

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 9 / 2022 - AUDINFRA/AUDINT/PRESI/TJRO

DA AUDITORIA

Modalidade: Conformidade/Operacional

Ato Originário: Instrução Normativa n. 55/2017 TCE/RO - PAAI 2021.

Objeto da Auditoria: Avaliar a eficácia e eficiência dos controles internos relativos ao Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos do PJRO

Período Auditado: janeiro a outubro de 2021.

Composição da Equipe:

1. Celina Pontes da Costa França - Auditora Interna
2. William dos Santos Brasil - Auditor Interno
3. Wanderley de Oliveira Sousa Júnior - Responsável pela Auditoria - Coordenador de Auditoria de Infraestrutura
4. Simara Jandira Castro de Souza - Supervisora da Auditoria - Auditora-Chefe

UNIDADES AUDITADAS

Unidades: Secretaria Administrativa - SA; Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação - STIC; Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF; Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP; Coordenadoria de Cerimonial - CCE; Coordenadoria de Comunicação Social - CCOM; Gabinete de Segurança Institucional - GSI; Escola da Magistratura - EMERON

Período auditado: 1/1/2021 a 31/10/2021

SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de auditoria realizada no Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia - PJRO, em observância as disposições da [Instrução Normativa n. 55/2017/TCE-RO](#), que dispõe sobre as diretrizes e orientações gerais de implementação e adequação da estrutura de controles administrativos da Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito de cada Poder, bem como do [Decreto Estadual n. 16.901/2012](#), [Instrução n. 017/2017 - PR](#), [Lei Federal n. 4.320/1964](#) e [Lei Federal n. 8.666/1993](#).

O objetivo da auditoria foi avaliar a eficácia e eficiência dos controles internos relativos à Ordem Cronológica de Pagamentos no decorrer do exercício de 2021, conforme o levantamento dos riscos mais significativos obtidos na fase de planejamento dos trabalhos, conforme Avaliação id 2425712 e Programa de Auditoria id 2425729.

A metodologia adotada para a realização dos trabalhos foi a de avaliação dos controles internos existentes ao processo da ordem cronológica de pagamentos, em nível de atividades, tendo em vista que este Poder não possui um sistema de controle interno baseado em risco, situação que necessitaria da implantação de um referencial teórico de estrutura de controles em nível de entidade previamente estabelecidos.

Os referenciais teóricos preconizam que a avaliação de controles internos pode ser realizada sob duas formas: em nível de entidade ou em nível de atividade. A avaliação em nível de entidade pressupõe a adoção formal pela organização de um modelo conceitual (framework), quais sejam: COSO I, II, e III, bem como a ISO 31000. A avaliação de controles em nível de atividade possui o foco na avaliação dos controles em compatibilidade com os riscos e objetivos do processo ou atividade.

Da realização dos testes de auditoria, foram identificadas as seguintes inconformidades:

- Divergência de entendimento quanto ao início da contagem do prazo de pagamento das notas fiscais, tanto da fila pequeno valor quanto outros pagamentos;
- Ausência de Sistema de Gestão de Contratos e Descontinuidade do Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos.

As constatações de fragilidades nos controles internos evidenciam oportunidades de melhoria que visam mitigar os riscos identificados, podendo contribuir para uma atuação preventiva da Administração do PJRO relativo ao Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos, conforme consta do item 4 - Proposta de Encaminhamento, com as recomendações de auditoria necessárias para a melhoria do referido processo, quais sejam:

- Realizar contatos e realização de reuniões técnicas com o Poder Executivo Estadual, com o objetivo de avaliar a viabilidade técnica e temporal para possível utilização dos módulos de gestão de contratos e ordem cronológica, a serem implantados no Sistema SIGEF, desenvolver um sistema interno de gestão de contratos ou aquisição de software no

mercado;

- Realizar encontros com os gestores/fiscais de contrato, visando a uniformização dos prazos para contagem dos pagamentos constantes da [Instrução n. 017/2017 - PR](#).

1. INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação que originou os trabalhos

Trata-se de auditoria realizada no Macroprocesso Estratégia Organizacional, Processo Gestão Orçamentária e Financeira, subprocesso: Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos em observância ao disposto no artigo 7º, § 3º da Instrução normativa n. 55/2017/TCE/RO, que trata sobre as diretrizes e orientações gerais de implementação e adequação da estrutura de controles administrativos da Ordem Cronológica de Pagamentos no âmbito de cada Poder, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, bem como estabelece diretrizes gerais para as ações de controle externo. O dispositivo citado dispõe:

Art. 7º As responsabilidades do órgão central do Sistema de Controle Interno devem compreender, além das atribuições estabelecidas nas disposições constitucionais, legais e regimentais, as previstas na Decisão Normativa n. 2/2016/TCE/RO.

...

§ 3º. Nas Prestações de Contas, a unidade responsável do Sistema de Controle Interno deverá informar, no relatório e certificado de auditoria interna previstos no inciso III do artigo 9º da Lei Complementar nº. 154, de 1996, se avaliou a eficácia da estrutura de controles da Ordem Cronológica de Pagamentos e descreverá os resultados encontrados e as ações eventualmente adotadas.

