



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

**CONTROLADORIA DO MUNICIPIO DE FIGUEIROPOLIS D'OESTE-MT**

**RELATORIO DE AUDITORIA No. 001/2018**

**Assunto:** Avaliações dos Controles *Internos em Gestão Financeira Municipal*

<b>UNIDADE AUDITADA</b>	Prefeitura Municipal de Figueirópolis D'Oeste
<b>GESTOR DA UNIDADE</b>	<b>Eduardo Flausino Vilela – Prefeito Municipal</b>
<b>ÓRGÃO AUDITADO</b>	Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento
<b>GESTOR DO ORGÃO</b>	<b>Douglas Barbosa de Oliveira – Secretário Municipal de Finanças e Planejamento</b>

### INTRODUÇÃO

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº **001/CGM/2018**, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos da Avaliação das Contratações Públicas, ocorridos na Unidade Auditada, no período.

#### I. ESCOPO

Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Auditada, no período de **15/01/2018 a 30/04/2018**, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público, objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho.

Rua Santa Catarina, nº 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Os exames foram realizados com base em informações solicitadas no memorando 01/2018 e respondido através do ofício 133/SFP, além das respostas contidas no ofício mencionado, a Controladoria através de seu Auditor procurou buscar outros dados diretamente em processos físicos, relatórios e entrevistas com as pessoas envolvidas na gestão de finanças da Administração Municipal, subsidiando assim as responder as questões contidas no QACI.

De acordo com o escopo definido pela equipe de auditoria, e em face dos nossos exames, realizados por amostragem, foram efetuadas as seguintes análises:

**Sistema de Controle Interno** - Avaliação da estrutura de controles internos em Gestão Financeira, abordando aspectos essenciais relacionados, **programação financeira, disponibilidade de caixa, ingressos financeiros, desembolsos, consignações, ordem cronológica de pagamento e conciliações bancárias.**

A necessidade de se aperfeiçoar continuamente os controles internos em Gestão Financeira decorre da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade e da elevada materialidade de transparência na gestão de recursos públicos.

## **II - METODOLOGIA**

- Análise documental
- Entrevistas
- Inspeção física



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

**III – PORQUE AVALIAR CONTROLES INTERNOS**

A resposta a esse questionamento, que em última análise é a própria razão de ser deste trabalho de fiscalização, fundamenta-se em três conceitos elementares, que são o ponto de partida para o entendimento do assunto: objetivos, riscos e controles.

**Objetivo:** é ‘algo’ que se estabeleceu para ser alcançado;

**Risco:** é a possibilidade de algo acontecer e impedir ou dificultar o alcance de um objetivo;

**Controles Internos:** Conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vista a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados. (IN TCU no 63/2010, Art. 1o, X).

Desse modo, para se estabelecer controles, primeiro é necessário que objetivos sejam definidos e como todos os objetivos envolvem, de certa maneira, uma parcela considerável de riscos, existe a necessidade de mitigá-los, identificando-os, avaliando-os e decidindo se devem ser modificados por algum tratamento.

Portanto, a existência de um sistema de controle interno eficiente contribui para uma entidade pública de melhor desempenho, apoiada em práticas gerenciais modernas e focadas no alcance de objetivos que efetivamente agreguem valor para a sociedade. E, ainda, que tudo isso seja feito de forma que se possa acompanhar e aferir o que ocorre no interior da coisa pública.

Nesse sentido, é papel da auditoria interna - como instrumento da governança que é avaliar a existência, o correto funcionamento, a eficácia e a eficiência dos controles internos da organização, reportando os resultados à administração e



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

sugerindo, se for o caso, a implementação de melhorias e a **Elaboração dos Planos Ações de Providencias.**

**IV – BASE NORMATIVA**

- a) Constituição Federal de 1988;
- b) Lei Municipal 405/2007
- c) Jurisprudência dos Tribunais de Contas.
- d) COSO: Controle Interno – Estrutura e Integrada (Estrutura e Anexos) – 2013.
- e) IN Conjunta CGU/MP nº 01/2016.
- f) NI/UCI nº 04/2008
- g) NI/UCI nº 05/2008
- h) NI/UCI nº 10/2008
- i) NI/UCI nº 15/2009
- j) NI/UCI nº 23/2010
- l) NI/UCI nº 24/2010
- m) NI/UCI nº 25/2010
- n) NI/UCI nº 26/2010 – versão 02
- o) NI/UCI nº 27/2010
- p) NI/UCI nº 36/2011

A Administração Pública no desempenho de suas funções deve submeter-se a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos. A existência e efetivo funcionamento de sistemas de controles internos nos municípios é uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 31). A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com princípios constitucionais, como da legalidade e da eficiência,



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

almejando com isso assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

Nesse contexto, este trabalho teve como objetivo avaliar os sistemas de controles internos do município de Figueirópolis D'Oeste - MT, em **Gestão Financeira**, bem como fornecer subsídios para estruturá-los e/ou aprimorá-los, em busca da melhoria da governança na gestão municipal.

