



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA
Rua José Camacho, n.º 585 - Bairro Olaria - CEP 76801-330 - Porto Velho - RO - www.tjro.jus.br
- Criada conforme Resolução N. 100/2019-PR.

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 12 / 2023 - AUDIPEC/AUDINT/PRESI/TJRO

Composição da Equipe:

- Celina Pontes da Costa França - Auditora Interna
- Douglas Yorrara Oliveira Forte - Auditor Interno
- Maria de Fátima Silva - Coordenadora responsável pela Auditoria
- Simara Jandira Castro de Souza - Supervisora da Auditoria

Lista de Siglas

AUDIPEC - Auditoria de Pessoal e Contratação/Audint
CGE - Coordenadoria de Cerimonial
CCOM - Coordenadoria de Comunicação Social
CSI - Centro de Serviços Integrados
DCC - Divisão de Contratos e Convênios/Deagesp
DEAGESP - Departamento de Aquisições e Gestão de Patrimônio/SA
DEA - Departamento de Engenharia e Arquitetura/SA
DEXOR - Divisão de Execução Orçamentária
DIADEC - Divisão de Acompanhamento e Desenvolvimento de Carreiras/SGP
DIF - Divisão Financeira/Dexor/DFC
PJRO - Poder Judiciário do Estado de Rondônia
SA - Secretaria Administrativa
SIGEF - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal
SEGESBI - Seção de Gestão de Bens Imóveis
SEI - Sistema Eletrônico de Informações
SGP - Secretaria de Gestão de Pessoas
SOF - Secretaria de Orçamento e Finanças
TCE/RO - Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
TCU - Tribunal de Contas da União
TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
THE IIA - Institute of Internal Auditors

SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de auditoria realizada no Macroprocesso Estratégia Organizacional, Processo Gestão Orçamentária e Financeira, subprocesso: Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos, em observância ao [Plano Anual de Auditoria Interna - Anexo IV - Análises mandatórias](#) e 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 objetivo da auditoria foi avaliar a eficácia e eficiência dos controles internos relativos à Ordem Cronológica de Pagamentos, tendo como base o último trimestre do exercício de 2022, tanto das contratações de pequeno valor, quanto daquelas classificadas como "outros", que são, comumente, contratações com valores mais elevados.

Com base no levantamento e Programa de Auditoria, foram identificados os seguintes riscos: descumprimento dos

prazos de pagamento das notas fiscais; retirada de Notas Fiscais da Ordem Cronológica em desacordo com a IN 017/2017-PR; pagamento de determinado fornecedor em detrimento de outro; relatórios da Ordem Cronológica disponibilizados no Portal da Transparência não contemple dados necessários ou tenham preenchimento incorreto.

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

Q1. O Gestor(a)/ Fiscal de Contrato tem observado os prazos, estabelecidos nos arts. 4º e 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. O relatório disponibilizado no Portal da Transparência do TJRO possibilita a verificação do cumprimento da Ordem Cronológica de Pagamentos?

Q3. A retirada do crédito da Ordem Cronológica de Pagamentos, pelo Gestor(a) ou Fiscal do Contrato, foi motivada por alguma das razões constituídas na Instrução n. 017/2017-PR?

Q4. 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.

Da realização dos testes de auditoria, foram identificadas as seguintes inconformidades: certificação do adimplemento da obrigação e encaminhamento para liquidação e pagamento fora do prazo previsto na Instrução 17/2017-PR; relatórios disponibilizados no Portal da Transparência com falta de dados ou preenchimento incorreto e pagamento de Notas Fiscais, faturas ou documentos equivalentes sem obedecer a estrita ordem cronológica de antiguidade da data de apresentação.

Observou-se ainda que, as causas das inconformidades apontadas neste relatório relacionam-se, principalmente, à inobservância dos prazos constantes no Contrato e nos normativos do PJRO; interpretação equivocada dos critérios previstos na [Instrução 017/2017-PR](#) para enquadramento da obrigação na fila de pagamento de contratos de "baixo valor", ao considerar o valor a ser pago e não o valor total contratado; falha no gerenciamento dos prazos pelo gestor; erro na operacionalização do formulário/planilha da ordem cronológica de pagamento pelo fiscal/gestor do contrato; inexistência de mecanismo de controle de prazos utilizado na operacionalização da ordem cronológica.

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 Pagamento, quais sejam: realizar o levantamento de Gestores e Fiscais para fins de capacitação e atualização periódica voltadas às normas gerais e boas práticas relacionadas à Gestão e Fiscalização de contratos, assim como normativos específicos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, especialmente àqueles voltados para o Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos; elaborar manuais e orientações acerca do correto uso do Sistema de controle de ordem cronológica de pagamentos, conforme preconiza o inc. VII, art. 3º do Ato 120/2023; estabelecer pontos de controle para fins do correto lançamento de informações que serão publicadas no Portal da Transparência do Estado de Rondônia, evitando a publicação do relatório com dados incompletos, inexatos ou divergentes das informações constantes nos processos de pagamento, bem como para avaliar se o relatório está disponível e acessível para o usuário externo de forma imediata; realizar melhorias nas informações nos relatórios referentes ao Sistema Ordem Cronológica de Pagamentos.

Dentre os benefícios esperados, em caso de atendimento das recomendações propostas neste relatório, citase: cumprimento do prazo para pagamento estabelecido contratualmente; 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 e melhoria na transparência do PJRO.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada no Macroprocesso Estratégia Organizacional, Processo Gestão Orçamentária e Financeira, subprocesso: Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos em observância [Plano Anual de Auditoria Interna - Anexo IV - Análises mandatórias](#) e 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.

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 as 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 e 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 benefícios *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:

"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".

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.

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

O art. 6º do referido Decreto 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.

Neste Tribunal de Justiça, a [Instrução n. 017/2017 - PR](#), vigente até 29/08/2023, 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.

Os demais normativos que regulamentavam o sistema da ordem cronológica, à época da realização dos testes de auditoria, e as ferramentas de operacionalização do processo, são os relacionados abaixo:

- 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;
- Manual de processos e rotinas da área administrativa (p. 211-212) - desatualizado;
- Sistema informatizado para operacionalização da execução orçamentária e financeira dos contratos (SIGEF); e
- Planilha informatizada para controle da fila de pagamentos (Google Data Studio).

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.

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](#).

Ressalta-se que a [Lei Federal n. 8.666/1993](#) e a [Lei n. 14.133/2021](#) continuarão a coexistir até finalizar o período de transição, previsto para 30/12/2023. No âmbito deste Poder Judiciário, o regime de transição de que trata o [art. 191 da Lei n. 14.133/2021](#) foi estabelecido por meio do [Ato n. 414/2023](#).

O processo da ordem cronológica no âmbito deste Poder Judiciário do Estado de Rondônia (PJRO) percorre, via de regra, nas seguintes unidades administrativas responsáveis pelas atividades relacionadas à aquisição e gestão de contratos, e à administração financeira e pagamentos:

- Secretaria Administrativa - SA;
- Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF.