Vale ressaltar que, a primeira auditoria fora realizada no exercício de 2018, conforme Protocolo SEI 0018623-58.2018.8.22.8000, no qual os testes de controle evidenciaram deficiências, tais como retiradas de fornecedores do sistema informatizado da ordem cronológica de pagamentos, com justificativas em desacordo com as disposições da [Instrução n. 017/2017 - PR](#). Também constatou-se deficiências no cumprimento de prazos de recolhimento de Imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS) e na identificação das espécies de tributos que deverão ser retidos na fonte.

A segunda auditoria ocorreu no exercício de 2019, constante do SEI 0019111-76.2019.8.22.8000. Da realização dos testes de auditoria, foram identificadas as seguintes inconformidades:

- Sobrecarga de contratos geridos/fiscalizados por servidor
- Ausência de controle por unidade da relação contratos/gestores/fiscais, capacitação e perfil dos servidores gestores/fiscais de contrato;
- Descumprimento dos prazos para inserção de notas fiscais no sistema da ordem cronológica e do Recebimento Definitivo para envio da NF para liquidação e pagamento;
- Retiradas de notas fiscais do Sistema da Ordem Cronológica em desacordo com a [Instrução n. 017/2017 - PR](#);
- Ausência de Sistema de Gestão de Contratos, vinculado a execução orçamentária e a ordem cronológica;
- Gestores/Fiscais de Contrato com baixo grau de conhecimento em rotinas de gestão/fiscalização contratual, execução orçamentária e dinâmica da Ordem cronológica

A terceira auditoria foi realizada no exercício de 2020, por meio do SEI 0014663-26.2020.8.22.8000, na qual os testes de auditoria constataram:

- Preterição de fornecedor melhor classificado;
- Pagamento de notas fiscais acima dos prazos estabelecidos no [Decreto Estadual n. 16.901/2012](#) e da [Instrução n. 017/2017 - PR](#);
- Retirada de notas fiscais do Sistema da Ordem Cronológica em desacordo com o [art. 7º, §1º da Instrução n. 017/2017 - PR](#);
- Descumprimento dos prazos para inserção de notas fiscais no sistema da ordem cronológica;
- Descumprimento de prazo para envio dos autos para unidade responsável pelo processamento da liquidação;
- Nota Fiscal sem registro da data do "aceite/certifico" pelo gestor;
- Erro na classificação do contrato para pagamento;
- Erro no lançamento da data de entrega da fatura;
- Prazo de Pagamento diferenciado em relação ao valor contratado.

É necessário enfatizar que as auditorias estão em fase de monitoramento. Em relação as auditorias nos exercícios 2018 e 2019, as melhorias realizadas foram no sentido da minimização da retirada de notas fiscais do sistema fora das hipóteses previstas na IN 017/2017-PR e minimização dos erros de classificação da fila de pagamento. Contudo, questões relacionadas a erro de lançamento da data de apresentação da fatura juntamente com o adimplemento do objeto contratual, ausência de sistema de gestão de contratos e da ordem cronológica permanecem.

Em relação a auditoria exercício 2020, de acordo com o Relatório de Monitoramento 23 (2736315), as recomendações em implementação serão transferidas para a presente auditoria, especificamente em relação a sistematização da gestão/fiscalização de contratos e da ordem cronológica.

1.2 Visão geral do objeto

O Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos é um conjunto de controles integrantes do Sistema de Controle Interno de cada Poder, Órgão ou Entidade, compreendendo os controles de administração financeira, contabilidade, aquisições e gestão de contratos e atividades correlacionadas, orientados a assegurar o objetivo de que as obrigações financeiras relativas a fornecedores sejam pagas em ordem cronológica e que a gestão seja efetuada em observância às diretrizes, planos, leis, normativos internos e procedimentos ([Art. 2º da IN n. 55/2017 TCE-RO](#)).

O termo controle compreende os procedimentos estabelecidos por toda a organização, em todas atividades, cuja finalidade é assegurar o alcance dos objetivos de modo a subsidiar o cumprimento a missão institucional, com razoável segurança da conformidade das operações, visando prevenir, detectar, corrigir desvios ou inconformidades. O estabelecimento de controle tem como pressuposto a definição clara dos objetivos da atividade ou do processo, e a identificação dos riscos que esses objetivos não sejam alcançados.

Assim, a definição de objetivos, riscos e controles constituem parâmetros fundamentais para o alcance da melhor relação benefício versus custos do controle. Desta feita, os principais objetivos do Sistema da Ordem Cronológica

de Pagamentos são:

Assegurar a isonomia entre os fornecedores;

Precedência de pagamento àquele que prestou ou entregou o serviço/bem primeiro;

Promover a Transparência do Processo para os fornecedores/sociedade.

O fundamento legal para o pagamento de fornecedores em ordem cronológica de apresentação dos créditos está disciplinado no art. 5º da [Lei Federal n. 8.666/1993](#), que dispõe:

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". (negritou-se)

No âmbito Estadual, o [Decreto n. 16.901/2012](#) estabeleceu critérios para pagamento das obrigações em ordem cronológica de exigibilidade.

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), por meio da [Instrução Normativa n. 55/2017](#), regulamentou no âmbito de cada Poder, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, diretrizes e orientações gerais de implementação e adequação da estrutura de controles administrativos da Ordem Cronológica de Pagamentos.

O art. 6º do [Decreto Estadual n. 16.901/2012](#) regulamentou o art. 5º da [Lei Federal n. 8.666/1993](#), estabelecendo que as obrigações de pagamentos decorrentes de contratos celebrados com a administração estadual terão como marco inicial a apresentação do documento de cobrança (nota fiscal ou fatura). O prazo de pagamento será de até 5 (cinco) dias úteis para os casos de contratos de pequeno valor, e até 30 (trinta) dias corridos para os demais casos.