Neste trabalho, foi utilizado o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) para coleta de dados junto ao gestor municipal, no que se refere aos controles internos existentes na atividade de Gestão Financeira. O QACI foi confeccionado com base nos conceitos e terminologias constantes nas Normas de Controle Interno do Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos (GAO – Ferramenta de Gestão e Avaliação de Controle Interno), que foi construído com fundamento na metodologia delineada no modelo de referência do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso I – Estrutura integrada de controles internos).

Afinal, o principal objetivo da auditoria é identificar as oportunidades de melhoria dos controles internos, de modo a aumentar a capacidade de mitigar os riscos e contribuir para o alcance dos objetivos da atividade avaliada

Por relevante, cabe destacar que a responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno avaliar a qualidade desses controles.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

Ademais, a ausência ou insuficiência dos controles internos representa a principal causa dos achados de auditoria presentes neste relatório, demandando uma atuação preventiva do gestor municipal para implementação de controles adequados e efetivos em **Gestão Financeira** no município de Figueirópolis D'Oeste - MT.

Cada uma das constatações identificadas por meio da aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) será analisada especificamente na sequência, considerando as fragilidades encontradas, as causas e suas consequências.

## **1. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA**

A programação financeira deve ser entendida como o mecanismo responsável por racionalizar a liberação dos recursos financeiros necessários para execução das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual, através da compatibilização entre o ritmo da realização das despesas previstas, segundo a probabilidade de arrecadação das receitas.

Portanto, o conhecimento do comportamento das receitas é indispensável para um planejamento financeiro adequado. A maioria dos municípios brasileiros possui na composição de suas receitas uma alta dependência de repasses decorrentes da repartição das receitas tributárias da União (FPM, ITR, *royalties*, etc.) e do Estado (ICMS, IPVA, etc.).

Assim, o gestor das finanças municipais obtém na STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e na Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ-MT) as melhores estimativas dos valores que serão transferidos ao longo do ano, aumentando-se a



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

previsibilidade do fluxo de caixa da prefeitura, permitindo a realização de uma programação financeira mais realista.

**SITUAÇÃO ENCONTRADA:**

- a) Existe normativas que estabelece regras para elaboração da programação financeira anual, e fluxo de tesouraria, NI 26/2010 e NI 25/2010, respectivamente, no entanto, essas normas não são observadas pelos responsáveis pela gestão financeira do município e também se constatou que as normas estão muito defasadas, visto que foram elaboradas em 2010.
- b) Não foi evidenciado decreto ou qualquer outro documento que versa a programação financeira e o cronograma de desembolso;
- c) Não foi elaborada a Avaliação ao final de cada bimestre da expectativa de arrecadação, para subsidiar a limitação de empenhos e movimentação financeira
- d) A gestão demonstra e avalia em audiência pública o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre na Câmara Municipal;
- e) Não foi apresentado nenhum documento ou outra prova que constata a existência de funcionalidade no sistema de administração financeira e orçamentária para gerenciar a programação financeira anual, mas foi informado que existe e não é usado pelos responsáveis pelo gerenciamento financeiro

**2. DISPONIBILIDADE DE CAIXA**

As disponibilidades de caixa são os numerários de propriedade do ente da federação desimpedido ou livre para fazer face às suas necessidades de gastos ou de investimentos.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

Em regra, as disponibilidades de caixa dos Estados e dos Municípios, incluindo os órgãos pertencentes à administração direta e indireta, devem ser depositadas em **instituições financeiras oficiais**, conforme o disposto no art. 164, § 3º, da CF:

Art. 164. (...)

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, **dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais**, ressalvados os casos previstos em lei. (Grifo do autor)

**Instituições financeiras oficiais** são aquelas que têm como características a participação de capital estatal e o controle diretor exercido pelo Poder Público. São consideradas instituições financeiras oficiais o Banco do Brasil S/A e o Caixa Econômica Federal.

