

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

'PROCESSO:	3858/16
UNIDADE:	Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO:	Termo de Ajuste de Gestão - TAG
RESPONSÁVEL:	Wagner Garcia de Freitas, Secretário de Estado de Finanças, CPF: 321.408.271-04
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Concomitante
RELATOR:	Conselheiro Paulo Curi Neto

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

- Versam os autos acerca de acompanhamento das implementações concernentes ao Termo de Ajustamento de Gestão TAG, celebrado no dia 30 de agosto de 2016, entre o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia TCE, por intermédio do conselheiro Paulo Curi Neto, relator das contas da Secretaria de Estado das Finanças de Rondônia SEFIN, exercício 2016, o Ministério Público de Contas MPC, representado pelo procurador-geral, Adilson Moreira de Medeiros, e a Secretaria de Estado de Finanças SEFIN, representada pelo secretário de estado, Wagner Garcia de Freitas, e a Controladoria Geral do Estado CGE representada pelo controlador-geral, Francisco Lopes Fernandes Netto.
- O TAG teve fundamento no art. 1°, inciso XVII, da Lei Complementar n. 154/96, com redação dada pela Lei Complementar n. 679/12, com a finalidade de promover melhorias no controle dos lançamentos manuais dos valores concernentes à arrecadação no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), bem como o estabelecimento de diretrizes no sentido de sua integral informatização.
- A SEFIN e a CGE se comprometeram envidar esforços adicionais para o contínuo aprimoramento dos procedimentos de revisão e aprovação dos lançamentos manuais realizados na origem da arrecadação, e dos procedimentos de supervisão empreendidos pela Superintendência de Contabilidade. Eles se comprometeram, no prazo de 90 dias, a contar da assinatura do TAG, formular diretrizes para a adoção, por parte dos órgãos e agentes arrecadadores, de mecanismos de controle concebidos no intuito de



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

prevenir as inconsistências pontuais, atualmente constatadas no processo de arrecadação, e em seu respectivo registro contábil. A SEFIN/RO ficou responsável pela elaboração de Instrução Normativa que formalize essas diretrizes; à CGE/RO coube promover a devida capacitação dos servidores dos referidos órgãos e dos agentes arrecadadores.

Foi, ainda, concedido prazo de 40 (quarenta) dias, a contar da assinatura do termo, para apresentação de plano de ação, contemplando as providências e os prazos necessários, com vistas à integração entre o Sistema Integrado de Tributação, Arrecadação e Fiscalização - SITAFE e o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM, objetivando a total informatização dos registros contábeis.

2. DO HISTÓRICO

- O TCE e o MPC firmaram Termo de Ajustamento de Gestão TAG, celebrado no dia 30 de agosto do ano de 2016, com a SEFIN, e a CGE, com fundamento no art. 1.°, inciso XVII, da Lei Complementar n. 154/96, com redação dada pela Lei Complementar n. 679/12, com a finalidade de promover melhorias no controle dos lançamentos manuais dos valores concernentes à arrecadação no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), bem como o estabelecimento de diretrizes para sua integral informatização.
- A SEFIN encaminhou o Ofício n. 1942/GAB/SEFIN (ID=358003), datado de 11.10.2016, endereçado ao presidente desta Corte de Contas, informando que:

Com os nossos atenciosos cumprimentos, vimos por meio deste informalo sobre as ações a serem implementadas com vistas a atender o disposto
no Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Secretaria de Estado
de Rondônia e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia com vistas a
promover melhorias no controle dos lançamentos manuais dos valores
concernentes à arrecadação no SITAFE, bem como diretrizes no sentido
de sua integral informação, especificamente, em seu item do referido temos
3: "apresentar um plano de ação, contemplando as providências e os prazos
necessários, com vistas à integração entre o Sistema Integrado de
Tributação, Arrecadação e Tributação - SITAFE e o Sistema Integrado de
Administração Financeira para Estados e Municípios- SIAFEM,
objetivando a total informatização dos registros contábeis.

Ficou definido que os dados da arrecadação de tributos sujeitas ao controle da Coordenadoria da Receita Estadual, bem as arrecadações dos tributos inscritos em Dívida Ativa Tributária, serão agrupados diariamente por tributo e conta bancária arrecadadora, separadamente por valor principal,



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

multa e juros de mora, e serão enviados ao SIAFEM através de webservice que será criado para este fim.

O layout e demais requisitos para a criação do webservice estão sendo preparados, conjuntamente, pela Gerência de Informática da Coordenadoria da Receita Estadual e o Grupo de Tecnologia da Informação da Superintendência de Contabilidade.