Percebe-se, no tocante ao prazo de pagamento da obrigação, que as Instruções [n. 55/2017-TCE/RO](#) e [n. 017/2017 - PR](#) estão em consonância com a [Lei Federal n. 8.666/1993](#) e com o Decreto Estadual supramencionado.

A [Instrução n. 017/2017 - PR](#) deste Tribunal de Justiça, em consonância com o referido Decreto Estadual também estabeleceu a data de apresentação da nota fiscal como marco inicial para contagem do prazo de pagamento da obrigação e ainda estabeleceu o prazo de pagamento de até 5 (cinco) dias para os contratos de pequeno valor e até 30 (trinta) dias para os demais contratos.

Quanto ao grau de regulamentação, o processo da ordem cronológica está regularizado neste PJRO por:

- Manual de gestores e fiscais de contratos (desatualizado);
- Instrução n.07/2017-PR que dispõe sobre atribuições e responsabilidade dos gestores e fiscais de contratos;
- Instrução n.17/2017-PR que dispõe da ordem cronológica de pagamento;
- Manual de processos e rotinas da área administrativa (p. 211-212) - desatualizado;
- Sistema informatizado para operacionalização da execução orçamentária e financeira dos contratos (SIGEF)
- Planilha informatizada para controle da fila de pagamentos (Google Data Studio); e
- Capacitação de fiscais e gestores de contratos.

Como visão do processo, o sistema da ordem cronológica visa interligar as atividades de Gestão/Fiscalização de contratos, reconhecimento e registro orçamentário/contábil e administração do fluxo de caixa para garantir a execução da ordem cronológica, como na figura abaixo:



Fonte: Audinfra, com imagens do Pinterest.

O processo da ordem cronológica no âmbito deste Poder Judiciário do Estado de Rondônia (PJRO) percorre, via de regra, pelas seguintes unidades que realizam a gestão/fiscalização de contratos, tais como:

- Secretaria Administrativa - SA (Departamento de Aquisições e Gestão de Patrimônio - Deagesp, Departamento de Engenharia e Arquitetura - DEA, Centro de Serviços Integrados - CSI);
- Coordenadoria de Cerimonial - CCE;
- Coordenadoria de Comunicação Social - CCOM;
- Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP;
- Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação - STIC;
- Gabinete de Segurança Institucional - GSI;
- Escola da Magistratura - EMERON

Quanto aos registros orçamentários e financeiros realizados no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão

Fiscal (SIGEF) e no Sistema SIGEO, conforme ocorreu no exercício de 2021, via de regra percorre pela Divisão de Execução Orçamentária (Dexor), responsável pelo empenho e liquidação da despesa, em seguida para a Divisão Financeira (DIF), responsável pelo registro da programação de desembolso (PD) e da ordem de regularização (OR), por fim, pela Seção de Controle e Fluxo Financeiro (SECOFF/DIF), responsável pelo registro da ordem bancária (OB). A exceção a este fluxo se remete a incorporação de bens e material de almoxarifado, que é realizado pela Divisão de Gestão de Bens (DGB) no sistema SIGA e os materiais de almoxarifado que são registrados no Sistema SAM pela Divisão de Almoxarifado (Dialmox), antes de serem encaminhados para liquidação e pagamento.

No PJRO, até o exercício de 2020, a ordem cronológica de pagamento de fornecedores era operacionalizada por meio de sistema informatizado, no qual o gestor do contrato realizava a inserção da nota fiscal após apresentação do documento fiscal, juntamente com a entrega do objeto do contrato. Contudo, com a implantação do sistema SIGEF, o sistema SIGA foi descontinuado de alimentação de dados, o que por conseguinte, interrompeu o sistema da ordem cronológica de pagamentos de janeiro a outubro de 2021, não possibilitando aos fornecedores e a sociedade em geral acompanharem a lista de agendamento dos pagamentos por meio de consulta ao Portal da Transparência no link: https://webapp.tjro.jus.br/tjrotransparente/ordemcronologica/pagina_inicial.

Contudo, em novembro de 2021, por meio da Comunicação Interna - CI n. 15/2021 - DFC/SOF/PRESI/TJRO (2460340), constante do SEI 0014173-67.2021.8.22.8000, a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, visando atenuar a ausência da sistematização e transparência na ordem cronológica, em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação - STIC, desenvolveu uma ferramenta no Google Data Studio, que reproduz no [Portal da Transparência](#), por meio de questionário e planilha alimentada pelos Gestores/Fiscais de Contrato, as notas fiscais classificadas na ordem cronológica de pagamentos, conforme unidade orçamentária e fila de pagamento.