Deste modo, **os municípios devem manter contas bancárias somente em instituições financeiras oficiais, exceto para os municípios onde não existam agências bancárias das referidas instituições, conforme disposto no Acórdão n.º 900/03 do TCE-MT.**

Apesar de ser vedada a manutenção de depósitos em bancos privados, a legislação autoriza a celebração de convênio entre municípios e bancos privados para o **recebimento de tributos e de outras receitas** e para **pagamentos de interesse público**, nos termos do art. 1º da Resolução n.º 1.764/90 do Banco Central do Brasil (Bacen):

Art. 1º. Estabelecer que os bancos múltiplos com carteira comercial, os Bancos Comerciais e as Caixas Econômicas ficam autorizadas a celebrar convênios para:

Rua Santa Catarina, n° 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

I - Recebimento de tributos, FGTS, INSS, PIS, prêmios de seguro e contas de água, energia elétrica, gás e telefone;

II - Pagamento para o FGTS, INSS, PIS e segurados em geral;

III - Prestação de serviços a outras instituições financeiras e empresas de atividades complementares ou subsidiárias, inclusive turismo, cartão de crédito, administração de bens, processamento de dados e armazéns gerais;

IV - Prestação de outros serviços, quando vinculados à arrecadação e pagamento de interesse público.

Parágrafo 1º. Os convênios devem ser celebrados com observância da legislação vigente e mantidos na sede da instituição, à disposição do Banco Central do Brasil, contendo, obrigatoriamente, cláusulas indicativas da tarifa a ser cobrada e do prazo de transferência dos recursos arrecadados ao beneficiário final.

A possibilidade de recebimentos de tributos e de outras receitas vinculadas à arrecadação próprias e estende às Cooperativas de Crédito, conforme a jurisprudência do TCE-MT:

**Acórdão nº 1.599/2005 (DOE, 25/10/2005). Receita. Recursos públicos. Movimentação e arrecadação. Cooperativas de crédito. Vedação à movimentação de Recursos Públicos. Possibilidade de conveniar serviços de arrecadação.**

O artigo 23 da Resolução nº 3.106/2003 do Banco Central veda a movimentação de recursos públicos em Cooperativas de Crédito, exceto os serviços de arrecadação. Na ausência de instituição financeira oficial, pode ser contratado banco particular presente no Município.

Uma vez arrecadadas as receitas pelos bancos privados, mediante convênio, os recursos devem ser transferidos para uma instituição financeira oficial

Rua Santa Catarina, nº 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

para manutenção da disponibilidade financeira e sua movimentação, salvo se não houver agência bancária oficial no município, conforme estabelecido Acórdão n.º 900/03 do TCE-MT.

Em respeito ao princípio da unidade de tesouraria, os recursos arrecadados pelos municípios devem ser recolhidos à chamada **Conta Única**, em atendimento à regra prevista no art. 56 da Lei n.º 4.320/64:

Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao **princípio de unidade de tesouraria**, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais. (Grifo do autor)

Como é sabido, no Brasil uma parcela expressiva do produto da arrecadação dos tributos não pode ser livremente programada pelo governo, visto que a utilização destes recursos está previamente determinada na Constituição Federal e em diversos dispositivos legais.

Assim, a Administração Pública precisa adotar medidas para garantir que os recursos recebidos sejam aplicados de acordo com o que determina a legislação para o atendimento de finalidades específicas, como é o caso da saúde e da educação, e também para atender aos programas prioritário do governo.

A própria LRF, no seu art. 8º, parágrafo único, determina que recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Vale ressaltar que a LRF estabeleceu ainda que a escrituração contábil das disponibilidades de caixa deve constar em registro próprio, de modo que os recursos vinculados fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - A disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Para propiciar a utilização dos recursos públicos de forma organizada, tendo em vista que grande parte dos recursos têm destinação vinculada, as instituições financeiras desenvolveram produtos que permitem o gerenciamento de diversas contas bancárias vinculadas a uma conta centralizadora, denominada como **Conta Única**.

A Conta Única é, portanto, a concentração dos recursos financeiros do ente público, compreendidos seus órgãos, suas autarquias, fundações, empresas públicas, em uma determinada conta bancária aberta em uma instituição financeira oficial, que centraliza e otimiza a gestão de outras contas bancárias a ela vinculada na mesma instituição.