É sabido, entretanto, que há processos que não percorrem tão somente nestas unidades, ficando a gestão/fiscalização de contratos a cargo de outras que não detêm expertise necessária acerca da correta instrução do processo de pagamento, visto não se tratar de suas atividades finalísticas, tais como: Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP, Coordenadoria de Cerimonial - CCE, Coordenadoria de Comunicação Social - CCOM etc.

Neste sentido, é nítido que tais unidades necessitam de suporte adequado quanto à correta instrução dos processo de pagamento, bem como de gestão e fiscalização de contratos, suporte este que deve ser dado pela SA e SOF, assim objetivando uma visão holística dos processos e de sua respectiva melhoria, opta-se por manter o foco nas Secretarias macros e especialistas na gestão de tais processos.

Quanto aos registros orçamentários e financeiros realizados no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), 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 Preparação de Pagamento (PP), por fim, pela Seção de Controle e Fluxo Financeiro (SECOFF/DIF), responsável pelo registro da ordem bancária (OB).

Atualmente o Sistema da Ordem Cronológica não é automatizado, utiliza-se 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.

Ressalta-se que o relatório denominado por "Pagamentos Realizados" é alimentado pelo setor responsável pelo pagamento, utilizando-se das informações constantes no relatório denominado "Ordem Cronológica de Pagamentos" alimentado pelos Gestores/Fiscais de Contrato, conforme dito no parágrafo anterior, adicionando-se a a data de efetivo pagamento.

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 03/2022 (3040464) e Programa de Auditoria 03/2023 (3114980).

Com base no levantamento da legislação aplicável, entrevistas, análise preliminar dos sistemas afetos ao objeto de auditoria, foram identificados os seguintes riscos relacionados ao Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos:

- R1.** Descumprimento dos prazos de pagamento das notas fiscais;
- R2.** Retirada de Notas Fiscais da Ordem Cronológica em desacordo com a IN 017/2017-PR;
- R3.** Pagamento de determinado fornecedor em detrimento de outro;
- R4.** Relatórios da Ordem Cronológica disponibilizados no Portal da Transparência não contemple dados necessários ou tenham preenchimento incorreto.

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

Q1. O Gestor(a)/ Fiscal de Contrato tem observado os prazos, estabelecidos nos art.s 4º e 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. O relatório disponibilizado no Portal da Transparência do TJRO possibilita a verificação do cumprimento da

Ordem Cronológica de Pagamentos?

Q3. A retirada do crédito da Ordem Cronológica de Pagamentos, pelo Gestor(a) ou Fiscal do Contrato, foi motivada por alguma das razões constituídas na Instrução n. 017/2017-PR?

Q4. 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?

Com base nas questões formuladas, foram realizados os testes de auditoria, cuja amostra analisada, selecionada pelo método probabilístico de amostragem aleatória simples, contemplou 384 (trezentos e oitenta e quatro) pagamentos denominados como "outros" e 119 (cento e dezenove) pagamentos de pequeno valor, referente ao último trimestre do exercício de 2022.

1.1 Limitações aos trabalhos de Auditoria

Nenhuma limitação foi imposta para a realização dos trabalhos.

1.2 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.
- Melhoria na transparência do PJRO.

2. Achados de Auditoria

De acordo com a Matriz de Achados (3191885), decorrente dos exames de auditoria, foram constatados 3 (três) achados concernentes à discrepância entre a situação encontrada e o padrão estabelecido pelos critérios aplicáveis ao subprocesso Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos.

2.1. A.1 - Certificação do Adimplemento da Obrigação e Encaminhamento para Liquidação e Pagamento Fora do Prazo.

Situação Encontrada

Constatou-se que a Nota Fiscal n.14 (3050625), no valor de R\$ 12.340,00, foi recebida em **22/11/2022**, encaminhada para liquidação em **06/12/2022** (3076161) e paga em **07/12/2022** (3078744).

Contudo, ao observar o prazo contratual para pagamento (5 dias úteis), bem como os prazos estabelecidos na norma para a conclusão da etapa de certificação do adimplemento da obrigação de baixo valor (3 dias úteis), verificou-se que a data-limite para o encaminhamento da referida Nota Fiscal para liquidação era **25/11/2022** e a data para pagamento foi **29/11/2022**, indicando, portanto, descumprimento dos referidos prazos.

Ademais, constatou-se que os autos não se encontram instruídos com a prévia justificativa apresentando relevantes razões de interesse público para alteração dos prazos estabelecidos.

Critério

- [Instrução n. 017/2017 - PR](#) (Incs. I e II. assim como § 1º, incs. I e II do Art. 5º).

Evidências

- Evidência relacionadas na Matriz de Achados 3 (3191885).

Causas

- Inobservância dos prazos constantes no Contrato (prazo para pagamento) e nos normativos do PJRO (prazo de encaminhamento para liquidação);
- Ausência de Fiscal Técnico(a) formalmente designado(a) para recebimento do material, visto que fora necessária a emissão de documento de certificação e adequação entre material entregue e contratado (3075089) por servidor (a) divergente daqueles designados no item 9 do Contrato Simplificado 141/2022 (2968424);
- Falha no gerenciamento dos prazos pelo gestor;
- Falha no planejamento da contratação, pois não observou a necessidade da atuação de um fiscal técnico em razão da singularidade do objeto.

Efeitos Reais

- Atraso no pagamento da obrigação.
- Pagamento em desacordo com a ordem cronológica de suas exigibilidades.
- Perda de prazo pelo fiscal/gestor do contrato

Efeitos Potenciais:

- Prejuízo ao planejamento do setor competente pela liquidação e pagamento, devido à falta de tempo hábil para executar tais procedimentos.
- Representação por parte de fornecedores e/ou Órgãos de Controle Externo em desfavor do Tribunal de Justiça de Rondônia, ante a mora administrativa.
- Responsabilização de servidores (as) que deram causa ao atraso do pagamento ou quebra da ordem cronológica de pagamentos.

Análise da manifestação da unidade auditada

Em resposta a Requisição de Manifestação sobre os Achados n. 22 (3385861), a Secretaria Administrativa (3415113) manifestou-se no sentido de que o fato ocorreu em razão da lapso temporal para manifestação por parte da unidade solicitante/demandante, que ocorreu apenas em 05/12/2022, por meio do Despacho 1975 Conferência de itens (3075089), mesmo tendo sido contatados diversas vezes, via telefone, motivando o certificado de recebimento definitivo pela DGB no dia seguinte e feitos os encaminhamentos de praxe para liquidação e pagamento da despesa, muito embora descumprindo o prazo contratual.

No entanto, ao analisar os autos do processo foram evidenciadas as seguintes situações:

- O Gestor e o Fiscal do contrato pertencem à Divisão de Gestão de Bens - DGB, conforme item 9 do Contrato Simplificado 141/2022 (2968424).
- A Servidora que elaborou o Despacho de Conferência de Itens (3075089), não consta no contrato como fiscal.
- Durante o lapso temporal compreendido das datas de 22/11/2022 e 05/12/2022 (data em que a NF foi recebida e o Despacho de Conferência de Itens assinado, respectivamente) não se evidenciou nenhum documento formal de encaminhamento do processo à unidade elaboradora do documento de conferência citado anteriormente, quer seja, Seção de Colocação Familiar - PVHSECOF. Ademais, ao consultar o andamento do processo verificou que fora a própria PVHSECOF que reabriu o processo e anexou o documento de conferência, evidenciando assim falhas na instrução processual.

