2016-TCE-MT, as auditorias são classificadas em “de conformidade”, “financeira” ou “operacional”, quanto à natureza, ou ainda como “coordenadas”, “especiais” ou “ordinárias”, quanto à forma, a saber:

Art. 4º As auditorias, quanto à natureza, podem ser de regularidade, que abrange a auditoria de conformidade e a auditoria financeira, ou operacional.



§ 1º Auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE/MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

§ 2º Auditoria financeira tem por objetivo examinar se um conjunto de informações financeiras, seja na forma de conta ou demonstração contábil, no âmbito consolidado ou individual, evidencia adequadamente, em seus aspectos relevantes, os atos e fatos concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial, de acordo com a legislação pertinente, os princípios e as normas contábeis aplicáveis.

§ 3º Auditoria operacional é uma técnica de exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública

Art. 5º As auditorias, quanto à forma, podem ser coordenadas, especiais ou ordinárias.

§ 1º A auditoria coordenada será adotada quando o objeto e o escopo envolverem diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, merecendo, para o alcance de melhores resultados, uma atuação conjunta e padronizada, desdobrando-se em um processo de auditoria por unidade gestora.

§ 2º A auditoria especial será adotada para objetos relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, podendo envolver diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, instruída por meio de um único processo de auditoria.

§ 3º Auditoria ordinária é a modalidade de auditoria previamente programada ou inserida no Plano Anual de Fiscalização - PAF, restrita a uma unidade gestora fiscalizada.

§ 4º As auditorias ordinárias, coordenadas e especiais podem ser, quanto à sua natureza, de regularidade ou operacionais

12. Bom ressaltar que as auditorias ordinárias são previamente previstas ou inseridas no Plano Anual de Fiscalização, elaborado de acordo com critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, na forma dos art. 17 e seguintes da dita Resolução nº 15/2016-TCE-MT.

13. Isso posto, segue a análise do mérito das irregularidades identificadas durante os trabalhos de auditoria.



2.2. Mérito

14. Abaixo, segue síntese do relatado pela Equipe de Auditoria em seu relatório inicial, das alegações defensivas dos responsáveis, da conclusão da Equipe Técnica, seguidas das considerações do Ministério Público de Contas.

Responsável: Ademir Antônio Bortoli – CPF 616.835.749-15 – Presidente da Câmara Municipal de Sinop no período de janeiro a outubro/2017

Achado nº 1 - Não integração do sistema de pagamentos da Câmara Municipal com o sistema bancário (Sistema Brasileiro de Pagamentos), contrariando a Resolução de Consulta nº 20/2014-TP-TCE/MT **DB 99. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_99**. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

15. No relatório **técnico preliminar**, a Equipe Técnica constatou que não existe sistema de integração entre o sistema de pagamentos para credores utilizado pela Câmara Municipal de Sinop e o sistema bancário.

16. Segundo a unidade, o processamento de todos os pagamentos deve utilizar obrigatoriamente o Sistema de Pagamento Brasileiro, sendo realizado a partir da emissão da Ordem Bancária no sistema da Câmara Municipal, com o envio automático das informações diretamente para o banco, o qual se encarregaria de creditar os valores na conta do favorecido.

17. Ressaltou que esse tipo de conduta é uma necessidade imposta, inclusive, através da Resolução de Consulta nº 20/2014-TP-TCE/MT, sendo que a ausência de integração dos sistemas contrapõe o princípio da eficiência.

18. Em sede de **defesa**, o gestor reconhece a existência da irregularidade se resumindo a dizer sobre ela que:

“(…) já solicitou junto a Instituição Financeira que atende o órgão a integração dos pagamentos a serem realizados doravante conforme requer a Resolução de Consulta.

Ressaltamos que a não utilização da integração não trouxe nenhum prejuízo ao erário público, bem como o volume de pagamentos é bem pequeno, tendo em vista que a folha de pagamento dos servidores e vereadores já é realizada de forma integrada e representa mais de 60% do volume dos valores movimentados.”



19. Em **relatório técnico de devesa**, a equipe de auditoria manteve a irregularidade, já que a própria defesa assumiu sua existência, ressaltando que a integração do sistema de pagamentos da Câmara Municipal com o sistema bancário tem por objetivo garantir a confiabilidade, integralidade e tempestividade das informações nos procedimentos de pagamento.

