



SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Órgão Auditado: Conselho da Justiça Federal

I. INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria – PAA/2017, realizou-se a auditoria da execução orçamentária e financeira, no âmbito do Conselho da Justiça Federal (CJF), com vistas à verificação do cumprimento da legislação pertinente e do acompanhamento dos procedimentos para a regulamentação do art. 5º da Lei 8.666/93 que trata da ordem cronológica dos pagamentos, conforme informado por esta secretaria no relatório de gestão de 2015.

2. A equipe de auditoria foi composta pelo Secretário de Auditoria Interna, Jesse Andros Pires de Castilho (supervisor), Angelita da Mota Ayres Rodrigues (líder) e Jodaias Antonio de Araujo. A supervisão da equipe foi alterada em outubro do corrente ano, haja vista a alteração da titularidade da Secretaria de Auditoria Interna, atualmente ocupada por Manuel dos Anjos Marques Teixeira.

3. A presente auditoria avaliou a adequação da execução orçamentária e financeira, no que diz respeito à ação de governo 4257 – julgamento de causas na Justiça Federal, nos planos orçamentários “modernização tecnológica e gestão da informação na Justiça Federal” – MTGI (PO 0008) e “ações de informática” – AI (PO 0010), referentes ao exercício de 2016 e 2017, na Unidade Gestora (UG) 090026 - Secretaria do Conselho da Justiça Federal e verificou o processo de regulamentação do art. 5º da Lei n. 8.666/93 no CJF.

4. Nesse sentido, tendo em vista os objetivos desta auditoria, formularam-se as seguintes questões:

1. A ação orçamentária 4257, nos Planos Orçamentários (PO) 0008 e 0010, referentes ao orçamento dos anos de 2016 e 2017, na UG 090026, foi executada de acordo com o previsto na legislação vigente?
2. Houve descumprimento da ordem cronológica estabelecida pelo art. 5º da Lei 8.666/93 no âmbito do CJF?

5. Na execução dos trabalhos, quanto à aplicação dos procedimentos de auditoria, utilizaram-se as seguintes técnicas: exame documental, conferência de cálculos, amostragem e pesquisa em sistemas informatizados.

6. Selecionou-se uma amostra representada por processos administrativos relacionados à execução da ação orçamentária 4257, com o foco nos planos orçamentários 0008 e 0010.

7. Foram realizadas pesquisas no SIAFI operacional e no Tesouro Gerencial, com vistas ao levantamento de informações relativas à execução orçamentária e financeira.

8. Em atendimento à questão 1, foram elaborados papéis de trabalho contendo questões relacionadas ao enquadramento do CJF às determinações contidas nas normas aplicáveis, dentre as quais, citam-se: a Lei 4.320/64, a Lei 8.666/93, as Leis 13.255/16 e 13.414/17 (Lei Orçamentária Anual – LOA), as Leis 13.242/15 e 13.408/16 (Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO), o Manual SIAFI e o Manual Técnico de Orçamento.

9. Nesse sentido, foram realizadas análises nos processos administrativos em observação aos seguintes aspectos:

- conformidade entre o objeto do contrato e a nota fiscal;
- conformidade entre o objeto da despesa e a nota de empenho;
- correta classificação da despesa orçamentária;
- atesto das notas fiscais;
- compatibilidade dos dados do credor emitente do documento fiscal com a nota de empenho;
- validade das certidões;
- documento comprobatório dos pagamentos e
- verificação do registro no SIAFI dos contratos e da garantia contratual.

10. Em relação à questão 2, foram efetuados levantamentos no Tesouro Gerencial, no Siga-doc e junto à Secretaria de Administração, na Seção de Documentos e Arquivos, com a seleção de notas fiscais para análise da ordem cronológica estabelecido no art. 5º da Lei 8.666/93, em atendimento à determinação do Tribunal de Contas da União.

II. ANÁLISES

II.1 Programação Orçamentária

11. No exercício de 2016, a dotação inicial para o CJF consignada na LOA, na unidade orçamentária 12101, foi de R\$ 7.834.434.134,00, sendo que R\$ 94.882.827,00 foram destinados à UG 090026 para o custeio de 11 projetos/atividades. Em 2017, o valor inicialmente destinado para a UG foi de R\$ 98.094.929,00.