Desta forma, compreende-se que a situação ocorreu por falhas na instrução processual e no planejamento da contratação, visto que não houve indicação e designação de fiscal técnico ou demandante.

A unidade ainda contextualizou que o elevado número de contratos sob a Gestão da DGB, assim como a falta de indicação de fiscais técnicos ou demandantes, gerava dificuldade para o cumprimento do prazo processual, e, neste sentido, vem tentando incluir em todos os TRs a figura do fiscal técnico.

Ao analisar o Estudo Técnico Preliminar 112/2022, que subsidiou a elaboração do TR e orientou a contratação, verificou-se que já trazia em seu bojo a necessidade de constar o fiscal técnico, conforme depreende-se do item 4.6.1.2 do ETP retromencionado, porém não ocorreu a indicação, nem a designação daquele, evidenciando assim a falha não só no planejamento, mas também na instrução processual.

Vale citar o documento [Riscos e Controles nas Aquisições \(RCA\)](#), de caráter doutrinário, onde o TCU aponta o risco da não formalização de papéis:

Risco: Os atores que devem atuar na fase de gestão do contrato (e.g. gestor, fiscal requisitante, fiscal especialista, fiscal administrativo, preposto) atuam sem nomeação formal, **levando** ao questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão contratual, **com conseqüente** impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem delegação.

Assim, o achado permanece.

2.2. A.2 - Relatórios "Ordem Cronológica de Pagamentos" e "Pagamentos Realizados", disponibilizados no Portal da Transparência, apresentando restrição de acesso ao público externo e dados incompletos, inexatos ou divergentes das informações constantes nos processos de pagamento.

Situações encontradas:

Situação encontrada n° 1

- Ao consultar os Relatórios, verificou-se que:

1. Não consta nome do fornecedor (2 ocorrências);
2. Não consta número da nota (130 ocorrências);

3. Não consta tipo (1 ocorrência);
4. Não consta coluna/campo específico para inserção do valor total do contrato, critério essencial para classificação em "pequeno valor" ou "outros".
5. Não consta lista classificatória especial de pequenos credores para pagamentos de contratos de baixo valor, os quais deverão ser ordenados separadamente em cada fonte de recurso, constando apenas a lista geral no Portal da Transparência do Poder Judiciário do Estado de Rondônia.
6. Não consta coluna/campo específico referente à data de recebimento provisório no Relatório de Pagamentos Realizados. Frisa-se que a importância da disponibilização de tal informação decorre do fato de que está sendo utilizada como data-base para aferição do cumprimento dos prazos estabelecidos Instrução 017/2017-PR.

Situação encontrada n° 2

- Foi constatado que há processos que se enquadram como "pequeno valor" e constam como "outros", assim como processos que se enquadram como "outros" e constam como "pequeno valor"

Situação encontrada n° 3

- Verificou-se divergências entre as datas de "Recebimento Provisório" e de "Pagamento" apresentadas nos Relatórios e as datas constantes nos documentos acostados nos processos de pagamento.

Situação encontrada n° 4

- Por meio de testes práticos, verificou-se que, ao pretender visualizar o "Relatório de Pagamentos Realizados" utilizando uma conta de e-mail particular, o acesso não é direto e imediato, pois requer que o usuário clique em uma caixa de mensagem e preencha com a solicitação de acesso, que será enviada ao "proprietário da entidade" para análise e posterior liberação. Assim, somente os usuários internos que utilizam a conta de e-mail institucional têm o acesso direto e imediato ao conteúdo integral do relatório.

Situação encontrada n° 5

- Prazo de pagamento incorreto no Relatório disponibilizado no Portal da Transparência.

Critérios:

- Art. 3º da [Instrução 017/2017-PR](#); Art. 4º da [Instrução 017/2017-PR](#) ; Art. 3º, e Art. 8º da [Lei nº 12.527/11 \(Lei de Acesso à Informação\)](#); Art. 8º, § 3º, inc. I da [Lei nº 12.527/11 \(Lei de Acesso à Informação\)](#) (A2.1)
- Art. 3º, § 1º, art. 4º, § 1º, assim como Capítulo III da [Instrução 017/2017-PR](#) (A2.2)
- Art. 5º e art. 8º da [Lei nº 12.527/11 \(Lei de Acesso à Informação\)](#) (A2.3)
- Art. 3º, inc. II, assim como o Art. 8º da [Lei nº 12.527/11 \(Lei de Acesso à Informação\)](#); Art. 13 [Instrução 017/2017-PR](#) (A2.4)
- Art. 3º, § 1º, art. 4º, § 1º, Capítulo III da [Instrução 017/2017-PR](#) (A2.5)

Evidências:

- Evidência relacionadas na Matriz de Achados 3 (3191885).

Causas:

- Erro na operacionalização do formulário/planilha da ordem cronológica de pagamento pelo fiscal/gestor do contrato (A2.1; A2.2; A2.3 e A2.5);
- Interpretação equivocada dos critérios previstos na [Instrução 017/2017-PR](#) para enquadramento da obrigação na fila de pagamento de contratos de "baixo valor", ao considerar o valor a ser pago e não o valor total contratado. (A2.1; A2.2 e A2.5)
- Falta de testes e verificações de acesso com escopo voltado a usuários externos (A2.4)

Efeitos Reais:

- Inconsistência dos dados disponibilizados ao público interno e externo (A2.1; A2.2; A2.3);
- Impossibilidade de aferição de cumprimento da Ordem Cronológica de Pagamentos sem a utilização e correlação de informações complementares (SEI!, Planilhas fornecidas pelos setores competentes, etc.) (A2.1; A2.2; A2.3);
- Acesso direto e imediato ao Relatório de Pagamentos Realizados não permitido ao público em geral (A2.4);
- Pagamento em desacordo com a ordem cronológica de suas exigibilidades (A2.5).

Efeitos Potenciais:

- Prejuízo na Transparência dos atos do Poder Judiciário de Rondônia (A2.1; A2.2; A2.3; A2.4 e A2.5)

- Representação por parte de fornecedores quanto ao enquadramento incorreto de seus débitos, caso entendam que estão sendo prejudicados (A2.2 e A2.5)
- Impossibilidade na aferição da Ordem Cronológica dos Pagamentos por usuários externos, sejam Instituições Fiscalizadoras, sejam da sociedade civil, sem a solicitação de acesso ao Relatório de Pagamentos Realizados (A2.4);
- Aumento do custo operacional na prestação de informações (A2.4)
- Fiscalização por Órgãos de Controles Externo culminando em possíveis recomendações, determinações e, caso o enquadramento incorreto incorra em quebra da ordem cronológica de pagamentos, responsabilização de servidores (A2.2 e A2.5)

Análise da manifestação da unidade auditada

Em resposta a requisição de manifestação sobre os achados (3385861) as unidades apresentaram os seguintes esclarecimentos:

⇒ A Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, por meio dos Despachos 56587 (3394465) e 61017 (3415110), sobre a situação A2.1, que verifica a ausência de informações e lista classificatória especial, manifestou-se acerca de alguns pontos, os quais elenca-se a seguir:

Acerca da Situação Encontrada nº 1:

Descrição	Manifestação
1. Não consta nome do fornecedor (2 ocorrências);	A planilha de Controle da Ordem Cronológica tem um banco de dados em que estão salvos todos os fornecedores que estiverem sendo utilizados, e foi parametrizada para apresentar crítica (não constar o nome do fornecedor) caso os dados inseridos estejam incorretos, ou esteja sendo inserido um novo fornecedor. Após esta etapa a correção ou cadastro de um novo fornecedor são realizados pela Divisão de Execução Orçamentária.
4. Não consta coluna/campo específico para inserção do valor total do contrato, critério essencial para classificação em "pequeno valor" ou "outros".	Considerando que referida situação não constava no antigo Sistema de Controle da Ordem Cronológica de Pagamentos atrelado ao SIGA, que foi utilizado como parâmetro para o desenvolvimento da planilha de Controle da Ordem Cronológica, entendemos que este apontamento é uma oportunidade de evolução da referida planilha, sendo assim estará sendo desenvolvida para que comece a apresentar o valor total do contrato.
5. Não consta lista classificatória especial de pequenos credores para pagamentos de contratos de baixo valor, os quais deverão ser ordenados separadamente em cada fonte de recurso, constando apenas a lista geral no Portal da Transparência do Poder Judiciário do Estado de Rondônia.	Considerando que referida situação não constava no antigo Sistema de Controle da Ordem Cronológica de Pagamentos atrelado ao SIGA, que foi utilizado como parâmetro para o desenvolvimento da planilha de Controle da Ordem Cronológica, entendemos que este apontamento é uma oportunidade de evolução da referida planilha, sendo assim estará sendo desenvolvida. Apesar de não existir atualmente lista classificatória especial de pequenos credores, todos os pagamentos de fornecedores realizados por este Departamento observam a data lançada na planilha de Controle da Ordem Cronológica. Desse modo, apesar de existir uma única lista de pagamento para todos os contratos, todos os fornecedores que estão relacionados na referida lista para receber no dia x, recebem nessa data. Não havendo prejuízo para o fornecedor quanto a eventual descumprimento da ordem cronológica por esse motivo.
6. Não consta coluna/campo específico referente à data de recebimento provisório no Relatório de Pagamentos Realizados. Frisa-se que a importância da disponibilização de tal informação decorre do fato de que está vem sendo utilizada como data-base para aferição do cumprimento dos prazos estabelecidos Instrução 017/2017-PR.	Entendemos que este apontamento é uma oportunidade de evolução da planilha de Controle da Ordem Cronológica, sendo assim estará sendo desenvolvida.

1. Quanto ao fato de "não constar o nome do fornecedor" (1), ao analisar a resposta da unidade verificou-se que, muito embora não se possa visualizar o nome do fornecedor (id 3194817, pág. 01), tal situação é temporária e para fins de verificação do correto lançamento dos dados mencionados anteriormente, logo se tratando de um ponto de controle essencial para garantir a qualidade dos dados divulgados no Portal da Transparência. Nesta senda, não se verifica a necessidade de alteração da sistemática utilizada atualmente, visto que o motivo se encontra devidamente justificado nos autos deste processo de auditoria. Assim, a situação se justifica e não permanece.
2. Quanto à ocorrência de "não constar número da nota" (2), não houve manifesto da unidade auditada. Assim, a situação permanece.
3. Quanto à ocorrência de "não constar tipo" (3), não houve manifesto da unidade auditada, porém ao consultar o relatório no Portal da Transparência do PJRO verificou que houve o saneamento, portanto, não permanece.

4. Quanto à ocorrência de "não constar coluna/campo específico para inserção do valor total do contrato, critério essencial para classificação em *pequeno valor* ou *outros*" (4), a unidade auditada justificou que tal informação não constava no antigo sistema, o qual fora utilizado como base para o atual modelo, e que o apontamento realizado é uma oportunidade de melhoria. Assim, a situação se justifica, porém permanece.
5. Quanto à ocorrência de "não constar lista classificatória especial de pequenos credores separadamente" (5), assim como no fato 04, a unidade auditada vislumbrou mais uma oportunidade de melhoria e justificou informando que tal informação não constava no antigo sistema, o qual fora utilizado como base para o atual modelo. Ademais, acrescentou que apesar de não existir um lista classificatória especial, todos pagamentos observam a data de lançamento e pagamento constantes na planilha de Controle da Ordem Cronológica de Pagamentos, não havendo prejuízo para o fornecedor quanto a eventual descumprimentos da ordem cronológica por este motivo. Desta feita, a situação se justifica, porém permanece.
6. Quanto à ocorrência de "não constar coluna/campo específico referente à data de recebimento provisório no Relatório de Pagamentos Realizados", assim como nos fatos 04 e 05, a unidade de auditoria vislumbrou uma oportunidade de evolução da planilha de Controle da Ordem Cronológica de Pagamentos.

Em relação às situações A2.2, A2.3 e A2.5, insta salientar que, embora a unidade auditada informe que tal situação não está sob seu domínio, importante destacar que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF é tida como proprietária do Sistema de controle de ordem cronológica de pagamentos, conforme anexo único do [Ato nº 120/2023](#), estando dentre suas competências as seguintes (art. 3º, inc. IV, VII e VIII):

- Comunicar os(as) usuários(as) do sistema quanto às correções, melhorias, mudanças, paralisações e demais particularidades que irão ocorrer no sistema, inclusive definindo escalas de treinamento quando necessário;
- Coordenar, elaborar e aprovar manuais e orientações de uso do sistema;
- Responder a questionamentos sobre a funcionalidade, regras ou ainda emitir certidões quanto à funcionalidade do sistema

Assim entende-se que a coordenação, treinamento e orientações acerca do uso do sistema são de competência da SOF e, muito embora essa não faça os lançamentos iniciais, é responsável pelo sistema. Frisa-se ainda que se trata de um sistema de utilização em duas etapas, enquanto num primeiro momento quem faz o lançamento são os Gestores e/ou Fiscais (formulário da Ordem Cronológica de Pagamentos), posteriormente é a própria SOF que realiza os lançamentos no momento do pagamento (Relatório de Pagamentos Realizados), conforme depreende-se da Comunicação Interna - CI 15 (2460340), vide excerto:

"Neste momento, os lançamentos na ferramenta estão sendo realizados pela Divisão de Execução Orçamentária - DEXOR/DFC, no campo **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**, e pela Divisão Financeira - DIF/DFC, no campo **PAGAMENTOS REALIZADOS**, no entanto, alinhados com o DEAGESP, na pessoa de seu Diretor (...), já ficou ajustado que em um futuro próximo os gestores de contrato estarão realizando os lançamentos no campo **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**, pois entendemos que assim teremos maior assertividade e segurança nas informações, para tanto, os respectivos gestores de contrato estarão sendo cadastrados na ferramenta pelo DEAGESP/SA."

Desta forma, entende-se que a SOF é a unidade responsável não só pela orientação, mas também pelo lançamento de dados no Relatório de Pagamentos Realizados.