Legenda TJRO - Tribunal de Justiça / FUJU - Fundo de Informatização, Edificação e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários

fonte: <https://www.tjro.jus.br/resp-transp-contaspublicas/pagamento-a-fornecedores>



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 0311 - FUJU

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

Data de Recebimento do Produto	Pagamento Agendado	Fornecedor	Número da Nota	Contrato	Tipo	SEI	Valor (R\$)
5 de jun. de 2022	5 de jun. de 2022	GENESYS SERV E COM DE MATERIAIS ELET LTDA EPP	792	109/2018	OUTROS	0003343-08.2022.8.22.8000	R\$ 1.050,00
3 de jun. de 2022	3 de jun. de 2022	INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES DO EXTREMO SUL IESES	NE 112	Contrato 125 (Iid 25...	OUTROS	0000791-95.2022.8.22.8800	R\$ 34.220,00
26 de mai. de 2022	26 de mai. de 2022	ENERGISA RONDONIA - DISTR. DE ENERGIA /SA	VARIAS FAT...	110/2017	Contrato de A...	0002163-54.2022.8.22.8000	R\$ 21.533,49
26 de mai. de 2022	26 de mai. de 2022	ENERGISA RONDONIA - DISTR. DE ENERGIA /SA	VARIAS FAT...	109/2017	Contrato de A...	0002161-84.2022.8.22.8000	R\$ 7.731,45
19 de mai. de 2022	19 de mai. de 2022	RESTAURANTE E LANCHONETE CAROLIS LTDA - ME	402	024/2021	OUTROS	0000091-37.2022.8.22.8019	R\$ 5.688,00
12 de mai. de 2022	13 de jun. de 2022	MÁRIO CÉSAR FERREIRA	393406/2022	CONTRATO Nº 56/...	OUTROS	0016481-76.2021.8.22.8000	R\$ 25.000,00
11 de mai. de 2022	14 de mai. de 2022	OI S A	2205002776...	30/2021	Contrato de A...	0006469-66.2022.8.22.8000	R\$ 239,44
11 de mai. de 2022	30 de mai. de 2022	SERVIÇO AUTONOMO DE AGUA E ESGOTO DE CACOAL	922030011 ...	Contrato 138/2019 ...	Contrato de A...	0000098-86.2022.8.22.8000	R\$ 2.816,62
11 de mai. de 2022	18 de mai. de 2022	LH CORA DA SILVEIRA - ME	3401	71/2021	Pequeno Valor	0001566-85.2022.8.22.8000	R\$ 1.450,00
10 de mai. de 2022	9 de jun. de 2022	INFOREADY TECNOLOGIA LTDA	548	062/2020	OUTROS	0002275-23.2022.8.22.8000	R\$ 19.739,10

fonte: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/114d4047-9c72-4ae0-a019-f82d3b8d7910/page/cCFcC>

Conforme consta no Despacho n. 39367/2022 - GABSOF/SOF/PRESI/TJRO (2722111) do Processo SEI 0014663-26.2020.8.22.8000, até que o Sistema SIGEF seja parametrizado para atender a ordem cronológica, ou outro sistema esteja disponibilizado, a Planilha adotada pela Secretaria de Orçamento e Finanças tem auxiliado de forma razoavelmente satisfatória, ainda que paliativa, a gestão da ordem cronológica de pagamentos.

Vale salientar que, a nova Lei de Licitações, [Lei n. 14.133/2021](#), no Capítulo X - Dos Pagamentos, aborda a ordem cronológica de pagamentos, da seguinte forma:

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

- I - fornecimento de bens;
- II - locações;
- III - prestação de serviços;
- IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no **caput** deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes

situações:

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no **caput** deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

Art. 142. Disposição expressa no edital ou no contrato poderá prever pagamento em conta vinculada ou pagamento pela efetiva comprovação do fato gerador.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 143. No caso de controvérsia sobre a execução do objeto, quanto a dimensão, qualidade e quantidade, a parcela incontroversa deverá ser liberada no prazo previsto para pagamento.

Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

§ 1º O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.

§ 2º A utilização de remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação.

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.

Art. 146. No ato de liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão aos órgãos da administração tributária as características da despesa e os valores pagos, conforme o disposto no [art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#).

Observa-se que, a referida Lei silencia quanto ao início da contagem dos prazos e os prazos de pagamento, devendo cada Ente da Federação disciplinar as regras de contagem de prazo para obediência a ordem cronológica. É importante observar também as hipóteses em que é possível a alteração da referida ordem, contudo, precedida de justificativa e do nexo de causalidade para a alteração.

Conforme item 17 da [Lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei n. 14133/2021](#), existe previsão para publicação de Instrução Normativa para disciplinar a ordem cronológica, a qual encontra-se no estágio de elaboração de Nota Técnica e minuta da Instrução Normativa pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia - SEGES/ME, constante no Processo SEI 19973.105186/2021-56 (Governo Federal).

1.3 Objetivo e escopo

O objetivo da auditoria foi avaliar a eficácia e eficiência dos controles internos relativos à Ordem Cronológica de Pagamentos conforme o levantamento dos riscos mais significativos, de acordo com a Avaliação 17 2425712 e Programa de Auditoria 2425729.

Com base no levantamento da legislação aplicável, entrevistas, dos resultados da auditoria realizada no exercício de 2018, foram identificados os seguintes riscos relacionados ao Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos:

R1. Pagamento de Fornecedores acima dos prazos previstos no Decreto Estadual 16.901/2012 e Instrução n. 017/2017-PR;

R2. Pagamento de determinado fornecedor em detrimento de outro;

R3. Ausência de saldo disponível em conta corrente para pagamento de fornecedor.

Considerando a análise probabilidade x impacto de cada risco, realizada pela equipe de auditoria, os testes de controles foram direcionados para os seguintes riscos, conforme Avaliação 17 (2425712):

R1. Pagamento de Fornecedores acima dos prazos previstos no Decreto Estadual 16.901/2012 e Instrução n. 017/2017-PR;

R2. Pagamento de determinado fornecedor em detrimento de outro.