12. Em decorrência dos ajustes no orçamento, os valores da provisão recebida pela UG 090026 nos anos analisados foram os seguintes:

Quadro 1 - Valores da provisão recebida

Exercício	Provisão recebida
2016	92.240.278,00
2017	113.821.260,00

13. Dessa forma, os recursos orçamentários destinados à Secretaria do CJF em 2016 e 2017 foram distribuídos da seguinte forma:

Quadro 2 - Demonstrativo da provisão recebida

Ação Governo		Provisão recebida	
		2016	2017
0181	Aposentadoria e Pensões	6.385.585,00	9.340.376,00
09HB	Contribuição da União para o regime de previdência dos servidores	6.668.227,00	7.869.933,00
20TP	Pessoal ativo da União	43.648.766,00	45.829.748,00
00M1	Auxílio-funeral e natalidade	29.150,00	29.150,00
2004	Assistência médica e odontológica	2.581.540,00	5.695.340,00
2010	Assistência pré-escolar	243.541,00	260.028,00
2011	Auxílio-transporte	64.276,00	123.794,00
2012	Auxílio-alimentação	2.092.352,00	2.195.856,00
2549	Comunicação e divulgação institucional	1.448.804,00	1.571.026,00
4257	Julgamento de causas na Justiça Federal	29.078.037,00	40.906.009,00
Total		92.240.278,00	113.821.260,00

II.2 Programação Orçamentária – Ação de governo 4257

14. A Ação de governo 4257, executada nos grupos de despesa 3 e 4, é composta por seis planos orçamentários, dentre os quais destacam-se o PO 0008 e o PO 0010, objetos desta auditoria:

Quadro 3 - Ação Governo 4257

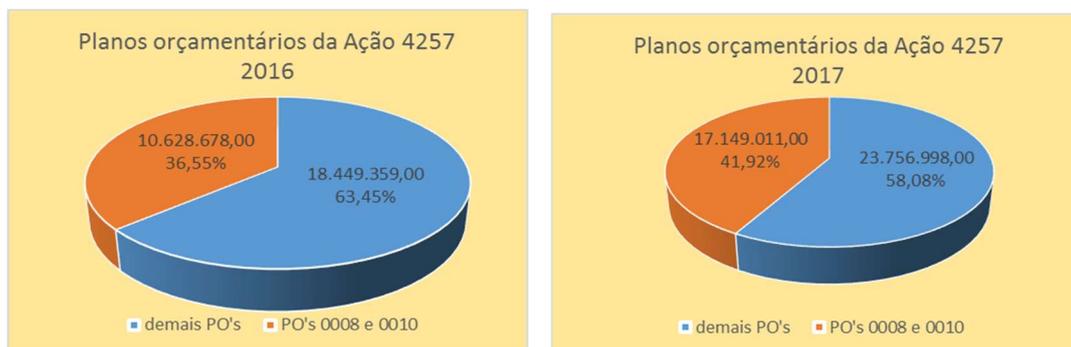
Ação Governo		Plano Orçamentário		Provisão recebida	
				2016	2017
4257	Julgamento de causas na Justiça Federal	0000	Julgamento de causas na Justiça Federal - despesas diversas	18.027.619,00	21.857.030,00
		0002	Capacitação de pessoal	316.854,00	1.268.671,00
		0003	Modernização de instalações da Justiça Federal		531.297,00
		0006	Estudos e pesquisas	104.886,00	100.000,00
		0008	Modernização tecnológica e gestão da informação	1.386.695,00	5.918.424,00
		0010	Ações de informática	9.241.983,00	11.230.587,00
Total				29.078.037,00	40.906.009,00

15. No tocante aos planos orçamentários em análise, a provisão recebida em 2016 foi de R\$ 10.628.678,00 e, em 2017, de R\$ 17.149.011,00, como segue:

Quadro 4 - Plano orçamentário - MTGI e AI

Ação Governo		Plano Orçamentário		Provisão recebida	
				2016	2017
4257	Julgamento de causas na Justiça Federal	0008	Modernização tecnológica e gestão da informação	1.386.695,00	5.918.424,00
		0010	Ações de informática	9.241.983,00	11.230.587,00
Total				10.628.678,00	17.149.011,00

16. Cabe destacar que a provisão recebida em 2016 nos planos orçamentários indicados correspondeu a 36,55% do total da ação 4257 e que, em 2017, o valor correspondeu a 41,92%, conforme os gráficos abaixo:



II.3 Execução Orçamentária e Financeira

17. Conforme observado no quadro 3, dos R\$ 29.078.037,00 destinados à Ação 4257 em 2016, R\$ 9.686.320,77 foram executados no PO 0008 e no PO 0010. Em 2017, dos R\$ 40.906.009,00 alocados na Ação 4257, R\$ 12.393.591,78 foram executados nos referidos planos orçamentários:

Quadro 5 - Demonstrativo da execução das ações orçamentárias

Ação Governo	Plano Orçamentário		2016				2017			
			Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas inscritas em RPNP	Despesas pagas	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas inscritas em RPNP	Despesas pagas
4257 - Julgamento de causas na Justiça Federal	0008	Modernização tecnológica e gestão da informação	1.377.483,04	1.296.069,72	81.413,32	1.296.069,72	5.430.653,20	2.148.937,34	3.281.715,86	2.148.937,34
	0010	Ações de informática	9.191.754,63	8.390.251,05	801.503,58	8.390.251,05	11.196.026,17	10.250.004,91	946.021,26	10.244.654,44
Total			10.569.237,67	9.686.320,77	882.916,90	9.686.320,77	16.626.679,37	12.398.942,25	4.227.737,12	12.393.591,78

18. Verificou-se que os valores executados nos planos orçamentários corresponderam a 91,13% e 72,27% da provisão recebida nos exercícios de 2016 e de 2017, respectivamente.

19. Constatou-se ainda que o valor dos restos a pagar não processados inscritos em 2015 para execução em 2016 foi de R\$ 3.193.056,55 e o valor dos restos a pagar não processados reinscritos foi de R\$ 272.421,12, perfazendo um total de R\$ 3.465.477,67 para a execução em 2016:

Quadro 6 - Demonstrativo da execução dos restos a pagar não processados

Ação governo	Plano Orçamentário		2016				
			Inscritos	Reinscritos	Cancelados	Pagos	A pagar
4257	0008	Modernização tecnológica e gestão da informação	265.000,00	272.421,12	271.774,99	209.132,05	56.514,08
	0010	Ações de informática	2.928.056,55		217.063,65	2.697.771,65	13.221,25
Total			3.193.056,55	272.421,12	488.838,64	2.906.903,70	69.735,33

20. Do montante dos restos a pagar não processados para a execução em 2016, R\$ 488.838,64 foram cancelados, correspondendo a 14,10% do montante e R\$ 2.906.903,70 foram pagos, o que correspondeu a um percentual de 97,65% do total inscrito, considerando os cancelamentos. Há que se alertar para o expressivo valor dos cancelamentos, sugerindo-se uma revisão nos procedimentos de inscrição dos restos a pagar.

21. Em 2017, houve uma queda de 72,51% em relação a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício anterior, sendo inscritos R\$ 882.916,90 e reinscritos R\$ 69.735,33, perfazendo um total de R\$ 952.652,23 para a execução no exercício:

Quadro 7 - Demonstrativo da execução dos restos a pagar não processados

Ação governo	Plano Orçamentário		2017				
			Inscritos	Reinscritos	Cancelados	Pagos	A pagar
4257	0008	Modernização tecnológica e gestão da informação	81.413,32	56.514,08	56.514,08	81.413,32	0,00
	0010	Ações de informática	801.503,58	13.221,25	104.349,56	576.514,43	133.860,84
Total			882.916,90	69.735,33	160.863,64	657.927,75	133.860,84

22. Na execução dos restos a pagar no exercício de 2017, destaca-se o PO 0010, que apresentou um montante disponível para a execução de R\$ 814.724,83. Desse valor, R\$ 104.349,56 foram cancelados e R\$ 133.860,84, registrados como restos a pagar a pagar, gerando um percentual de inexecução no exercício de 29,24%, o que reforça a necessidade de avaliação do processo de inscrição dos restos a pagar.

III. CONSTATAÇÕES

23. A presente auditoria está embasada nas informações prestadas pela gestão e na análise amostral dos processos administrativos e das notas de empenhos relacionados abaixo:

Quadro 8 - Composição da Amostra

Processos	Notas de Empenhos analisadas
CJF-EOF-2016/00137	2016NE000090
CJF-EOF-2016/00133	2016NE000401
CJF-EOF-2016/00043	2016NE000091
CJF-EOF-2016/00200	2016NE000202
CJF-EOF-2016/00199	2016NE000203
CJF-EOF-2016/00233	2016NE000236
	2016NE000234

Quadro 8 - Composição da Amostra

Processos	Notas de Empenhos analisadas
CJF-EOF-2017/00005	2017NE000107
CJF-EOF-2017/0239.01	2017NE000324
	2017NE000325
	2017NE000326
	2017NE000327
CJF-EOF-2017/000001.1	2017NE000157
CJF-EOF-2017/0224.01	2017NE000232
CJF-EOF-2017/0006.02	2017NE000044
CJF-EOF-2016/00103	2016NE000393
CJF-EOF-2016/00103	2016NE000096
CJF-EOF-2016/00155	2016NE000192
CJF-EOF-2016/00170	2016NE000412
CJF-EOF-2017/00003.01	2017NE000294
CJF-EOF-2017/00310	2017NE000575

III.1 Achado 1 – Emissão indevida de reforços de empenhos

24. Os empenhos se classificam em três tipos: ordinário, estimativo e global. Em atenção aos dois últimos, os §§ 2º e 3º do art. 60 da Lei 4.320/64 dispõe:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

[...]