Outrossim, muito embora o [Decreto nº 16.901, de 09 de julho de 2012](#) disponha no § 1º, art. 11 que "*competete à unidade setorial de controle interno definir fluxos, implantar controles específicos, gerenciar os riscos e monitorar os processos para pagamentos em ordem cronológica das obrigações decorrentes de contratos*", mister se faz salientar que o citado decreto também traz em seu bojo as seguintes definições acerca do modelo das 3 linhas (Art. 11-A, incs. III, IV e V), modelo essencial para compreensão do termo controle interno:

- **Primeira linha de defesa:** constituída pelos controles internos da gestão, formados pelo conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores do respectivo órgão executor de controle interno, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos do órgão ou entidade.
- **Segunda linha de defesa:** constituída pelas funções de supervisão, monitoramento e assessoramento quanto a aspectos relacionados aos riscos e controles internos da gestão do órgão ou entidade.
- **Terceira linha de defesa:** constituída pela **auditoria interna, atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria**, exercida exclusivamente pelo órgão central do sistema de controle interno, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações no âmbito do Poder Executivo estadual, além de ser responsável por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha de defesa) e da supervisão dos controles internos (segunda linha de defesa);

Não obstante, cumpre destacar que tal definição foi atualizada em 2020, de acordo com o *Institute of Internal Auditors - THE IIA* (1795138), o qual, descrevendo os Princípios das Três Linhas, informa os seguintes papéis no 3º e 4º princípios:

[...]

Princípio 3: Gestão e os papéis da primeira e segunda linhas

A responsabilidade da gestão de atingir os objetivos organizacionais compreende os papéis da primeira e segunda linhas. Os papéis de primeira linha estão mais diretamente alinhados com a entrega de produtos e/ou serviços aos clientes da organização, incluindo funções de apoio. Os papéis de segunda linha fornecem assistência no gerenciamento de riscos.

Os papéis de primeira e segunda linha podem ser combinados ou separados. Alguns papéis de segunda linha podem ser atribuídos a especialistas, para fornecer conhecimentos complementares, apoio, monitoramento e questionamento àqueles com papéis de

primeira linha. Os papéis de segunda linha podem se concentrar em objetivos específicos do gerenciamento de riscos, como: conformidade com leis, regulamentos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade; e avaliação da qualidade. Como alternativa, os papéis de segunda linha podem abranger uma responsabilidade mais ampla pelo gerenciamento de riscos, como o gerenciamento de riscos corporativos (enterprise risk management - ERM). No entanto, a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos segue fazendo parte dos papéis de primeira linha e dentro do escopo da gestão.

Princípio 4: Papéis da terceira linha

A **auditoria interna** presta avaliação e assessoria independentes e objetivas sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos. Isso é feito através da aplicação competente de processos sistemáticos e disciplinados, expertise e conhecimentos. Ela reporta suas descobertas à gestão e ao órgão de governança para promover e facilitar a melhoria contínua. Ao fazê-lo, pode considerar a avaliação de outros prestadores internos e externos.

[...]

Destaca-se ainda a seguinte explicação contida no documento:

Os termos “primeira linha”, “segunda linha” e “terceira linha” do modelo original são mantidos para familiaridade. **No entanto, as “linhas” não pretendem denotar elementos estruturais**, mas uma diferenciação útil de papéis. Logicamente, os papéis do órgão de governança também constituem uma “linha”, mas essa convenção não foi adotada para evitar confusão. A numeração (primeira, segunda, terceira) não deve ser considerada como significando operações sequenciais. Em vez disso, todos os papéis operam simultaneamente.

Noutro ponto, é informado os principais papéis do modelo das três linhas, os quais citamos abaixo:

[...]

Gestão

Papéis da primeira linha

- Liderar e dirigir ações (incluindo gerenciamento de riscos) e aplicação de recursos para atingir os objetivos da organização.
- Manter um diálogo contínuo com o órgão de governança e reportar: resultados planejados, reais e esperados, vinculados aos objetivos da organização; e riscos.
- Estabelecer e manter estruturas e processos apropriados para o gerenciamento de operações e riscos (**incluindo controle interno**).
- Garantir a conformidade com as expectativas legais, regulatórias e éticas.

Papéis da segunda linha

- Fornecer expertise complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos, incluindo: o Desenvolvimento, implantação e melhoria contínua das práticas de gerenciamento de riscos (incluindo controle interno) nos níveis de processo, sistemas e entidade.
- o O atingimento dos objetivos de gerenciamento de riscos, como: conformidade com leis, regulamentos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade; e avaliação da qualidade.
- Fornecer análises e reportar sobre a adequação e eficácia do gerenciamento de riscos (incluindo controle interno).

Auditoria interna

- Mantém a prestação de contas primária perante o órgão de governança e a independência das responsabilidades da gestão.
- Comunica avaliação e assessoria independentes e objetivas à gestão e ao órgão de governança sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos (incluindo controle interno), para apoiar o atingimento dos objetivos organizacionais e promover e facilitar a melhoria contínua.
- Reporta ao órgão de governança prejuízos à independência e objetividade e implanta salvaguardas conforme necessário

[...]

Após leitura e análise do citado decreto, bem como do posicionamento do *THE IIA* acerca do modelo das três linhas, compreende-se que o controle interno não se trata de um elemento estrutural (Departamento, Setor, Divisão etc.), mas sim funções que podem ser visualizadas em 3 linhas, de acordo com o papel exercido no processo. Assim, visualiza-se que a SOF executa funções de 1ª e 2ª linhas, enquanto a auditoria interna atua na 3ª linha, logo não se justificou a dispensa de implantação de mecanismos de controle por parte da Secretaria, haja vista que esta compõe o sistema de controle interno, exercendo funções de primeira e segunda linha.

Ademais, o fato de na própria manifestação desta Secretaria, mesmo que vagamente, que fora inserida no Check list da Seção de Liquidação - SELIQ/DEXOR/DFC a informação de despesas que foram enquadradas como "pequeno valor", mas que o correto seria "outros", denota a possibilidade de se estabelecer formas de controle.

Por fim, frisa-se que o achado 2 deriva da questão de auditoria nº 02 (O relatório disponibilizado no Portal da Transparência do TJRO possibilita a verificação do cumprimento da Ordem Cronológica de Pagamentos?), constante no Programa de Auditoria 3 (3114980), que objetiva aferir a possibilidade de verificação do cumprimento da ordem cronológica com base no modelo atualmente utilizado, visto que tal informação é relevante para se identificar o prazo de pagamento, estando essa incorreta tal verificação resta prejudicada, assim como a transparência. Noutro ponto, ressalta-se que a unidade responsável para alteração do relatório disponibilizado é a SOF, mesmo que seja por pedido do Gestor e/ou Fiscal, conforme informado em entrevista, assim a unidade que detém poder de alterar, mesmo que *a posteriori*, para fins de fidedignidade das informações publicadas, é a Secretaria de Orçamento e Finanças.

Acerca da Situação A2.4, a unidade auditada informa que não havia observado, porém já providenciou o saneamento da situação, logo não se vislumbra demais ações que a já executada pela SOF.