É importante informar ainda que, tendo em vista mudanças que serão realizadas nos modelos e procedimentos de lançamento no SIAFEM que serão implementadas a partir do exercício financeiro de 2017, o webservice de comunicação entre os sistemas será colocado em produção apenas na primeira quinzena de 2017".

- No dia 17.10.2016, o conselheiro relator expediu despacho n. 0440/2016-GCPCN (ID=359761), determinando a autuação da documentação, e, em seguida, remeteu o processo à Diretoria de Controle Externo VI Contas de Governo, a fim de que se pronuncie sobre o cumprimento do item III do TAG.
- No dia 04.01.2017 a SEFIN encaminhou o Ofício n. 08/GAB/SEFIN (ID=391044) e o Memorando nº. 208/2016/SUPER/SEFIN-RO, solicitando **60 dias para desenvolvimento e para testes e homologação final**, nos seguintes termos:

Ao tempo que apresentamos nossos cordiais cumprimentos, considerando as ações comprometidas no Termo de Ajustamento de Gestão assinado pelo TCE, MPC, SEFIN e CGE, informamos quanto à impossibilidade de atendimento ao prazo inicialmente planejado e comunicado por meio do Memorando n. 059/GEINF/CRE/SEFIN/2016.

Devido a especificidade das contas de arrecadação e a complexidade para alimentação automática no SIAFEM, aliada à indisponibilidade deste para a atuação em WebService, a definição do layout e demais requisitos demandarão ainda alguns meses para conclusão.

Ademais, toda a Diretoria de Gestão de Sistemas Contábeis - DGSC/SUPERRO está voltada desde o início de dezembro para o fechamento do exercício de 2016, carregamento do orçamento 2017, atualização do PPA, entrada em operação do SIAFEM/2017 e geração dos relatórios que comporão as demonstrações contábeis das unidades gestoras e de Governo, paralisando-se todas as demais atividades de desenvolvimento, até 20/02/2017 (prazo limite consignado no Decreto de Encerramento), para atendimento aos procedimentos de prestações de contas dentro dos limites legais.

Assim, com o retorno das atividades de desenvolvimento previstos para 21/02/2017, estimamos a entrada em operação do registro automatizado das receitas arrecadadas por 08 contas da GEAR/SEFIN-RO para 02/05/2017. Nesta esteira, estipulamos 60 dias para desenvolvimento e 10 dias para testes e homologação final.



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

Por oportuno, considerando as demais missões consignadas no TAG em questão, sugerimos a elaboração e publicação oficial de uma portaria conjunta da SEFIN e CGE, contendo as ações planejadas, prazos e responsáveis.

- 9 No dia 13.01.2017, o conselheiro relator encaminhou os autos para análise do MPC, quanto ao pleito solicitado (ID=392738).
- 10 O Ministério Público de Contas exarou a Cota n. 001/2017-GPGMPC (ID=400626), de 30.01.2017, informando que:

Tendo em vista o pedido de dilação do prazo fixado no Termo de Ajustamento de Gestão, firmado entre o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, Secretaria de Estado de Finanças de Rondônia e Controladoria Geral do Estado de Rondônia, solicitando o reestabelecimento do prazo para o dia 02.05.17, em decorrência das especificidades técnicas necessárias a integração entre o SITAFE e o SIAFEM, registro que este Ministério Público de Contas não opõe nenhum óbice à concessão do pleito formulado pela SEFIN.

- Em 06.02.2017, o relator informou sobre o deferimento do pedido. O novo prazo para a apresentação do plano de ação foi 02.05.2017 (Despacho n. 0039/2017-GCPCN, ID=400818).
- No dia 03 de maio de 2017, a Secretaria de Estado de Finanças, através do Ofício n. 635/2017/GAB/SEFIN, (ID=43708) informou que entrou em produção a integração do SITAFE e SIAFEM, no que tange à automação dos registros contábeis da arrecadação de receitas estaduais.
- Ressaltou a SEFIN que, como atividade de controle interno para mitigação de eventuais riscos, a Gerência de Arrecadação conta, atualmente, com a conciliação setorial diária dos lançamentos efetuados, confrontando SITAFE x SIAFEM x Extratos Bancários, revisando os registros pertinentes.
- Ainda no mês de maio de 2017, a SEFIN encaminhou Ofício n. 866/2017/GAB/SEFIN, (ID=443321), informando que, ao iniciar a integração entre o SIAFEM e o SITAFE, foram detectados problemas na operacionalização da tarefa e que, após, ficou demonstrado o cumprimento do Termo de Ajuste de Gestão celebrado, bem como esclarecida a metodologia de lançamento a ser utilizada. Eis o teor das informações:

(...)

em virtude de disposição legal e contratual, as instituições bancárias/agentes autorizados tem obrigação de apresentar informações sobre o recebimento de recursos até as 12h do primeiro dia útil subsequente a data de sua ocorrência, o que inviabiliza o lançamento automático as 6h do referido dia, isso por que, os arquivos podem ser carregados de forma incompleta, gerando erros no sistema;



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

É necessário mencionar que, também em virtude de disposições legais e contratuais, as instituições bancárias devem efetuar o repasse dos valores recebidos para as contas de arrecadação (contas transitórias) apenas no primeiro dia útil após o recebimento, o que pode ocorrer a qualquer hora do dia, fator este que também inviabiliza o lançamento automático, pois poderá haver divergência quando da conciliação bancária;

Como mencionamos, somente após o referido procedimento é que os recursos arrecadados são repassados à Conta Única do Estado, e portanto, ficam disponíveis para a realização de operações financeiras, o que significa dizer que, caso o lançamento dos valores, como receita orçamentária ocorra de forma simultânea ao recebimento, o estado devera efetuar o repasse aos entes sem que de fato tenha se apropriado dos recursos, o que poderá causar prejuízo ao erário;

Assim, mostra-se mais adequada a contabilização no SIAFEM, dos recursos, no segundo dia útil subsequente ao recebimento pelos agentes autorizados, de forma que o registro orçamentário retroagirá a data do ingresso do recursos nos agentes arrecadadores, nas contas transitórias; Registramos por fim, que em razão da verificação dos fatos acima apenas após a efetiva entrada em produção da integração, os lançamentos relativos aos dias 02 a 09 de maio de 2017, foram realizados de forma manual. Por todo o exposto, fica demonstrado o cumprimento do Termo de Ajuste de Gestão celebrado, bem como esclarecida a metodologia de lançamento a ser utilizada.

- Com o advento da Diretoria de Controle VII, especializada em receita, os autos foram remetidos no dia 11.05.2018, com a finalidade de ser redistribuído ao órgão competente para o exame.
- No mês de agosto de 2019 a Diretoria de Controle VII encaminhou os autos a esta Diretoria de Controle VI para instrução técnica.



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

3. DA ANÁLISE TÉCNICA

3.1 Convergência do objeto com a auditoria operacional da receita - AOP

- Os presentes autos referem-se à inconsistência de dados entre as bases SITAFE e SIAFEM, que geram relatórios divergentes e, consequentemente, comprometem a confiabilidade de dados e informações constantes nas contas de Governo Estadual, sendo necessário à sua integração, como determinado no TAG.
- Em razão da Auditoria Operacional realizada na SEFIN, que adentrou em aspectos estruturais, promovendo inclusive análise da estrutura organizacional do órgão, vêse que há pertinência temática entre ela e a presente demanda que ora se analisa.
- A referida Auditoria Operacional está, atualmente, em fase de monitoramento. Essa fase visa verificar se as deliberações emanadas por este Tribunal foram devidamente observadas pelo auditado, colhendo as esperadas melhorias nos aspectos operacionais do órgão.

3.1.1 AOP – Eixo Infraestrutura e Gestão da Administração Tributária e Fazendária, Processo n. 3721/2015

- A Auditoria Operacional da Receita Estadual, com enfoque no ICMS, eixo: Infraestrutura e Gestão da Administração Tributária e Fazendária, Processo n. 3721/2015, encontrou fragilidades na estrutura da Secretaria de Estado de Finanças. Uma dessas fragilidades tem correlação direta com o objeto principal do TAG, ora em análise.
- De acordo com o evidenciado na AOP, no Achado 12 (ID=333978, fls. 51/56) de 19 de agosto de 2016, foi demonstrado fragilidades no controle contábil da SEFIN, prejudicando as tomadas de decisões e a transparência das informações.
- De acordo com a situação encontrada, a SEFIN não cuida, exclusivamente, da parte tributária, mas se incumbe, também, da execução de atividades centrais referentes aos sistemas orçamentários e financeiros. Inclui, ainda, o planejamento central de despesas públicas, a tesouraria, a administração da dívida pública, a contabilidade geral do Estado, o controle interno e a prestação geral de contas, valendo-se de sistemas de informação para produzir dados que refletem a situação contábil do Estado.
- A situação encontrada relatou, também, que as atividades contábeis no âmbito do Estado de Rondônia são realizadas pela Superintendência de Contabilidade (SECON), vinculada à estrutura organizacional da Secretaria de Finanças (SEFIN). Conforme o artigo 28 do Decreto nº 20.288/15, ela tem as seguintes atribuições:



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

SUBSEÇÃO III

DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE CONTABILIDADE

- Art. 28. A Superintendência Estadual de Contabilidade SECON tem por finalidade a definição, a disciplina e o exercício da supervisão técnica e a orientação normativa dos processos pertinentes à Contabilidade Governamental dos Poderes relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública Direta, Autárquica, Fundacional, Fundos Estaduais e as Empresas Estatais Dependentes, com vistas à elaboração das demonstrações contábeis e informações gerenciais, competindo-lhe:
- I planejar, orientar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades contábeis, bem como acompanhar, centralizar e divulgar os resultados da gestão contábil do Estado;
- II elaborar e disponibilizar informações contábeis gerenciais, incluídos os indicadores constitucionais e legais, que subsidiem a tomada de decisão e permitam eficácia e efetividade à Administração Pública Estadual;
- III manter e aprimorar o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e aos processos contábeis;
- IV expedir normas pertinentes à sua área de atuação;
- V elaborar o Balanço Geral do Estado e o Relatório Contábil para subsidiar o processo de prestação de contas da gestão governamental;
- VI representar o Governo do Estado perante instituições congêneres das esferas Municipal, Estadual e Federal, com o objetivo do aprimoramento qualitativo da gestão contábil;
- VII gerenciar o Sistema Contábil utilizado pelo Estado;
- VIII exercer a função de autoridade contábil do Estado;
- IX celebrar convênios com órgãos e entidades das esferas Municipal, Estadual e Federal afetos à sua área de competência; e
- X sugerir Contadores para atuarem como responsáveis pelos registros contábeis nos órgãos setoriais, unidades gestoras da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual.

Parágrafo único. O Superintendente Estadual de Contabilidade conta com o apoio de uma assessoria da contabilidade.



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

- Segundo constatado na Auditoria, a sistemática utilizada pela contabilidade consiste na geração de informações no Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal para Estados (SITAFE) e sua migração para o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), que realiza a consolidação com a movimentação financeira para fins de geração de relatórios e demonstrativos contábeis. A problemática identificada reside na potencial divergência de informações entre os sistemas, acarretando diferenças entre dados de arrecadação e recolhimento, as quais compreendem as duas fases finais de realização da receita pública.
- Constatou-se, ainda, na Auditoria, a necessidade de atualização da Superintendência de Contabilidade, no sentido de adaptar-se às Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, possibilitando o controle da execução orçamentária e da administração financeira, de caráter operacional.
- Por meio dos testes de auditoria, constataram-se algumas falhas de controle contábil da receita, tais como:

(...)

Potencial divergência de informações entre os sistemas SIAFEM, SITAFE e o dos demonstrativos fiscais, acarretando diferenças entre dados de arrecadação e recolhimento, as quais compreendem as duas fases finais de realização da receita pública.

A conclusão, à época, foi de que o controle contábil e financeiro da receita, exercido pela Superintendência de Contabilidade, não refletia adequadamente as modificações ocorridas no patrimônio público estadual, prejudicando a perfeita transparência e a tomada de decisão.

3.1.2 Monitoramento - AOP — Eixo Infraestrutura e Gestão da Administração Tributária e Fazendária, Processo n. 3162/2018

- Já na fase de monitoramento da Auditoria (Processo n. 3162/2018), foi avaliado o cumprimento da determinação referente à ausência de integração entre os sistemas de TI da SEFIN.
- 29 No que tange ao item relacionado com o objeto do TAG, consta no relatório técnico (ID=805151, fl. 24/25) que:

De acordo com as informações prestadas pelos responsáveis, e considerando o teor do SEI nº 0030.246387/2018-29, observa-se que medidas foram adotadas para robustecer o controle interno na área contábil;



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

Todavia, considerando que tais foram iniciadas em janeiro/2019, ainda não há como aferir se as divergências entre os sistemas SITAFE, SIAFEM e as inconsistências entre as informações constantes nas Demonstrações Financeiras Consolidadas e Relatórios Fiscais Publicados, por exemplo, foram resolvidos.

