



## **RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 2/2017/Nacop**

### **1 - Introdução**

Trata-se de auditoria prevista no Plano Anual de Controle Interno (Paci) de 2016 desta Secretaria, com o objetivo de avaliar a conformidade dos procedimentos e os controles internos incidentes sobre o processo de pagamento de pessoal da Câmara dos Deputados.

2. Pode-se entender que o processo de pagamento de pessoal tem como entrega principal a elaboração da folha de pagamento para realização das despesas de pessoal da Casa.

3. Para se analisar tal processo devem ser considerados determinados normativos legais e infralegais. Também há que se levar em conta os recursos de transformação, entendidos como aqueles formados por colaboradores, equipamentos, softwares, dentre outros.

4. O tema despesas com pessoal, representado pela folha de pagamento, assume maior relevância com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016 (teto dos gastos públicos), que instituiu o Novo Regime Fiscal, tendo como parâmetro de contenção da despesa pública a quantia paga no exercício de 2016.

5. Também, devido à recomendação disposta no item 9.1.1.5 do Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) n. 3023 de 2013 – Plenário<sup>1</sup>, ações de controle sobre a folha de pagamento devem ser objeto de avaliação sistemática por parte dos órgãos de controle interno, com a periodicidade necessária para fornecer razoável garantia quanto à regularidade dos pagamentos efetuados pela respectiva entidade.

6. Cabe registrar a manifestação exposta pela equipe técnica no referido Acórdão, a qual foi corroborada pelo Ministro Relator:

174. Com base na experiência desta Unidade Técnica<sup>2</sup>, é possível afirmar que os benefícios gerados pela adoção dessa prática costumam superar muito os seus custos, haja vista se tratar de despesas continuadas. A interrupção de eventuais pagamentos irregulares continuados gera elevado benefício financeiro para os cofres públicos; pois, ainda que se trate de parcelas de pequeno valor, quando o pagamento é efetuado durante longo período, o montante total do prejuízo torna-se significativo. Ademais, os custos decorrentes da adoção sistemática de tal prática podem ser reduzidos, por exemplo, por meio da automatização de trilhas de auditoria ou da celebração de acordos de cooperação que visem ao compartilhamento de custos entre mais de uma organização.

175. Ressalte-se que a boa governança de pessoas pressupõe razoável garantia de regularidade dos pagamentos, e a auditoria em folha é um

---

<sup>1</sup> Acórdão n. 3023/2013 – TCU – Plenário - 9.1.1.5. adotar medidas para garantir a realização sistemática de auditorias internas na folha de pagamento das unidades sob sua jurisdição;

<sup>2</sup> Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip/TCU).

instrumento relevante para esse fim. Portanto, as organizações públicas devem garantir a realização sistemática desse tipo de auditoria não apenas para verificar a existência de pagamentos irregulares, mas também para detectar tempestivamente riscos ainda não adequadamente tratados e fortalecer os controles internos da área.

### 1.1 – Materialidade

7. Os recursos utilizados na Câmara dos Deputados para fazer frente às despesas com pessoal totalizaram mais de 4 bilhões de reais em 2016 (Tabela 1).

8. Como se pode verificar na Tabela 1, a materialidade e a relevância do presente objeto de auditoria estão representadas pela relação significativa entre a despesa com pessoal e a despesa total no orçamento da Casa.

**Tabela 1 – Execução da despesa com pessoal x despesa total**

Exercício	Despesa com Pessoal Empenhada (R\$)	Despesa Total Empenhada (R\$)	(%)	Despesa com Pessoal Liquidada (R\$)	Despesa Total Liquidada (R\$)	(%)
2008	2.663.726.642,90	3.281.327.923,29	81,18%	2.430.858.111,66	2.929.647.745,82	82,97%
2009	2.600.090.553,24	3.197.043.418,91	81,33%	2.496.039.685,93	3.002.709.693,19	83,13%
2010	2.893.063.996,57	3.536.956.900,05	81,80%	2.744.689.996,57	3.276.014.379,78	83,78%
2011	3.343.641.405,63	4.058.937.778,08	82,38%	3.152.817.507,08	3.722.479.221,80	84,70%
2012	3.416.355.334,53	4.111.883.859,69	83,08%	3.384.435.334,53	3.982.857.874,90	84,98%
2013	3.781.898.746,35	4.695.469.467,90	80,54%	3.664.953.047,85	4.397.423.476,17	83,34%
2014	3.819.186.355,73	4.748.745.268,12	80,43%	3.776.636.355,73	4.548.000.649,12	83,04%
2015	4.219.398.319,29	5.093.693.333,95	82,84%	4.207.690.319,29	4.965.720.487,29	84,73%
2016	4.303.099.834,64	5.251.906.359,15	81,93%	4.301.549.374,64	5.207.801.078,12	82,60%

Fonte: Tesouro Gerencial – Consulta (Despesa Empenhada 2008 – 2015)

9. Observa-se que nos últimos nove anos o percentual da despesa com pessoal, empenhada ou liquidada, apresenta um percentual superior a 80% em relação à despesa total.