Assim, a ocorrência de n. 01 e 03 da situação A2.1 não permanecem, visto que se encontra devidamente justificada nos autos do processo, assim como o A2.4, visto que foi saneada durante o lapso temporal compreendido entre o encaminhamento da Matriz de Achados 3 (3191885), por meio da Requisição de Manifestação sobre os Achados 22 (3385861) e resposta da unidade por meio do manifesto (3394465).

⇒ **A Secretaria Administrativa - SA**, por meio dos Despachos 59659 /2023 - CSI/SA/PRESI/TJRO(3408568), 61019/2023 - DEAGESP/SA/PRESI/TJRO(3415113) e 60390/2023 - DEA/SA/PRESI/TJRO(3412243):

A unidade auditada não vislumbra necessidade manifestação quanto à situação A2.1, por se tratar de estrutura de painel de acompanhamento e monitoramento de base de dados detida pela Secretaria de Orçamento e Finanças, no entanto no manifesto da SOF (3394465) é esclarecido que caso os dados inseridos na planilha estejam "**incorretos**", ou esteja sendo inserido um novo fornecedor, será apresentada uma "crítica" (não constar o nome do fornecedor), assim é nítido que se trata de um serviço feito em conjunto, no qual em um primeiro momento os dados são preenchidos pelos gestores/fiscais, logo tais dados devem ser inseridos corretamente para fins de se evitar erros.

Em relação às situações A2.2 e A2.3, a unidade auditada informa que já vem adotando medidas para fins de mitigação da situação encontrada, no entanto a própria resposta restringe os participantes àqueles vinculados à Centro de Serviços Integrados - CSI/SA, denotando assim que tal capacitação não vem sendo ofertada às demais unidades, muito embora a Instrução 17/2017 - PR abrange todos os contratos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, não tão somente àqueles vinculados à CSI. Ademais, a unidade também corrobora o achado.

Quanto à situação A2.5, a unidade entende que não há necessidade de manifestação, visto que se trata de contratações de outras Coordenadorias.

No entanto, ao consultar o [Manual de Atribuições da Secretaria Administrativa \(SA\)](#) é possível identificar que são atribuições e produtos entregues por esta Secretaria, por meio do Departamento de Aquisições e Gestão de Patrimônio (DEAGESP) e Divisão de Contratos e Convênios (DCC), a proposição de seminários, workshops e oficinas, com temas relacionados à contratação pública e à gestão de patrimônio e material de consumo; o alinhamento de tratativas relacionadas à melhorias tecnológicas atinentes às atribuições da unidade; seminários, oficinas e outras ações que visem capacitação, reflexão, diálogo institucional ou melhorias em processos; prestação de apoio técnico aos gestores para verificar o cumprimento das disposições contratuais, vide item 5 do manual citado anteriormente.

Assim, compreende-se que a macrovisão sobre o processo de gestão e fiscalização, incluído, por óbvio, o da ordem cronológica de pagamentos, não se atém tão somente aos contratos que estão sob responsabilidade de sua unidade, mas também cabe à SA atividades de apoio e orientação as demais unidades que executam tais funções, por meio das atribuições que lhe são conferida no Manual de Atribuições.

Ante todo o acima exposto, o achado permanece.

2.3. **A.3 - Pagamento de Notas Fiscais, Faturas ou Documentos equivalentes sem obedecer a estrita Ordem Cronológica de Antiguidade da Data de Apresentação.**

Situação encontrada:

Constatou-se que houve pagamentos de fornecedores sem que fosse seguida a estrita ordem cronológica de antiguidade da data de apresentação do documento de cobrança, havendo casos em que uma documento de cobrança fora pago antes de outros melhores classificados, conforme detalhamento na Matriz de Achados 3 (3191885).

Critérios:

- Art. 6º, c/c 2º, da [Instrução 017/2017-PR](#),
- Art. 5º, [Lei 8.666/93](#);
- Art. 141 da [Lei 14.133/21](#)

Evidências:

- Evidência relacionadas na Matriz de Achados 3 (3191885).

Causas:

- Preenchimento incorreto da contagem do prazo de pagamento no Formulário da Ordem Cronológica de Pagamentos por parte do Gestor do Contrato (A3.1; A3.3; A3.4; A3.5; A3.6; A3.7; A3.8 e A3.9).
- Inexistência de pontos de controles acerca do correto preenchimento do Formulário da Ordem Cronológica de Pagamentos (A3.1; A3.3; A3.4; A3.5; A3.6; A3.7; A3.8 e A3.9).
- Inexistência de mecanismo de controle de prazos utilizado na operacionalização da ordem cronológica (A3.1; A3.2; A3.3; A3.4; A3.5; A3.6; A3.7; A3.8 e A3.9; A3.10; A3.11; A3.12 e A3.13)
- Atraso na certificação do adimplemento da obrigação, assim como no encaminhamento para a unidade responsável pelo processamento da liquidação e posterior pagamento (A3.10)

Efeito Real:

- Pagamento em desacordo com a ordem cronológica de suas exigibilidades (A3.1; A3.2; A3.3; A3.4; A3.5; A3.6; A3.7; A3.8 e A3.9; A3.10; A3.11; A3.12 e A3.13).

Efeitos Potenciais:

- Redução da credibilidade da instituição devido à quebra da ordem cronológica dos pagamentos (A3.1; A3.2; A3.3; A3.4; A3.5; A3.6; A3.7; A3.8 e A3.9; A3.10; A3.11; A3.12 e A3.13).
- Possibilidade de responsabilização de servidores (as) que deram causa a quebra da ordem cronológica de pagamentos (A3.1; A3.2; A3.3; A3.4; A3.5; A3.6; A3.7; A3.8 e A3.9; A3.10; A3.11; A3.12 e A3.13).

Análise da manifestação das unidades auditadas:

⇒A Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, manifestou-se por meio do Despacho 56587 (3394465), no qual se restringiu, apenas, em tecer resposta acerca das causas, não se pronunciando quanto às ocorrências:

- Inexistência de pontos de controles acerca do correto preenchimento do Formulário da Ordem Cronológica de Pagamentos (A3.1; A3.3; A3.4; A3.5; A3.6; A3.7; A3.8 e A3.9);

Nesta causa a unidade se manifestou a seguinte forma:

"Considerando a limitação da ferramenta utilizada: Planilha Eletrônica, bem como não possuímos capacidade intelectual instalada no Departamento, para o desenvolvimento otimizado da ferramenta, de forma que possamos implementar referida oportunidade de evolução, nos colocamos à disposição para em conjunto com outras unidades que tenham expertise sobre o assunto possamos criar os pontos de controles mencionados.

*Em tempo, observamos que referida ferramenta foi implantada de forma emergencial, haja vista, o desenvolvimento que está sendo realizado pela Empresa Indra no SIGEF-RO, conforme Demanda 789 (3400547).