O gerenciamento dos seus recursos por meio de Conta Única tem como objetivo:

- ✓ Manter a disponibilidade financeira em nível capaz de atender à programação financeira de desembolso, dentro dos parâmetros estabelecidos;
- ✓ Prover o tesouro do ente dos recursos necessários às liberações financeiras;
- ✓ Utilizar o saldo de disponibilidade dos recursos no montante necessário para garantir a liquidez de obrigações do tesouro;
- ✓ Otimizar a administração dos recursos financeiros mediante a busca de melhores taxas de juros ou rendimentos.

Não devem compor a Conta Única do município as contas de convênios firmados com a União ou Estados e as Contas Especiais abertas para atender uma

Rua Santa Catarina, nº 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

previsão legal específica. Essas contas devem ser gerenciadas separadamente da Conta Única.

Diante da complexidade do controle da disponibilidade de caixa, é imprescindível que os municípios editem uma **normativa regulamentando a movimentação dos recursos financeiros alocados na “Conta Única” do Tesouro Municipal.**

Vale destacar também que **todas as contas bancárias da entidade precisam ser registradas no sistema de administração financeira e orçamentária** para que seja possível realizar um controle fiel de todas as transações bancárias pela contabilidade.

Para assegurar uma boa gestão financeira, a tesouraria do município deve realizar o **acompanhamento diário da movimentação financeira de todas as suas contas bancárias**, com vistas a controlar as movimentações de ingressos e de desembolsos financeiros.

**SITUAÇÃO ENCONTRADA:**

- a) O município de Figueirópolis D'Oeste, não possui uma Normativa que regulamenta o movimento e não está utilizando Conta Única;
- b) Após o envio QACI, e dando continuidade na auditoria esta Controladoria identificou se duas contas bancárias não registradas nos sistemas orçamentário/financeiro. A conta de nº 10130-3, agencia 0805, na Cooperativa de Credito Sicredi, que é utilizada para transferir pagamento referente a Folha de Pessoal e a conta 373-5, agencia 0801, no banco Bradesco, que serve para realizar pagamento de recursos retidos de consignações;
- c) Apesar do município não possuir agencias de bancos oficiais, as contas



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

bancárias do município são movimentadas nestes, com exceção das contas 52040-3, que é usada exclusivamente para receber tributos e dividas ativas, conta 52042-0, para recebimento de taxa de agua, conta 52044-6, utilizada para receber receitas oriundas de restituições diversas e a conta 52041-0, que é usada para arrecadação de receitas de leilão público. Todas estão abertas na instituição financeira Cooperativa de Credito Sicredi;

- d) Segundo o tesoureiro em sua entrevista, as conciliações bancárias são realizadas mensalmente e manual;
- e) A norma que regulamenta o fluxo de caixa está defasada, e não há outro documento que normatiza este procedimento, mas o tesoureiro afirmou em entrevista que há uma rotina de acompanhamento diário, da movimentação financeira de todas as contas bancárias da entidade pela Tesouraria Municipal, mas não apresentou nenhum documento que evidencia que é realizado planejamento de fluxo de caixa das contas do município

### **3. INGRESSOS FINANCEIROS**

Os recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos do município podem ser provenientes da execução orçamentária (receita orçamentária) ou de depósitos realizados por terceiros, sujeitos à restituição em época própria (ingressos extra orçamentários).

As **receitas orçamentárias** transitam pelo orçamento para viabilizar a execução das políticas públicas, representando as fontes de recursos financeiros para a execução dos programas e das ações governamentais. Estas receitas têm por objetivo atenderas necessidades da sociedade (e.g., saúde, educação, segurança, assistência, infraestrutura, etc.).



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

Contudo, nem todos os recursos que ingressam nos cofres públicos representam uma receita orçamentária. Determinados ingressos representam meros movimentos financeiros, que entram no caixa da entidade sem previsão orçamentária. Estes são denominados como ingressos extra orçamentários.

São considerados **ingressos extra orçamentários** os recursos financeiros de caráter temporário, do qual o ente é mero agente depositário. Sua devolução não se sujeita à autorização legislativa, portanto, não integram a LOA. São exemplos destes ingressos: os depósitos em caução, os depósitos para recursos e as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO).

Diante disto, **a tesouraria municipal deve registrar diariamente no sistema de administração financeira e orçamentária os ingressos de recursos creditados nas contas bancárias**, sejam eles oriundos de repasses federais ou estaduais, de convênios e congêneres, de arrecadação própria ou de ingressos extra orçamentários.