A partir dos riscos delineados, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Q1. O Gestor(a)/ Fiscal de Contrato tem observado os prazos, estabelecidos no art. 5º da Instrução n. 017/2017-PR, para a certificação do adimplemento da obrigação e o envio à unidade responsável pelo processamento da despesa nas fases de liquidação e pagamento?

Q2. No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, realização de obras e prestação de serviços foi obedecida a estrita ordem cronológica de antiguidade da data de apresentação das notas fiscais, faturas ou

documentos equivalentes de cobrança?

A partir das questões formuladas, foram realizados os testes de auditoria, com o objetivo de avaliar os controles internos, e reunir evidências para consubstanciar os achados detectados.

1.4 Metodologia

Os trabalhos foram realizados em conformidade com o [Manual de Auditoria Interna do TJRO \(p.22\)](#), padrões de auditoria utilizados pelo Tribunal de Contas da União - TCU e do curso de avaliação de controles internos, TCU, 2012, com as fases de Levantamento, definição de escopo, elaboração do programa de auditoria, execução dos testes, elaboração da matriz de resultados, análise da manifestação dos auditados e elaboração do relatório de auditoria.

1.5 Limitações aos trabalhos de Auditoria

Em função da descontinuidade do Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos, no período analisado (01/01/2021 a 31/10/2021), não foi possível avaliar se houve retirada de notas fiscais da fila de pagamentos em desacordo com a [Instrução n. 017/2017 - PR](#).

1.6 Benefícios estimados da auditoria

Estima-se como benefícios desta auditoria, em caso de atendimento das recomendações propostas neste relatório:

- O cumprimento do prazo para pagamento estabelecido contratualmente;
- A uniformidade de atuação dos gestores de contratos do PJRO;
- Melhor controle da ordem de exigibilidade de pagamentos;
- Confiabilidade e credibilidade dos fornecedores quanto ao momento em que receberão seus pagamentos.

2. Achados de Auditoria

2.1 - Divergência de entendimento quanto ao início da contagem do prazo de pagamento das notas fiscais, tanto da fila pequeno valor quanto outros pagamentos.

Situação Encontrada

- O [Art. 2º da Instrução n. 017/2017-PR](#), aduz que as notas fiscais, faturas ou documentos equivalentes de cobrança de créditos serão classificados por unidade orçamentária e por categoria de valores, sendo evidenciada a fonte de recursos, **ordenados pela ordem cronológica de antiguidade da data de apresentação do documento de cobrança, devidamente acompanhado dos documentos comprobatórios da manutenção dos requisitos exigidos no contrato.**

O parágrafo 1º diz que o prazo para pagamento dar-se-á a partir da apresentação do documento de cobrança juntamente com a entrega do objeto contratado, e o parágrafo 2º que **o prazo de recebimento provisório e definitivo do objeto contratado deverá estar incluído no prazo de pagamento da obrigação.**

- A referida Instrução dispõe em seu Art.9º, que **na contagem dos prazos estabelecidos na Instrução, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos exceto quando for explicitamente disposto em contrário.**

E, ainda, no parágrafo 1º, esclarece que **só se iniciam e vencem os prazos referidos no referido artigo em dia de expediente neste Poder.**

Ocorre que, o parágrafo 2º do Art. 2º, bem como o caput e o parágrafo 1º do Art. 9º, da referida norma, não estão sendo respeitados, em função dos entendimentos diversos entre os gestores de contrato no âmbito do TJRO.

Analisou-se as notas fiscais e pagamentos realizados entre os meses de janeiro a outubro de 2021, por meio de aglutinação das notas fiscais, a partir de planilha disponibilizada pelo Departamento de Finanças e Contabilidade - DFC e adaptada pela equipe de auditoria para realização dos testes.

Em diversos casos analisados, o prazo entre o recebimento provisório e definitivo, para emissão da certidão e envio dos autos para inclusão na ordem cronológica não é contado pelos gestores de contrato. Estes, também, não têm adotado a exclusão do dia de início (data da apresentação da nota fiscal) na contagem do prazo para pagamento. E, tratando-se da contagem em dias úteis, os gestores não tem observado os feriados e pontos facultativos estabelecidos pelo PJRO.

Casos hipotéticos para ilustração do achado.

Exemplo 1 - Nota fiscal entregue pelo fornecedor em 03/03/2022, pela prestação de serviços no valor de R\$ 95.000,00. Prazo para pagamento: 30 dias a partir da entrega da nota fiscal e da prestação do serviço. O gestor do contrato certifica de forma provisória a 1º nota fiscal em 03/03/2022. O gestor do contrato já sabe que o serviço foi prestado, restando apenas a conferência de certidões negativas e/ou outra pendência que não enseja a retirada da nota fiscal da fila de pagamentos. O gestor emite o termo de recebimento definitivo em 10/03/2022, e envia a certidão com os dados para a Divisão Financeira para pagamento. Nesse momento, o prazo dos 30 dias, indicado pelo gestor, começa a contar a partir de 10/03/2022, e não em 03/03/2022, quando de fato a empresa apresentou a nota fiscal de prestação de serviços, sem que houvesse quaisquer das situações elencadas no §1º do Art. 7º da IN 017/2017-PR narradas pelo gestor contrato entre 03/03/2022 e 10/03/2022. Desta forma, o prazo, que deveria começar a contar em 04/03/2022, pois exclui-se da

contagem o dia de início como prevê a norma, gerou prejuízo em 7 dias para a contratada receber seu direito pela prestação dos serviços, e vem acontecendo de forma reiterada no âmbito do PJRO.