### 1.2 - Legislação

10. O processo de pagamento de pessoal da Câmara dos Deputados é regulamentado, fundamentalmente, pela Lei n. 4.320/1964, pela Lei n. 8.112/1990, pela Macrofunção Siafi 020305 – Conta Unica do Tesouro Nacional e pela Portaria do Diretor-Geral n. 357/2014.

11. Cabe ainda observar que o TCU vem se manifestando no sentido da necessidade de melhoria da gestão estratégica, com o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas. Em especial, nos Acórdãos n. 3.023/2013 e n. 2.508/2014, ambos do Plenário, a Corte destaca o processo de pagamento de pessoal, em razão da exigência da prestação de contas à sociedade, ou seja, o imperativo de transparência dos gastos públicos e a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados alcançados. Diante disso, e devido

## **SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nacop

---

a elevada materialidade dos gastos com pessoal, cabe a Casa aprimorar-se nesses aspectos além de mapear riscos e fortalecer os controles internos.

### **1.3 - Objetivo e escopo**

12. O objetivo geral consiste em avaliar se os controles internos da gestão são suficientes para mitigar os riscos existentes quanto a possíveis pagamentos indevidos e em desacordo com os preceitos legais.

13. A auditoria avaliou as variações patrimoniais diminutivas registradas no exercício de 2016, em particular as ocasionadas com despesas com pessoal da Câmara dos Deputados. Foram efetuados testes comparativos entre o Siafi e o Sigesp, verificação da linearidade dos saldos, bem como da pertinência das despesas com pessoal registradas no passivo.

### **1.4 - Metodologia**

14. Para realização da auditoria foram executados testes de observância e substantivos. Os primeiros visam obter razoável segurança de que os controles internos estabelecidos pela gestão estão em efetivo funcionamento, inclusive quanto à aderência por parte dos servidores envolvidos, e os últimos buscam evidenciar a suficiência, exatidão e validade dos dados produzidos pelos sistemas de informações da Casa.

15. Foram adotadas as seguintes técnicas de auditoria: análise e conferência de documentos, entrevistas, confirmações e cálculos.

16. A partir da identificação das atividades que compõem o processo de trabalho, bem como dos respectivos responsáveis, elaborou-se a matriz de pontos de auditoria. Assim, após os esclarecimentos dos auditados e a validação dos possíveis pontos, restou evidenciar apenas o item a seguir apontado.

## **2 - Pontos de auditoria**

### **2.1 - Saldos alongados em contas de passivos financeiros**

#### **2.1.1 - Situação encontrada**

17. Manutenção de compromissos com exigibilidade incerta em contas de passivo financeiro.

#### **2.1.2 - Critérios**

- Plano de Contabilidade aplicado ao Setor Público (PCASP), conta 218810000 – Valores Restituíveis - Consolidação;
- Art. 105 da Lei n. 4.320/1964;
- Macrofunção Siafi 021003 – Manual de Análise dos Demonstrativos Contábeis e Auditores Contábeis;
- Prescrição Quinquenal Decreto n. 20.910/1932.

#### **2.1.3 – Evidências**

18. A situação encontrada foi evidenciada pela resposta dada pelo gestor após solicitações de justificativas enviadas pela equipe de auditoria, bem como pela planilha de conciliação da conta contábil 21881.0409 – Depósitos de Terceiros.

#### **2.1.4 – Causas**

19. Insuficiência de controles e de padronização no processo de análise e manutenção do saldo de credores em conta contábil 21881.0409 – Depósitos de Terceiros.

### 2.1.5 – Efeitos

- a) Impropriedades na classificação dos passivos exigíveis nos demonstrativos contábeis;  
b) Restrição contábil<sup>3</sup>.

### 2.1.6 - Esclarecimentos do Auditado

20. Em resposta à solicitação de justificativa encaminhada a respeito da manutenção de saldos credores com exigibilidade indefinida em contas do passivo financeiro, o Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade (Defin) manifestou-se sobre as situações identificadas pela equipe de auditoria, informando que:

Em relação ao que compete a este Departamento, foram efetuadas as transferências dos saldos conforme abaixo especificado:

1 - da conta contábil 21881.0409 – Depósitos de Terceiros (conta corrente CD0001011-Retenções FOPAG / líquido a pagar) para a conta contábil 21881.0129 – Depósitos Retidos Pessoal/Benefício a Pagar, mesma conta corrente; e

2 - da conta contábil 21881.0409 – Depósitos de Terceiros (conta corrente CD0001015-Retenções FOPAG / OB cancelada) para a conta contábil 21881.0447- Depósitos por Devolução de Valores, mesmo conta corrente.