20. Nesse momento foram ainda sugeridas a expedição das seguintes recomendações:

Resumo das propostas de recomendação/determinação

1. Determinar à atual gestão da Câmara Municipal de Sinop que realize planejamento em conjunto com empresa prestadora dos serviços informatizados (contábil e financeiro) e a Caixa Econômica Federal de modo a estabelecer um cronograma para a efetivação da integração dos sistemas informatizados orçamentário/contábil, processos de pagamentos a credores e folha de pessoal com a instituição bancária, em cumprimento a Resolução de Consulta n° 20/2014-TP-TCE/MT, apresentando posteriormente no prazo definido pelo Conselheiro Relator a este Tribunal de Contas;

2. Recomendar à atual gestão que realize a revisão da norma de controle interno da Câmara Municipal que versa sobre fluxo de pagamentos (Instrução Normativa SFI n° 001/2010), para que garanta, no mínimo, as regras citadas no item 2.1.10. (Análise da equipe técnica – achado de auditoria n° 01).

21. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da equipe técnica e mantém a irregularidade.

22. Acontece que não houve defesa hábil capaz de afastar a irregularidade, sendo que o gestor chegou a assumir a inexistência da integração devida entre os pagamentos de credores e o sistema bancário.

23. Cumpre ressaltar, também, os esclarecimentos trazidos pela própria contadora, quando respondeu ao Quesito 2 de auditoria e deixou claro que, ao contrário da folha de pagamentos da própria Câmara, “Os pagamentos aos credores são realizados via transferência eletrônica, por meio do Internet Banking, mas não há integração entre o banco e o sistema Duralex da Câmara Municipal de Sinop.”¹.

24. Nesse sentido, o comportamento da Câmara vai de encontro à Resolução de Consulta n° 20/2014-TP-TCE/MT, que inclusive possui força normativa, conforme também foi lembrado pela equipe de auditoria:

¹ (documento digital 123335/2018, fls. 17)



DESPESA. PAGAMENTOS. MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS. UTILIZAÇÃO DE MEIOS ELETRÔNICOS. OBRIGATORIEDADE. a) A movimentação de recursos públicos, inclusive para pagamentos de fornecedores, prestadores de serviços e servidores, deve ser realizada, em regra, por meios eletrônicos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), permitindo a identificação da destinação e do respectivo credor e privilegiando o princípio da transparência. b) Os comprovantes das operações financeiras realizadas por meio do Sistema de Pagamentos Brasileiro devem ser acostados aos respectivos processos administrativos. c) A não utilização do Sistema de Pagamento Brasileiro (SPB) somente será admitida em situações excepcionais, decorrentes de fatos equiparáveis ao caso fortuito ou força maior, devidamente justificadas no processo de ordenação de despesa.

25. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** se manifesta pela **manutenção das irregularidades DB.99** detectada, bem como pela aplicação da **multa** prevista na Resolução Normativa n.º 17/2010-TCE-MT ao então gestor da Câmara Municipal de SINOP, **Sr. Ademir Antonio Bortoli**.

Responsável: Ademir Antônio Bortoli – CPF 616.835.749-15 – Presidente da Câmara Municipal de Sinop no período de janeiro a outubro/2017

Achado nº 2 - Ausência de segregação de funções da contabilidade e tesouraria, contrariando a Resolução de Consulta nº 31/2010-TCE/MT.

EB 03. Controle Interno_Grave_03. Não observância do princípio da segregação de funções nas atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

26. Em **relatório preliminar**, a Equipe Técnica apontou que não existia qualquer diferenciação entre as atribuições dos cargos de contador e tesoureiro da Câmara Municipal.

27. Além disso, constatou uma grave falha no sistema de funcionamento dos pagamentos, já que, em razão da inexistência do cargo de tesoureiro, as senhas de acesso ao Internet Banking eram confiadas à contadora que, por sua vez, realizava os pagamentos, além de realizar a conferência dos comprovantes de liquidação nos processos de pagamentos e ainda a confrontação das saídas de valores no extrato bancários com os processos físicos de despesas, gerando o Boletim Diário de Tesouraria.

28. Em **defesa** trouxe ao conhecimento as Resoluções nº 002/2018 e 003/2018, afirmando a criação do cargo de Chefe do Departamento de Tesouraria da



Câmara Municipal, bem como a definição de suas atribuições.

29. O **relatório técnico de defesa**, após análise da documentação trazida pelo responsável, considerou sanada a irregularidade, em razão da criação do cargo, bem como de seu provimento, não deixando, entretanto, de propor a expedição da recomendação que segue:

Resumo das propostas de recomendação

1. Recomendar à atual gestão que realize a revisão da norma de controle interno da Câmara Municipal que versa sobre fluxo de pagamentos (Instrução Normativa SFI nº 001/2010), para que garanta, no mínimo, as atribuições e responsabilidades dos agentes envolvidos na operacionalização do fluxo de pagamentos (Ordenador de Despesas, Contador, Chefe do Departamento de Tesouraria, etc.).

30. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da Unidade Instrutiva pelo **afastamento** da presente irregularidade.

31. A análise da documentação constante dos autos, bem como as respostas aos quesitos de auditoria² realmente evidenciam que existia uma nítida confusão de atribuições, que eram, de uma parte impostas, por lei, ao Presidente da Câmara Municipal, e acumulada nas mãos da contadora do município.

32. Não se pode negar, como já foi destacado pela Unidade Técnica, que o cargo de Chefe de Tesouraria foi devidamente criado, com a respectiva divisão de atribuições, já tendo sido, inclusive, provido, conforme se denota do quadro que segue:

2 (documento digital 123335/2018, fls. 27 a 30)



Nomeia o servidor efetivo Ingo Groeler para exercer o cargo em comissão de Chefe do Departamento de Tesouraria, referência CC-07.

O Presidente da Câmara Municipal de Sinop – Estado de Mato Grosso, no uso de suas atribuições legais;

RESOLVE:

Art. 1º Nomear nesta data, o servidor efetivo Ingo Groeler, para exercer o cargo em comissão de Chefe do Departamento de Tesouraria, referência CC-07.

Art. 2º Feita as anotações, publique-se e afixe-se.

**CÂMARA MUNICIPAL DE SINOP
ESTADO DE MATO GROSSO**

Em, 02 de abril de 2018.

33. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas** entende que resta **sanada** a irregularidade ora analisada.

4. CONCLUSÃO

34. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), **manifesta**:

a) pelo **afastamento** da irregularidade **EB.03 (achado nº 2)** e **manutenção da irregularidade DB.99 (achado nº1)**;

b) pela **aplicação de multa** ao **Sr. Ademir Antonio Bortoli**, Presidente da Câmara Municipal de SINOP, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº



269/07 c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016, em razão da seguinte irregularidade:

Achado nº 1 - Não integração do sistema de pagamentos da Câmara Municipal com o sistema bancário (Sistema Brasileiro de Pagamentos), contrariando a Resolução de Consulta nº 20/2014-TP-TCE/MT **DB 99. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_99**. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

c) pela expedição de **determinação**, nos termos do art. 22, §1º da Lei Complementar 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que o atual gestor da Câmara Municipal de SINOP **realize** planejamento em conjunto com empresa prestadora dos serviços informatizados (contábil e financeiro) e a Caixa Econômica Federal de modo a estabelecer um cronograma para a efetivação da integração dos sistemas informatizados orçamentário/contábil, processos de pagamentos a credores e folha de pessoal com a instituição bancária, em cumprimento a Resolução de Consulta nº 20/2014-TP-TCE/MT, apresentando posteriormente no prazo de 120 (cento e vinte) dias a este Tribunal de Contas

d) pela expedição de **recomendação**, nos termos do art. 22, § 1º da Lei Complementar 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT), para que a a atual gestão da Câmara Municipal de SINOP:

d.1) **implante** serviço informatizado para cadastro e rastreamento de documentos dos processos de pagamentos (instauração de procedimento administrativo) nos respectivos setores da Câmara Municipal (sistema de protocolo);

d.2) **realize** a revisão da norma de controle interno da Câmara Municipal que versa sobre fluxo de pagamentos (Instrução Normativa SFI nº 001/2010), para que garanta, no mínimo, as seguintes regras: a) as atribuições e responsabilidades dos agentes envolvidos na operacionalização do fluxo de pagamentos (Ordenador de Despesas, Contador, Chefe do Departamento de Tesouraria, etc.); b) procedimento de



pagamentos somente mediante ordem de pagamento (meio eletrônico), integrado com a instituição bancária; c) obrigatoriedade de alimentar o sistema informatizado de contabilidade e finanças com os arquivos retorno das instituições bancárias, devendo o sistema ser parametrizado para gerar os reflexos contábeis automaticamente (estorno da ordem de pagamento, por exemplo), ou seja, os arquivos retorno dos pagamentos fiquem devidamente registrados; d) reenvio de pagamento não efetivado ao banco somente após a emissão de nova ordem bancária, uma vez que o arquivo retorno deve estornar a ordem bancária anteriormente emitida; e) registro no sistema de folha de pagamento do arquivo retorno das instituições bancárias para armazenamento da informação de efetivação ou não do crédito de salário dos respectivos servidores;

d.3) encaminhe, de forma fidedigna e tempestiva, ao Sistema APLIC, todas as informações a que está obrigada, em especial os registros de pagamentos.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 02 de agosto de 2018.

(assinatura digital)³
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

3. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.