**SITUAÇÃO ENCONTRADA:**

- a) A Norma Interna 27/2010 estabelece que o lançamento das receitas, deverá ser realizado diariamente pela tesouraria do município no caixa da entidade, via sistema informatizado, no entanto, foi verificado que os lançamentos não estão sendo realizados diariamente;
- b) Foi constatado que há ingressos de receitas através de depósito e transferência bancária, tal procedimento não é recomendável, pois agrega risco ao controle do recolhimento de tributos;
- c) Os lançamentos dos tributos são arrecadados mediante a emissão de boletos e são de forma integrada e a baixa é feita automática com envio do arquivo retorno da instituição financeira conveniada, no sistema de tributos e contábil;

Rua Santa Catarina, nº 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

- d) Apesar de ser emitidos relatórios sobre o comportamento da receita, não se constatou nenhum documento produzido que comprove a realização desses estudos

**4. DESEMBOLSOS FINANCEIROS**

Segundo a lição de Aliomar Baleeiro, a despesa pública é a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte de autoridade ou a gente competente, dentro de uma autorização legislativa para execução de fim a cargo do governo (BALEIRO, 2008, p. 83). Assim, toda despesa pública é essencialmente uma despesa orçamentária.

Deste modo, na Administração Pública só é possível realizar uma despesa se houver prévia autorização do dono dos recursos: o povo. Esta autorização popular ocorre por meio de lei, aprovada pelos representantes do povo no Poder Legislativo.

A Constituição Federal, no seu art. 167, incisos I e II, estabelece que são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na LOA e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Assim, a despesa pública deve ser previamente autorizada na LOA ou em lei que autorizar créditos adicionais ao orçamento. **Créditos adicionais** são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA.

As despesas orçamentárias servem para viabilizar as políticas públicas, representando os recursos a serem realizados para a execução dos programas e das ações governamentais. Estas despesas têm por objetivo atender as necessidades da sociedade, como saúde, educação, segurança, assistência, infraestrutura, etc.



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

**SITUAÇÃO ENCONTRADA:**

- a) A Norma Interna 10/2009, estabelece os critérios para a liquidação e o pagamento das despesas referentes às contratações de prestação de serviços, ao fornecimento de bens permanentes e de consumo e às obras e serviços de engenharia, mas é de salientar que a mesma está desatualizada.
- b) Apesar da NI 04/2008, NI 10/2009 e 25/2010, disciplinar quais são, não foi encontrado nos processos lista de verificação (*checklist*) da relação de documentos que compõe os processos de despesas de aquisições de serviços, bens permanentes, material de consumo e de obras e serviços de engenharia;
- c) Foram verificados pagamentos sem assinatura do ordenador de despesas nos documentos integrante do processo de despesas, com descrição incorreta;
- d) Constatou se pagamento a fornecedores sem formalização completa do processo de despesa, faltando justificativas, orçamentos, comprovação de regularidade fiscal, sem planilhas de serviços executados e sem lançamento no sistema Geo-Obras do TCE/NT em caso de serviços de obras e engenharia;
- e) Foi constatado pagamento através de cheques no período analisado, foi informado que são guias emitidas pela Caixa Econômica, sem código de barras, para pagamento de taxas referentes a publicação e reprogramação de contratos de repasses firmados entre o município e a instituição financeira;
- f) Com exceção dos casos descritos na alínea “d” verificou se que os pagamentos são realizados eletrônicos, via transferências bancárias, porém sem usar sistema de pagamento do banco, (borderô bancário) e também sem a integração ao estágio da despesa de forma automática dentro do sistema financeiro/orçamentário;





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

## **5. CONSIGNAÇÕES**

Consignação é o ato pelo qual a Administração Pública realiza o desconto de determinada importância do pagamento de um credor, seja ele pessoa física ou jurídica. Este desconto pode decorrer de uma obrigação legal, contratual ou por autorização do credor.

- ✓ Retenção de impostos e contribuições;
- ✓ Consignações autorizadas sobre a folha de pagamento.

É importante que os municípios editem uma **normativa disciplinando as consignações em folha de pagamento**, estabelecendo a forma de credenciamento, a margem consignável permitida e o que pode ou não ser consignado em folha.

É importante que os municípios editem manuais e normativas dos impostos a serem retidos e repassados evitando-se penalidades.