Exemplo 2 - Nota fiscal entregue pelo fornecedor em 24/02/2022 (quinta-feira), pelo fornecimento mensal de água mineral, cujo valor contratado é de R\$12.000,00. Prazo para pagamento: 5 dias úteis a partir da apresentação da nota fiscal e entrega dos materiais. O gestor certifica o recebimento em 24/02/2022, verifica as certidões negativas, emite a certidão com os dados de pagamento e envia o processo para a liquidação e pagamento da despesa. Considerando o prazo de 5 dias úteis o gestor informa o dia 02/03/2022 (quarta-feira) para o pagamento. Entretanto, a contagem do prazo deveria começar em 25/02/2022 (sexta-feira) e desconsiderar os dias 28/02 (ponto facultativo Carnaval) e 1º/03 (ponto facultativo Carnaval), indicando, portanto, o dia 07/03/2022 (segunda-feira) para pagamento. Dessa forma, existindo na fila de pagamentos processos com prazos de 5 dias úteis, cuja apresentação da nota fiscal ocorreu em data anterior a do caso em questão e a contagem de prazo observou corretamente a norma, o pagamento da nota fiscal em 02/03/2022 foi realizado em desacordo com a Ordem Cronológica de Pagamentos, vez que foi efetuado anteriormente a outros fornecedores melhor classificados.

Critério

- [Instrução n. 017/2017 - PR](#) (§ 1º e 2º e caput do Art. 2º);
- [Instrução n. 017/2017 - PR](#) (caput e parágrafo 1º do Art. 9º).

Evidências

- Coletânea de notas fiscais disponibilizada em planilha pelo Departamento de Finanças e Contabilidade - DFC/SOF, e adaptada para análise pela equipe de auditoria disponível em <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1Fq8J6amvPoLlROqzNfDKW0gvjZvu1R4B>

Causas

- Baixa maturidade organizacional em gestão de contratos, vide Relatório de Auditoria 12 (1697746), achado 2.5;
- Treinamento insuficiente aos fiscais e gestores para operacionalização do sistema da ordem cronológica de pagamento, vide ausência de respostas a Requisição de Documentos 20 (2471764).

Efeitos Reais

- Pagamento de Fornecedores acima dos prazos previstos no Decreto Estadual 16.901/2012 e Instrução n. 017/2017-PR, por consequência das inconsistências na contagem dos prazos;
- Pagamentos em desacordo com Ordem Cronológica de Pagamentos, por consequência das inconsistências na contagem dos prazos.

Análise da manifestação da unidade auditada

Deagesp/SA: (Manifestação 2622122)

"Em que pese os diversos cursos oferecidos pelo Tribunal aos gestores e fiscais de contratos, muitos acumulam diversas funções, a exemplo dos Assistentes de Direção, e muitas vezes entendem a função de gestor como de "segundo plano". Soma-se a isso a descontinuidade do Sistema SIGA, e conseqüente descontinuidade do Sistema de Ordem Cronológica, o que dificultou ainda mais o acompanhamento dos contratos.

Os anos 2020 e 2021 foram bem atípicos para todos, em especial para a Divisão de Contratos. Em 2020 teve início a pandemia causada pelo Covid-19 e em 2021, a Diretora da DCC esteve de licença maternidade, sobrecarregando ainda mais os servidores, já que a Divisão é responsável pela formalização e acompanhamento de todos os contratos e convênios no âmbito deste Tribunal, que resulta em elevada demanda (aproximadamente 350 contratos/contratos simplificados formalizados em 2021, cerca de 400 (quatrocentos) convênios em execução e 47 (quarenta e sete) em tratativas) e atualmente conta com 05 (cinco) servidores e 03 (três) estagiárias.

Esse cenário atrasou a implantação da realização de rodas de conversa e reuniões conjuntas, fazendo com que o atendimento aos gestores fosse realizado individualmente quer por mensagens de *whatsapp* e *hangouts*, quer por ligação ou vídeo ligação (*whatsapp* e *meet*).

Por fim, com o objetivo de diminuir lapsos relacionados à Ordem Cronológica, foi inserido nos despachos aos gestores para acompanhamento da execução contratual o seguinte texto:

"Observamos que, conforme disposto na [Instrução nº 017/2017](#), art. 2º, §3º, a Nota Fiscal/Fatura/Recibo deve ser inserida no Sistema de Ordem Cronológica em até 2 (dois) dias úteis, contados do seu recebimento juntamente com a entrega do objeto/prestação do serviço contratado.

Destaca-se que, considerando que o Sistema SIGA tende a ser descontinuado e a descontinuidade do Processo Financeiro, conforme **Ata de Reunião 332 (2302323)**, não é possível inserir novos Contratos no SIGA, e, conseqüentemente, esta Divisão fica impossibilitada de fazer seus lançamentos no Sistema de Ordem Cronológica.

Assim, a fim de evitar prejuízos a gestão do Contrato, as Notas Fiscais/Recibos poderão ser enviados à DEXOR e DIF, para liquidação e pagamento, sem que haja seu registro na Ordem Cronológica, devendo, no entanto, juntar no respectivo Processo Administrativo (SEI) todos os documentos necessários, bem como o Checklist de Gestão e Fiscalização de Contratos, justificando no Despacho de tramitação a ausência do lançamento na Ordem Cronológica.