Importante mencionar que não conseguimos identificar dentro das normas (Instrução e Decreto) da Ordem Cronológica de Pagamentos a responsabilidade deste Departamento em estabelecer pontos de controles acerca da correta operacionalização e controle da inserção correta de informações na planilha e na antiga ferramenta atrelada ao SIGA; ainda, no § 1º, art. 11 do Decreto n. 27.382/2022 estabelece que "competem à unidade setorial de controle interno definir fluxos, implantar controles específicos, gerenciar os riscos e monitorar os processos para pagamentos em ordem cronológica das obrigações decorrentes de contratos...", desta forma smj referida atividade é desenvolvida pela UNIDADE de Controle Interno e não pelo Sistema de Controle Interno."

Considerando o manifesto da unidade auditada, evidencia-se que esta necessita de apoio para evolução da ferramenta atualmente utilizada (planilha eletrônica) para executar por si só, devendo o apoio ser da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação - STIC.

Importante mencionar que a unidade responsável por deliberar em definitivo sobre tudo que compete às regras de negócio do sistema, solicitações de melhorias, demais solicitações e sobre o fim do ciclo de vida do sistema de informação é a Proprietária do Sistema (Inc. I, art. 2º, Ato 120/2023).

Quanto ao manifesto da unidade de não identificar a responsabilidade de se estabelecer pontos de controle acerca da correta operacionalização e inserção de informações na planilha, passamos a expor o que se segue:

A Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF figura como proprietária do Sistema de controle de ordem cronológica de pagamentos, conforme anexo único do [Ato nº 120/2023](#), estando dentre suas competências as seguintes (art. 3º, inc. IV, VII e VIII):

- Comunicar os(as) usuários(as) do sistema quanto às correções, melhorias, mudanças, paralisações e demais particularidades que irão ocorrer no sistema, inclusive definindo escalas de treinamento quando necessário;
- Coordenar, elaborar e aprovar manuais e orientações de uso do sistema;
- Responder a questionamentos sobre a funcionalidade, regras ou ainda emitir certidões quanto à funcionalidade do sistema

Assim, compreende-se que a coordenação, treinamento e orientações acerca do uso do sistema são de competência da SOF e, muito embora essa não faça os lançamentos iniciais, é responsável pelo sistema. Frisa-se ainda que se trata de um sistema de utilização em duas etapas, enquanto num primeiro momento quem faz o lançamento são os Gestores e/ou Fiscais (formulário da Ordem Cronológica de Pagamentos), posteriormente é a própria SOF que realiza os lançamentos no momento do pagamento (Relatório de Pagamentos Realizados), conforme depreende-se da Comunicação Interna - CI 15 (2460340), vide excerto:

"Neste momento, os lançamentos na ferramenta estão sendo realizados pela Divisão de Execução Orçamentária - DEXOR/DFC, no campo **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**, e pela Divisão Financeira - DIF/DFC, no campo **PAGAMENTOS REALIZADOS**, no entanto, alinhados com o DEAGESP, na pessoa de seu Diretor (...), já ficou ajustado que em um futuro próximo os gestores de contrato estarão realizando os lançamentos no campo **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**, pois entendemos que assim teremos maior assertividade e segurança nas informações, para tanto, os respectivos gestores de contrato estarão sendo cadastrados na ferramenta pelo DEAGESP/SA."

Desta forma, compreende-se que a SOF é a unidade responsável não só pela orientação, mas também pelo lançamento de dados no Relatório de Pagamentos Realizados. Outrossim, muito embora o Decreto nº 27.382/2022 disponha no no § 1º, art. 11 que "competem à unidade setorial de controle interno definir fluxos, implantar controles específicos, gerenciar os riscos e monitorar os processos para pagamentos em ordem cronológica das obrigações decorrentes de contratos" informa-se que tal manifesto já foi analisado no achado 2 deste Relatório.

- Inexistência de mecanismo de controle de prazos utilizado na operacionalização da ordem cronológica, em relação à antecipação de pagamento. (A3.1; A3.2; A3.3; A3.4; A3.5; A3.6; A3.7; A3.8 e A3.9; A3.11; A3.12 e A3.13)

Quanto a esta causa a unidade se manifestou da seguinte forma:

"Considerando a linha temporal estabelecida no art. 2º, § 3º que trata da etapa de inserção dos documentos (2 dias úteis) c/c art.

5º, I e II que trata da etapa de certificação (entre 3 dias úteis e 20 dias seguidos) c/c § 1º, I e II que trata do período do processamento das fases da despesa: liquidação e pagamento (entre 2 dias úteis e 10 dias seguidos antes do vencimento), constantes na Instrução n. 017/2017-PR.

Quando da antecipação de pagamentos pode ocorrer que alguma entrega que tenha sido realizada, porém que ainda não tenha sido inserida na Ordem Cronológica de Pagamentos, ou não tenham sido encaminhados a este Departamento, não sejam consideradas na cronologia.

Acrescido a esta situação precisamos reforçar que a ferramenta utilizada é limitada e que não dispomos de capacidade intelectual instalada, para o desenvolvimento otimizado da ferramenta, de forma que possamos implementar referida oportunidade de evolução, não obstante, nos colocamos à disposição para em conjunto com outras unidades que tenham expertise sobre o assunto possamos criar os pontos de controles mencionados.

***Em tempo, observamos que referida ferramenta foi implantada de forma emergencial, haja vista, o desenvolvimento que está sendo realizado pela Empresa Indra no SIGEF-RO, conforme Demanda 789 (3400547).**

Importante mencionar que não conseguimos identificar dentro das normas (Instrução e Decreto) da Ordem Cronológica de Pagamentos a responsabilidade deste Departamento em estabelecer pontos de controles acerca da correta operacionalização e controle da inserção correta de informações na planilha e na antiga ferramenta atrelada ao SIGA; ainda, no § 1º, art. 11 do Decreto n. 27.382/2022 estabelece que "compete à unidade setorial de controle interno definir fluxos, implantar controles específicos, gerenciar os riscos e monitorar os processos para pagamentos em ordem cronológica das obrigações decorrentes de contratos...", desta forma smj referida atividade é desenvolvida pela UNIDADE de Controle Interno e não pelo Sistema de Controle Interno"

Quanto à manifestação da SOF, neste caso específico, as Notas Fiscais analisadas já tinham sido lançadas na Ordem Cronológica de Pagamentos, bem como encaminhadas à Dexor, assim já detinham conhecimento de todas no momento da antecipação dos pagamentos.

Assim, o achado permanece.

⇒ **A Secretaria Administrativa - SA**, quanto às respostas apresentadas, pontua-se o seguinte:

Houve o encaminhamento dos manifestos de suas unidades por meio do Despacho 61999 (3419521), ficando subtendido que esta corrobora com as respostas do Centro de Serviços Integrados (CSI), Departamento de Aquisições e Gestão de Patrimônio (DEAGESP) e Departamento de Engenharia e Arquitetura (DEA), assim expõe-se abaixo o manifesto das unidades:

Por meio do manifesto (3408568) a CSI se manifestou quanto às situações A3.1; A3.6 e A3.8, momento no qual corroborou o achado e justificou que houve equívoco do gestor e que Formulário da Ordem Cronológica de Pagamentos não possui mecanismos para auxiliar o gestor no registros das informações.

Ademais, quanto às situações A3.3, A3.4, A3.5 e A3.9 verifica-se que a unidade não vislumbra necessidade de manifestação, visto se tratar de contratação oriunda de outra unidade, mantendo-se silente quanto às situações.