21. Registre-se que a referida solicitação de justificativa também foi enviada ao Departamento de Pessoal (Depes); todavia, este não se pronunciou a respeito da questão levantada pela equipe de auditoria.

### 2.1.7 – Análise

22. No decorrer dos trabalhos verificaram-se as contas contábil “21.881.04.09 Depósitos de Terceiros” e correntes “CD0001011 Fora da Fita – Retenções FOPAP – Líquido Pessoal a Pagar” e “CD0001015 – Retenções FOPAG – OB Cancelada”, quando se constatou a ocorrência de saldos nessas últimas contas, nos valores de R\$ 560.455,82 e R\$ 132.243,35, respectivamente, até 1/1/2017.

23. Os valores citados acima estavam distribuídos como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Saldo Conta Contábil Depósitos de Terceiros.

Conta Contábil: 21.881.04.09 - Depósito de Terceiros				
Ano	Cc CD0001011	Cc CD 0001015	Total	Até 2012 (total passível de prescrição)
2007	18.449,32		18.449,32	
2008	8.973,03		8.973,03	
2009	26.321,22	5.402,06	31.723,28	
2010	18.462,65		18.462,65	
2011	34.163,78		34.163,78	
2012	22.347,48		22.347,48	134.119,54
2013	86.127,31	2.375,38	88.502,69	

<sup>3</sup> Situação verificada por equações automáticas no Siafi onde podem ser constatados desequilíbrios em valores de contas contábeis.

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nacop

2014	15.833,37	13.479,33	29.312,70	
2015	78.354,14	10.424,97	88.779,11	
2016	251.423,52	100.561,61	351.985,13	
Total	560.455,82	132.243,35	692.699,17	

Fonte: Planilhas do Defin

24. Destaca-se que, do total da conta contábil “Depósito de Terceiros” (R\$ 692.699,17), cerca de 19% (R\$ 134.119,54) referem-se a fatos geradores ocorridos entre 2007 e 2012, ou seja, com cinco anos ou mais, a contar da data atual. Esses valores deveriam ter sido considerados prescritos, de acordo com o que prevê o Decreto n. 20.910/32<sup>4</sup>.

25. O princípio da segurança jurídica, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, busca dar certeza e estabilidade às relações jurídicas, estipulando limites temporais ao exercício de direitos, para que estes não possam ser pleiteados indefinidamente em qualquer época.

26. Assim, apesar do Defin informar que foram efetuadas as transferências dos saldos da conta contábil “21.881.04.09 – Depósito de Terceiros” para as contas “21.881.01.29 – Depósitos Retidos Pessoal/Benefício a Pagar” e “21.881.04.47 – Depósitos por Devolução de Valores”, a soma desses valores no passivo permanece inalterada. Embora a solução apontada por aquele departamento resolva a questão de uma possível restrição contábil no Siafi, verifica-se que não houve a resolução do problema de manutenção de saldos de valores prescritos nos demonstrativos financeiros da Câmara dos Deputados.

27. Ressalte-se que o controle do registro e a discriminação desses saldos são realizados de forma compartilhada pelo Defin e pelo Depes, sendo que aquele depende de informações deste para realizar os corretos registros contábeis. Entretanto, em reunião realizada no Depes, constatou-se que esse departamento apresenta uma carência de recursos (humanos e tecnológicos) para uma melhor análise da exigibilidade do direito por parte dos credores, valores esses registrados no passivo da Câmara dos Deputados.

28. Apesar de existirem os controles de todos os créditos retidos com o motivo e justificativa legal que implica o impedimento para liberar os respectivos créditos, tais valores permanecem como obrigações da Casa. Destarte, os Demonstrativos Contábeis da Casa acabam por expressar uma superavaliação em seus passivos, distorcendo as informações apresentadas nos demonstrativos.

### 2.1.8 – Recomendações

29. Ao Defin e ao Depes, para:

---

<sup>4</sup> Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nacop

---

a) instituir controles internos que permitam que os valores mantidos em contas contábeis de Depósitos de Terceiros permaneçam apenas por tempo razoável nas obrigações da Casa e

b) padronizar as informações que fundamentem o processo de inscrição e manutenção desses valores nos demonstrativos contábeis da Casa.

30. A Administração deverá encaminhar esclarecimento, a esta Secin, para as recomendações cujo cumprimento avalie não ser conveniente ou oportuno.

31. Alerta-se, contudo, que a Secin poderá comunicar tal situação no Relatório de Auditoria de Gestão em caso de divergência com a avaliação realizada pela Administração.

**Prazo:** encaminhar, até 2 de abril de 2018, documento contendo as ações a serem adotadas, os prazos e as unidades administrativas responsáveis pela execução. Tais ações serão objeto de monitoramento por este Núcleo de Auditoria.

Brasília – DF, 29 de novembro de 2017.