Informamos que conforme Decisão 89 2555497 e Comunicação Interna - CI Circular 1 2555670 - Processo Administrativo n. 0000876-56.2022.8.22.8000, os Gestores de Contratos deverão seguir às orientações contidas na [Instrução n. 017/2017-PR](#) c/c [Instrução n. 007/2017-PR](#), através do preenchimento do [Formulário de Certificação - Gestor de Contratos](#) (<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdA--nxkR3GGB0RdW6FVjSPjkqdmhnXvRckjkc-tDKT2kSV7A/viewform>).

Informamos ainda que no ato da fiscalização deste Contrato deverão ser observados os critérios de sustentabilidade previamente definidos no Termo de Referência, caso haja.

Destaca-se que conforme recomendações do Relatório de Auditoria Nº 7 / 2021 - AUDIPEC/AUDINT (2165208) sobre Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia - PJRO, (em especial a recomendação 4.8 os Gestores de Contrato, deverão observar o prazo para pagamento estabelecido no instrumento contratual, considerando o

valor total da contratação e não o valor do documento de cobrança, para inserção na fila de pagamento da ordem cronológica."

Em relação ao Projeto Trilha de Aprendizagem Gestão e Fiscalização de Contratos, observamos que foi suspenso até que os normativos internos sejam atualizados em razão das alterações na legislação sobre licitações e contratos, para o que foi criada uma equipe multidisciplinar para a proposição, revisão e edição de modelos de documentos e o estabelecimento de normas gerais no âmbito do PJRO no que tange aos procedimentos necessários a aplicação da norma (Processo Administrativo nº 0010688-59.2021.8.22.8000)."

STIC (Informação 2901 2623609)

"A cerca da constatação de que há divergência na contagem dos prazos, o que vem gerando pagamento em desacordo com os prazos estabelecidos nas Instruções, quer por antecipação, quer por atraso, verificamos a necessidade de realização de treinamento, situação na qual nos colocamos à disposição para fazê-lo, contudo se for o caso de incluir melhorias no sistema, basta ser solicitada através do processo de demandas instituído pelo Ato nº 232/2020 que dispõe sobre solicitações de desenvolvimento de melhorias em sistemas existentes e desenvolvimento ou implantação de novos sistemas, 1647892."

As manifestações das unidades corroboram com o achado de auditoria, bem como enfatizam a necessidade de treinamentos e uniformização dos entendimentos quanto as contagens de prazos da Instrução n. 017/2017-PR. Desta feita, permanece o achado.

2.2 Ausência de Sistema de Gestão de Contratos e Descontinuidade do Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos

A ausência de Sistema de Gestão de Contratos foi diagnosticada no exercício de 2018, constante do SEI 0018623-58.2018.8.22.8000. Posteriormente no exercício de 2019 por meio do SEI 0019111-76.2019.8.22.8000 constatou-se a não implementação de sistema para gestão de contratos. Novamente, no exercício de 2021, conforme Informação 14632 (2520574), do Departamento de Sistemas - DSI/STIC, o Sistema Aplic, que estava em implementação, foi descontinuado em função de sua incompatibilidade com o Sistema SIGEF, sistema de execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial implantado pelo Poder Executivo do Estado de Rondônia.

Por sua vez, com a implantação do Sistema SIGEF, tomou-se a decisão, no âmbito do PJRO, pela descontinuidade do uso do Sistema SIGA, no qual estava inserido a execução orçamentária e preenchimento de dados contratuais, conforme constatou-se na auditoria de Formulação do Plano Plurianual de Ação Governamental, SEI 0005359-03.2020.8.22.8000.

A descontinuidade na alimentação de dados do sistema SIGA conseqüentemente culminou com a descontinuidade também do Sistema de Gestão da Ordem Cronológica de Pagamentos, gerando transtornos no controle da gestão contratual e na gestão da ordem cronológica de pagamentos.

Registra-se conforme consta na Comunicação Interna - CI 15 (2460340), do SEI 0014173-67.2021.8.22.8000 e SEI 0010682-52.2021.8.22.8000, que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF vem utilizando planilha compartilhada com os gestores de contrato, que gera informações em um painel do Google Data Studio, do qual utiliza-se as informações para os pagamentos e alimentação do Portal da Transparência, contudo, de forma paliativa.

Critérios:

- [Instrução n. 017/2017-PR, Art. 13;](#)
- [Instrução n. 007/2017-PR, Art. 7º, inciso L.](#)

Evidências

- Achado 1;
- Auditoria de Formulação do Plano Plurianual de Ação Governamental, SEI 0005359-03.2020.8.22.8000,
 - Auditoria Ordem Cronológica de Pagamentos 2019 SEI 0019111-76.2019.8.22.8000, achado 2.4;
 - Informação 14632 (2520574), do Departamento de Sistemas - DSI/STIC.

Causas:

- Ausência de Priorização de um Projeto Institucional para desenvolvimento ou aquisição de um sistema de gestão de contratos;
- Incompatibilidade operação de Sistemas (SIGEF/SIGA/SOCP).