No âmbito do município de Figueirópolis D'Oeste, a Lei 433/2008, autoriza o município a firmar convenio com instituições financeiras para consignação de empréstimo de servidores, e estabelece alguns critérios;

### **5.1 Controles internos indispensáveis para as consignações**

Diante de todo o exposto, apresentam-se a seguir os controles identificados nesta análise como indispensáveis para garantir, de forma razoável, a conformidade e a efetividade na consignação dos pagamentos realizados pelos municípios:

- ✓ Manual de procedimentos de retenção de tributos, visando orientar os servidores públicos responsáveis pela liquidação e pelo pagamento da despesa;



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

- ✓ Rotina de pagamento das retenções de tributos e demais consignações, devidamente registradas no sistema de administração financeira e orçamentária, observados os prazos legais, de modo a evitar multas e juros de mora;
- ✓ Normativa disciplinando as consignações em folha de pagamento, estabelecendo a forma de credenciamento, a margem consignável permitida e o que pode ou não ser consignado em folha;

**6. ORDEM CRONÓLOGICA DE PAGAMENTO**

A Lei n.º 8.666/93, no seu art. 5º, dispõe que os órgãos da Administração Pública deverão obedecer, no pagamento das despesas oriundas de contratos administrativos, “**a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades**” para cada fonte de recursos, nos termos apresentado abaixo:

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, **devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações** relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, **obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.** (Grifo do autor)

A intenção do legislador foi garantir a isonomia, a impessoalidade e a moralidade na realização de despesa pela Administração Pública, afastando a discricionariedade dos gestores escolherem quem será beneficiado prioritariamente com os pagamentos e estabelecerem privilégios para alguns credores em detrimento



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

de outros.

A Lei Geral de Licitações conferiu grande importância a esta regra, a ponto de tipificar no seu art. 92 como crime “**pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade**”, estabelecendo pena de detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa para quem incorrer neste crime.

Ademais, o Decreto-lei n.º 201/67, no seu art. 1º, inciso XII, definiu como **crime de responsabilidade do Prefeito Municipal** “antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do município, sem vantagem para o erário”. Deste modo, a regra de obediência da ordem cronológica de pagamento está no ordenamento jurídico brasileiro há 50 anos.

#### **SITUAÇÃO ENCONTRADA**

- a) O município não está atendendo o **ACÓRDÃO Nº 282/2017 - TP do TCE/MT, que recomenda** as unidades gestoras a edição de lei local e/ou decreto que regulamente o cumprimento do artigo 5º da Lei nº 8.666/199 contemplando, no mínimo: **a)** a ocasião em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência, considerando: **a.1)** a demonstração, para o ingresso na fila, do adimplemento da parcela contratual mediante a apresentação de fatura ou documento equivalente pelo contratado, a ser confirmada na liquidação da despesa; e, **a.2)** o cumprimento das demais condições legais e contratuais exigíveis, como a regularidade fiscal, trabalhista e com a seguridade social, dentre outras, também a serem confirmadas na liquidação da despesa; **b)** as hipóteses de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento, em razão da ausência de demonstração do cumprimento das condições legais e contratuais pelo contratado; **c)** a fixação de prazo máximo para a realização da liquidação e para o efetivo pagamento, a contar do ingresso

Rua Santa Catarina, nº 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

na linha de preferência, ou para a rejeição dos serviços prestados ou bens fornecidos, por desatendimento das exigências legais ou contratuais; e, **d)** as situações que poderão vir a constituir, ainda que não de forma taxativa, relevantes razões de interesse público, a permitir excepcionar a regra da ordem cronológica;

- b) No sistema financeiro e orçamentário este Controle interno não identificou a funcionalidade específica para controlar por fonte de recursos, a estrita ordem cronológica, e recomenda a gestão a abrir um chamado para verificar a existência ou não da função;
- c) Foram verificados vários pagamentos fora da ordem cronológica;
- d) Não é divulgada lista dos fornecedores para pagamento em atendimento à ordem cronológica;
- e) A conciliação bancária são feitas mensalmente e de forma manual;

**V - BOAS PRATICAS**

- a) Avaliação do cumprimento das metas quadrimestrais em audiência pública na câmara municipal, podendo ser melhorada a participação popular;

**VI - CONCLUSÃO**

A avaliação realizada abrangeu aspectos essenciais do componente atividade de controle da Gestão Financeira. As conclusões restringem-se aos elementos avaliados das atividades de controle relacionadas aos processos examinados e inspeções físicas realizadas.