O DEAGESP (3415113) se manifestou tão somente quanto às situações A3.7 e A3.10, quanto ao A3.7, a unidade justificou que houve o advento do Decreto n. 27.546/2022 (3032547), que obriga este Tribunal a reter um percentual de todos os pagamentos a partir daquele momento, assim sendo necessária a emissão de novo boleto, que viera a ser emitido tão somente na data de 01/12/2022, entretanto, entende-se que tais ocorrências poderiam acarretar em atraso no pagamento, fato que não foi evidenciado, o que ocorreu foi o antecipação do pagamento *em relação a documentos de cobranças que foram apresentados em data anterior*.

Ademais, é evidenciado ainda que a Seção de Gestão de Bens Imóveis (SEGESBI), (3411947), possui o entendimento de que não é data da apresentação deve determinar o dia do pagamento, mas sim a data do vencimento. Tal entendimento é compreensível por se tratar de "boleto" com data de vencimento pré-estabelecida, inclusive constando no próprio boleto que haverá cobrança de juros de mora após o vencimento. Todavia, mister se faz salientar que o prazo de 30 dias para pagamentos a contar da apresentação do boleto consta não só no contrato (2453427), mas também no Termo de Referência que subsidiou sua confecção, vide item 14 do TR 05/2021 (2367709), ressaltar-se ainda que o Gestor do Contrato assinou o termo de Referência, assim dando ciência e aprovação naqueles termos. Tal fato denota falta de planejamento da contratação, visto que a Instrução 17/2017-PR permite que o contrato determine prazo distinto daqueles dispostos expressamente na norma, conforme art. 4º, citamos:

"Art. 4º A Administração observará o prazo máximo de 30 (trinta) dias para finalizar a liquidação e o pagamento da obrigação, contados a partir da data da apresentação do documento de cobrança, **salvo prazos distintos avençados em contrato.**" [**Grifo Nosso**]

Quanto à situação A3.7, verifica-se que o manifesto fora o mesmo para o achado 01, assim já consta no corpo deste relatório a análise.

Por meio do manifesto (3412243), o DEA se manifestou acerca das situações A3.2; A3.6; A3.8; A3.11 e A3.12. Quanto ao A3.2 foi informado que a apresentação da Nota Fiscal se deu na data de de 07/10/2022, sendo a data de 10/10/2022, a de recebimento provisório, porém não foi evidenciado nos autos do processo documento que informe acerca da data de apresentação da nota, demonstrando assim má instrução processual. Ademais, verifica-se que foi inserido no relatório a data de recebimento provisório, não a data de apresentação do documento de cobrança, conforme 2974898, data essa que é utilizada como data-base para início da contagem de prazo para fins de pagamento, conforme Instrução 17/2017-PR.

A partir do manifesto da unidade, resta evidenciado que a redação do formulário não está condizente com a Instrução que regulamenta a Ordem Cronológica de Pagamento, gerando interpretação dúbia acerca do início da contagem, impossibilidade para aferição da ordem cronológica de pagamentos sem que haja solicitação de acesso a sistemas ou

documentos complementares, especificamente no caso em apreço, deve-se haver o manifesto direto do servidor responsável pelo recebimento da Nota Fiscal.

Quanto ao A3.6, verifica-se que não compete ao DEA, por não ter sido identificado que a NF 13701/A e 13702/A, que foram antecipadas, não foram anexadas nos autos pelo Departamento, ressalta-se ainda que tal situação já foi objeto de manifesto pela SA, corroborando o achado, por meio do despacho do CSI (3408568), conforme exposto acima.

Quanto ao A3.8, este também já foi objeto manifesto pela SA corroborando o achado, por meio do documento id. 3408568 a CSI, conforme exposto acima.

Quanto às situações A3.11 e A3.12, estas não foram encaminhadas para manifesto da SA, conforme Requisição de Manifestação sobre os Achados 22 (3385861).

Por fim, repisando o manifesto de que as situações A3.3, A3.4, A3.5 e A3.9, vide (3408568), no qual a unidade auditada não vislumbra necessidade de manifestação, visto se tratar de contratação oriunda de outra unidade, mantendo-se assim silente quanto às situações.

Conforme análise acima, 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 evidenciado na etapa de levantamento dos trabalhos o risco de pagamento de Notas Fiscais, faturas ou documentos equivalentes sem obedecer a estrita ordem cronológica de antiguidade da data de apresentação, o qual, na execução do testes de auditoria, foi concretizado, com origem em falhas operacionais provenientes das deficiências nos controles, demonstrando a necessidade de melhoria do sistema de controles inerentes ao processo de pagamento.

Entretanto, verificou-se que, apesar de todas as limitações existentes, o PJRO vem aplicando esforços para garantir a conformidades das normas.

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

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 a Secretaria Administrativa - SA:

R1. Realize o levantamento de Gestores e Fiscais para fins de capacitação e atualização periódica voltadas às normas gerais e boas práticas relacionadas à Gestão e Fiscalização de contratos, assim como normativos específicos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, especialmente àqueles voltados para o Sistema da Ordem Cronológica de Pagamentos. (achado 01, 02 e 03).

Que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF:

R2. Elabore manuais e orientações acerca do correto uso do Sistema de controle de ordem cronológica de pagamentos, conforme preconiza o inc. VII, art. 3º do Ato 120/2023 (achado 3).

R3. Estabeleça pontos de controle para fins do correto lançamento de informações que serão publicadas no Portal da Transparência do Estado de Rondônia, evitando a publicação do relatório com dados incompletos, inexatos ou divergentes das informações constantes nos processos de pagamento, bem como para avaliar se o relatório está disponível e acessível para o usuário externo de forma imediata. (achado 2).

Que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, com apoio da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação - STIC:

R4. Realize as seguintes melhorias de informações nos relatórios referentes ao Sistema Ordem Cronológica de Pagamentos (achado 1, 2 e 3):

1. Alteração da redação no relatório *Ordem Cronológica de Pagamentos* de "Data do Recebimento do Produto" para "Data de Apresentação do Documento de Cobrança", conforme art. 3º, Instrução 130/2023 - TJRO;
2. Inserção de coluna/campo específico referente à "Data de Apresentação do Documento de Cobrança" no relatório de *Pagamentos Realizados*, conforme art. Art. 3º, Instrução 130/2023 - TJRO;
3. Inserção de coluna/campo específico para inserção do valor total do contrato, critério essencial para classificação em "pequeno valor" ou "outros" nos relatórios *Ordem Cronológica de Pagamentos* e *Pagamento Realizados*.
4. Inclusão de lista classificatória especial de pequenos credores para pagamentos de contratos de baixo valor,



Documento assinado eletronicamente por **SIMARA JANDIRA CASTRO DE SOUZA, Auditor(a)-Chefe**, em 28/09/2023, às 07:40 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **DOUGLAS YORRARA OLIVEIRA FORTE, Auditor Interno**, em 28/09/2023, às 07:46 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA DE FATIMA SILVA, Coordenador (a)**, em 28/09/2023, às 07:55 (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 28/09/2023, às 08:02 (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 **3421801** e o código CRC **004C17C3**.