- Ao final do relatório de monitoramento, o corpo técnico sugeriu ao relator que recomendasse ao Chefe do Poder Executivo de Rondônia e ao Secretário de Finanças que se atentassem no propósito de dar cumprimento às deliberações feitas por meio do APL-TC 00256/18, para que, então, no próximo monitoramento, fosse possível alcançar maior percentual de avanços, no que se refere ao Eixo 2 Infraestrutura e Gestão da Administração Tributária e Fazendária,
- Sendo assim, considerando o acompanhamento que vem sendo realizado nos autos do Processo n. 3162/2018, opina-se que os itens II e III do TAG sejam verificados naqueles autos. São eles:

Item II - Formular diretrizes para a adoção, por parte dos órgãos e agentes arrecadadores, de mecanismos de controle concebidos no intuito de prevenir as inconsistências pontuais atualmente constatadas no processo de arrecadação e em seu respectivo registro contábil, cumprindo à SEFIN/RO a elaboração de Instrução Normativa que formalize essas diretrizes, e à CGE/RO promover a devida capacitação dos servidores dos referidos órgãos e dos agentes arrecadadores;

Item III - Integrar entre o Sistema Integrado de Tributação, Arrecadação e Fiscalização - SITAFE e o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM, objetivando a total informatização dos registros contábeis.

3.2 Item I - TAG

Quanto ao item I do TAG, que versa sobre envidar esforços adicionais para o contínuo aprimoramento dos procedimentos de revisão e aprovação dos lançamentos manuais realizados na origem da arrecadação, e dos procedimentos de supervisão empreendidos pela Superintendência de Contabilidade, verifica-se que a partir do mês de maio de 2017, o corpo técnico desta Corte, no âmbito do Processo n. 2181/2017, assegurou as informações contábeis (ID=455606, pág. 7/9. Referido processo teve a finalidade de apurar os valores dos repasses financeiros (efetuados até o dia 20 de junho de 2017) aos Poderes, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública. O relatório técnico assim dispôs:



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

(...)

Os procedimentos executados basearam-se na compreensão dos aspectos relativos ao processo de contabilização da receita orçamentária, de acordo com a classificação por fonte/destinação de recursos, consideração sobre riscos de existência de distorções relevantes e análises dos registros contábeis. Os procedimentos compreenderam:

Obtenção de entendimento acerca dos procedimentos e critérios estabelecidos pela SEFIN/RO para o registro contábil da receita orçamentária Fonte/Destinação — 0100, por meio de entrevistas com os gestores responsáveis pela elaboração dessas informações, Gerência de Arrecadação e Superintendência de Contabilidade, possibilitando a identificação de áreas em que é provável que surjam distorções relevantes na informação encaminhadas;

Exame dos documentos comprobatórios, conciliações bancárias e extratos bancários, relativos aos tributos ICMS, ITCD e IPVA, encaminhados pelo SEFIN/RO;

Confronto dos valores de recolhimentos identificados nos extratos bancários com os registros contábeis, restritos às receitas de ICMS, IPVA, ITCD e transferências constitucionais e legais;

Representação formal da Superintendência de Contabilidade, acerca dos procedimentos conciliações contábeis efetuados, vide Documento n. 07418/17 (fl. 3):

Representação formal da Secretaria de Finanças, acerca da integridade e fidedignidade dos registros contábeis, vide documento n. 07447/17 (fl. 4);

Revisão analítica da arrecadação;

Cálculo do valor dos repasses duodecimais com base nas informações apresentadas.

(...)

verifica-se que as divergências em relação aos registros contábeis estão adequadamente identificadas e justificadas, fato que permite concluir que o demonstrativo apresentado pela Superintendência de Contabilidade reflete adequadamente as informações da arrecadação dos tributos selecionados no período sob exame.

Sendo assim, considerando o exposto, considera cumprido o item I do TAG.

4. CONCLUSÃO

Concluída a análise técnica sobre a implementação das condições estabelecidas no Termo de Ajustamento de Gestão - **TAG**, objeto dos presentes autos, conclui-se pelo cumprimento do seu item I. Quanto aos itens II e III, pelas razões expostas ao longo desse relatório, sugere-se que sejam verificados na próxima fase do monitoramento



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Diretoria de Controle - VI

da Auditoria Operacional na Área da Receita Estadual, com enfoque no ICMS – Eixo – Infraestrutura e Gestão da Administração Tributária e Fazendária (Processo 3162/2018).

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35	Ante o exposto, propõe-se ao relator:
36	I - Dar cumprimento ao item – I do TAG;

- 37 II - Incluir os pontos concernentes ao Termo de Ajustamento de Gestão (Itens II e III) no próximo monitoramento da Auditoria Operacional na Área da Receita Estadual, com enfoque no ICMS - Eixo - Infraestrutura e Gestão da Administração Tributária e Fazendária (Processo 3162/2018), com a finalidade de avaliação do cumprimento.
- 38 III – Arquivar os autos.

Porto Velho, 24 de outubro de 2019.

Marcus Cézar Santos Pinto Filho

Auditor de Controle Externo, Cad. 505 Diretor de Controle - VI