De acordo com o percentual de pontos obtidos frente ao total de pontos possíveis, foi atribuído, para fins de definição do nível de maturidade dos sistemas

Rua Santa Catarina, nº 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

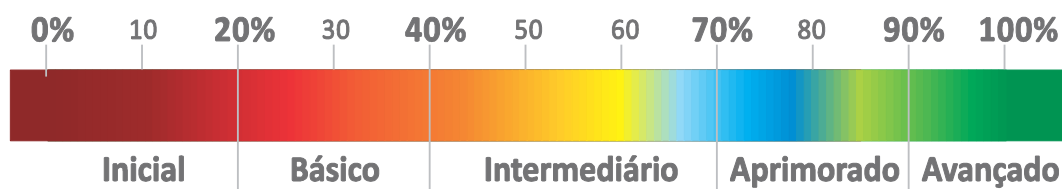
Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

controles internos do município de Figueirópolis D'Oeste o conceito da escala já utilizado pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União em trabalhos similares, conforme apresentado a seguir:

**1. Gráfico 1 – Nível de maturidade dos controles internos**



Fonte: Acórdão TCU n. 568/2014 - Plenário

Nesse sentido, a Prefeitura Municipal de Figueirópolis D'Oeste, ficou enquadrada no nível de maturidade de controles intermediário, com **40,00%** dos pontos possíveis, fato que coloca a atividade em probabilidade básico-intermediária de ocorrência de impropriedades e/ou irregularidades capazes de impactar negativamente os objetivos almejados quando da execução das ações em Gestão Financeira. Ou seja, quanto maior for o nível de maturidade alcançado, menor será o seu risco residual de erros ou irregularidades na execução, haja vista a relação inversamente proporcional entre controles internos e a ocorrência das mais diversas irregularidades. Face ao exposto, a análise em Gestão Financeira demonstra a necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas controles internos no município de Figueirópolis D'Oeste, para atingirmos um nível aprimorado e/ou avançado de maturidade, bastando implementar medidas tendentes a robustecer os controles internos administrativos, como forma de contribuir para o aprimoramento da gestão e o desempenho da administração municipal na execução do programa em análise.

Face ao exposto, somos de opinião que a Unidade Examinada deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados neste relatório,

Rua Santa Catarina, n° 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

implementando os seguintes controles com base no princípio:

**Custos versus Benefícios.** O custo dos controles internos de uma entidade não deve ser superior aos benefícios que deles se esperam. Os controles não podem se tornar mais importantes que os próprios objetivos, para cuja consecução elas devem contribuir. As organizações têm recursos limitados e devem priorizar sua utilização nas atividades (incluindo os controles) que agregam mais valor.

**VII - RECOMENDAÇÕES:**

**Controles sugeridos para a programação financeira:**

- ✓ Atualizar e utilizar a normativa que estabelece as normas e procedimentos para a elaboração da programação financeira anual, visando compatibilizar o fluxo de ingressos e desembolsos financeiros e promover o equilíbrio das finanças municipais;
- ✓ Editar Decreto, publicado anualmente após 30 (trinta) dias da aprovação da LOA, estabelecendo a programação financeira anual e o cronograma mensal de desembolso (art. 8º, caput, da LRF) e o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação (art. 13 da LRF);
- ✓ Realizar Avaliação ao final de cada bimestre da expectativa de arrecadação, devendo ser adotadas nos 30 (trinta) dias subsequentes medidas para limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios estabelecidos pela LDO, caso seja verificado que a realização da receita poderá não comportar o



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (art. 9º, *caput*, da LRF);

**Controles sugeridos para as disponibilidades de caixa:**

- ✓ Editar Normativa regulamentando a movimentação dos recursos financeiros alocados na “Conta Única” do Tesouro Municipal;
- ✓ Registrar todas as contas da Prefeitura nos sistemas orçamentário/financeiro;
- ✓ Adotar Rotina de acompanhamento diário da movimentação financeira de todas as contas bancárias da entidade pela Tesouraria Municipal, em especial aquelas com maior movimentação financeira;
- ✓ Realizar Planejamento do fluxo de caixa das contas bancárias da entidade, de forma a obter uma visão gerencial das disponibilidades de recursos e dos compromissos futuros assumidos, baseada nas projeções diárias de entrada/saída de recursos financeiros e na sua efetiva realização (previsto x realizado).