Efeitos Reais:

- Controle e acompanhamento realizado de forma manual na Gestão/Fiscalização dos contratos, aumentando o risco de falhas/erros na gestão contratual e da ordem cronológica de pagamentos;
- Ausência de integração sistematizada de informações acerca da gestão contratual, gestão de projetos, execução orçamentária/financeira e gestão do fluxo de caixa;
- Atrasos/problemas na publicação dos dados da ordem cronológica no Portal da Transparência, podendo interferir negativamente na obtenção da pontuação aferida pelo CNJ.

Análise da manifestação da unidade auditada

Deagesp/SA: (Manifestação 2622122)

"Atualmente, o controle e acompanhamento dos contratos é realizado de forma manual, através de planilha de Excel ou Google Drive, o que deixa esta Divisão e todos os gestores e fiscais ainda mais vulneráveis a cometer falhas na gestão contratual.

Como já relatado, a Secretaria Administrativa tentou que fosse implantado neste Tribunal o sistema Aplic, utilizado pelo TCE, mas não teve êxito. E ainda, aguardamos a implantação do módulo de Contratos disponibilizado no SIGEF.

E, apesar da Stic contar com analistas para desenvolverem/aperfeiçoarem sistemas, sempre foi-nos informado, verbalmente, da elevada demanda daqueles servidores e das prioridades da Administração para os relacionados a área fim."

STIC (Informação 2901 2623609)

"A priorização é realizada pela unidade responsável pelo sistema, o que ocasionou a não "priorização" foi a implantação do sistema SIGEF pelo Governo do Estado, o que acarretou a "suspensão" das atividades e projetos que estavam em andamento na STIC sobre a implantação de um sistema de contratos, ressaltando que a descontinuidade do SIGA não deveu-se a uma decisão da STIC, e sim por ocasião da implantação do SIGEF."

Com base nas manifestações das unidades, resta claro que há necessidade premente de um sistema que consolide a Gestão Contratual com a Execução Orçamentária e a Ordem Cronológica de Pagamentos. Desta feita, o achado permanece.

3. CONCLUSÃO

O Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos, na forma preconizada pela Lei Geral de Licitações e normatizada pelo Poder Executivo Estadual, Tribunal de Contas e pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia, visa resguardar a isonomia no processo de pagamento de fornecedores, conforme a ordem de adimplemento da obrigação, ou seja, aquele fornecedor que entregou primeiro o bem ou serviço de acordo com as condições contratuais, deverá receber seu pagamento com precedência.

Neste sentido, foi constatado na etapa de levantamento dos trabalhos um baixo risco de preterição dos fornecedores quando disposto na lista de pagamento, sobremaneira, pelo fato de o Departamento de Finanças e Contabilidade - DFC e suas Divisões, contar com colaboradores experientes e com bom conhecimento técnico no processamento dos empenhos, liquidação e pagamento, embora em número insuficiente de servidores para cumprir a contento toda a demanda do setor, sobremaneira em análise de dados e projeção de cenários (fluxo de caixa, por exemplo).

Enfatiza-se ainda a louvável iniciativa da sistematização de planilha por meio do Google Data Studio (SOF/STIC), o qual proporciona sua publicação no Portal da Transparência, bem como formulário para preenchimento padronizado pelos Gestores de Contrato.

Por outro lado, foi constatado nos exames de auditoria a despadronização na contagem dos prazos de pagamento pelos Gestores/Fiscais de Contrato, bem como a descontinuidade de sistemas considerados importantes no auxílio aos Gestores de Contrato, como o sistema SIGA e o Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos.

Há o aguardo pelo *upgrade* no sistema SIGEF acerca dos módulos de Gestão de Contratos e Ordem Cronológica de Pagamentos. Contudo, faz-se necessário que o PJRO esteja em contato com o Gestor do SIGEF, ou seja, o Poder Executivo Estadual, de modo a alinhar ações e avaliação de viabilidade na utilização dos referidos módulos no âmbito deste Tribunal.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando as deficiências identificadas e os riscos estimados, propõe-se as seguintes medidas, visando a melhoria do processo da Ordem Cronológica de Pagamentos:

Que à Secretaria Administrativa - SA, à Secretaria de Orçamento e Finanças e à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação - STIC com patrocínio dos Comitês de Governança e Gestor de TIC:

R1. Realize contatos e reuniões técnicas com o Poder Executivo Estadual, com o objetivo de avaliar a viabilidade técnica e temporal para possível utilização dos módulos de Gestão de Contratos e Ordem Cronológica, a serem implementados no Sistema SIGEF ou apresentar uma solução informatizada para a gestão de contratos, que inclua a ordem cronológica de pagamentos.

Que à Secretaria Administrativa - SA, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação - STIC, Escola da Magistratura - EMERON:

R2. Realize encontros com os gestores/fiscais de contrato, visando alinhar o entendimento quanto à contagem dos prazos para pagamento para a devida observância da Instrução n. 017/2017-PR.



Documento assinado eletronicamente por **SIMARA JANDIRA CASTRO DE SOUZA, Auditor(a)-Chefe**, em 22/06/2022, às 13:27 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **CELINA PONTES DA COSTA FRANÇA, Auditor Interno**, em 22/06/2022, às 14:29 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **WANDERLEY DE OLIVEIRA SOUSA JÚNIOR, Coordenador (a)**, em 27/06/2022, às 11:00 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no Portal SEI <https://www.tjro.jus.br/mn-sist-sei>, informando o código verificador **2725842** e o código CRC **D449E87B**.

Referência: Processo nº 0012936-95.2021.8.22.8000

SEI nº 2725842/versão115