**Controles sugeridos para os ingressos financeiros:**

- ✓ Atualizar a Normativa que estabelece regras e procedimentos para o registro dos ingressos de recursos financeiros no caixa da entidade;
- ✓ Emitir Guia própria para a arrecadação das receitas municipais exclusivamente através da rede bancária, **devendo ser vedado pela legislação municipal o recebimento de recursos por transferências, cheques, depósitos ou em espécie;**

Rua Santa Catarina, nº 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

- ✓ Realizar estudo do comportamento das receitas, visando subsidiar a previsão realista das receitas orçamentárias na LOA.

**Controles sugeridos para os desembolsos financeiros:**

- ✓ Atualizar as Normativas que disciplinam as regras e os procedimentos para o pagamento de despesas referentes às contratações de prestação de serviços, fornecimento de bens permanentes e de consumo e às obras e serviços de engenharia;
- ✓ Adotar lista de verificação (*checklist*) da relação de documentos que devem compor os processos de despesas de serviços, de aquisição de bens permanentes, de aquisição de material de consumo e de obras e serviços de engenharia;
- ✓ Realizar rotineiramente os pagamentos a fornecedores e prestadores de serviços exclusivamente por meio eletrônico, integrado automaticamente aos estágios da despesa orçamentária (empenho, liquidação e pagamento);
- ✓ Implantar rotina de registro diário no sistema de administração financeira e orçamentária dos valores debitados nas contas bancárias da entidade;
- ✓ Realizar os pagamentos de fornecedores e prestadores de serviços através do sistema de pagamento bancário
- ✓ Adotar rotina de processamento dos arquivos de retorno das instituições bancárias no sistema de administração financeira e orçamentária referente aos pagamentos realizados aos fornecedores e prestadores de serviços;
- ✓ Realizar pagamento somente quando se constatar que todos os documentos exigidos na legislação estiverem compondo o processo de despesas, tais como justificativas, orçamentos, comprovação de regularidade fiscal, planilhas de





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

serviços executados e lançamento no sistema Geo-Obras do TCE/NT quando for em caso, e outros;

- ✓ Abster de realizar pagamento através de cheques;

**Controles sugeridos para as consignações:**

- ✓ Atualizar e utilizar a norma de procedimentos de retenção de tributos, visando orientar os servidores públicos responsáveis pela liquidação e pelo pagamento da despesa;
- ✓ Implantar rotina de pagamento das retenções de tributos e demais consignações, devidamente registrados no sistema de administração financeira e orçamentária, observados os prazos legais, de modo a evitar multas e juros de mora;
- ✓ Editar normativa disciplinando as consignações em folha de pagamento, estabelecendo a forma de credenciamento, a margem consignável permitida e o que pode ou não ser consignado em folha;

**Controles sugeridos para ordem cronológica de pagamentos:**

- ✓ Editar Lei e/ou decreto que regulamenta o cumprimento do artigo 5º da Lei nº 8.666/199, atendendo assim as recomendações contidas no **ACÓRDÃO Nº 282/2017 – TP do TCE/MT**;
- ✓ Implantar a funcionalidade específica no sistema de administração financeira e orçamentária para controlar, por fonte de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de exigibilidade dos pagamentos decorrentes de obrigações contratuais;

Rua Santa Catarina, nº 146 – Centro – Figueirópolis D'Oeste – MT

Fone: (65) 3235-1586

Email: [adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br](mailto:adilson@figueiropolisdoeste.mt.gov.br)

Site: [www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br](http://www.figueiropolisdoeste.mt.gov.br)



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE**  
**CONTROLADORIA**

- ✓ Divulgar em tempo real na internet a fila de pagamento dos credores da entidade, observada a estrita ordem cronológica de pagamento, para cada fonte de recursos, em obediência ao art. 8º da Lei nº 12.527/11 (Lei da Transparência).

Os achados de auditoria indicam que a atividade de Gestão de Finanças no município de Figueirópolis D'Oeste/MT apresenta vulnerabilidades e deficiências em seus sistemas de gestão de riscos e controles internos. Dessa forma, é imperioso que o gestor municipal adote providências, com base no diagnóstico realizado, buscando implementar os controles inexistentes apresentados neste relatório, com objetivo de aprimorar a gestão da atividade e conseqüentemente, contribuir para a melhor aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Salvo outras considerações é o nosso Relatório.

Figueirópolis D'Oeste-MT, 22 de junho de 2018.

**Adilson Pereira dos Santos**  
**Auditor Público Interno**