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

25. Assim, o empenho por estimativa se aplica às despesas em cujo montante não se pode determinar o valor exato e o empenho global para as despesas previamente definidas.

26. Cabe ressaltar que, nos casos de contratos de vigência plurianual, a emissão do empenho se refere à parte a ser executada em cada exercício financeiro, nos termos do art. 27 do Decreto 93.872/86.

27. Em consonância com o art. 60 da Lei 4.320/64, o Tribunal de Contas da União manifestou-se no sentido de não considerar empenho estimativo quando é possível determinar o montante da despesa, como se pode constatar na Decisão 143/2000 TCU – Plenário (item 8.2.3) e na Decisão 736/2002 TCU – Plenário (item 8.2), respectivamente:

Decisão nº 143/2000 TCU – Plenário

8.2.3. restrinja a emissão de empenho do tipo estimativo às situações compatíveis com o disposto no § 2º do art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Decisão 736/2002 TCU – Plenário

8.2. reiterar, à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde, a determinação formulada na Decisão nº 143/2000TCU-Plenário, no sentido de que o órgão restrinja a emissão de empenho do tipo estimativo às situações compatíveis com o disposto no § 2º do art. 60 da Lei nº 4.320/64, salientando que a reincidência no descumprimento da presente determinação enseja a aplicação de multa ao responsável, com fulcro no inciso VII do art. 58 da Lei nº 8.443/92, c/c o inciso VII do art. 220 do Regimento Interno desta Corte;

28. Nesse contexto, nos processos da amostra, verificou-se o uso do empenho estimativo nos contratos firmados pelo CJF, contrariando o que estabelece o artigo citado, ou seja, deixando de se aplicar o empenho global, nos casos em que se conhece previamente o montante da despesa a ser paga.

29. Em consequência, observou-se a emissão indevida de reforços de empenhos, isto é, registros de diversos valores abaixo do valor do contrato para reforço de um mesmo empenho:

Quadro 9 - Reforços de empenho

Processo	Contrato	Objeto	Notas de Empenho Emitidas	Valor
CJF-EOF-2016/00155	050/2014	Prestação de serviço de atualização de versão com fornecimento de suporte técnico remoto especializado de 16 licenças dos <i>softwares</i> .	2016NE000100	2.469,87
			2016NE000192	75.486,00
			2016NE000509	47.727,53
CJF-EOF-2016/00170	035/2013	Contratação do serviço técnicos especializados para sustentação de sítios, portais e <i>hot sites</i> desenvolvidos em <i>python/zonze/plone</i> , manutenção corretiva, evolutiva e adaptativa.	2016NE000109	100,00
			2016NE000290	20.000,00
			2016NE000392	5.457,60

Quadro 09 - Reforços de empenho

Processo	Contrato	Objeto	Notas de Empenho emitidas	Valor
CJF-EOF-2016/00137	039/2011 - VI termo aditivo	Prestação de serviços técnicos especializados na área de tecnologia da informação ao Conselho da Justiça Federal - CJF.	2016NE000090	85.846,00
			2016NE000206	85.846,00
			2016NE000224	83,768,00
			2016NE000289	170.000,00
			2016NE000355	461.500,00
CJF-EOF-2016/00043	010/2015 - I termo aditivo	Prestação de serviços técnicos especializados de sustentação das soluções de segurança, monitoramento de serviços, tratamento de incidentes de segurança e a análise e tratamento de vulnerabilidades do CJ (segurança da informação).	2016NE000091	35.946,00
			2016NE000207	35.945,00
			2016NE000227	35.945,00
			2016NE000298	71.890,00
			2016NE000435	319.911,00
CJF-2017/00239.01	023/2017	Contratação de solução de proteção de dados, contemplando o fornecimento de <i>software</i> de <i>backup</i> , <i>appliances</i> de <i>backup</i> em disco e módulos de expansão, incluindo os serviços de instalação e configuração, transferência de conhecimento, garantia do fabricante e serviços de atualização e suporte técnico por 57 meses.	2017NE000324	2.099,17
			2017NE000325	39.732,06
			2017NE000326	370.203,54
			2017NE000327	800.253,52

III.1.1 Recomendação

À Secretaria de Administração:

- 1.1 Abster-se de classificar como estimativo os empenhos referentes às despesas cujo montante for previamente determinado.

III.1.2 Manifestação da Unidade Auditada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do despacho CJF-DES-2018/09252, a unidade manifestou-se nos seguintes termos:

[...] Esta SUOFI, na classificação e emissão dos empenhos, por intermédio da SEORFI e da SEORCA, estará observando os parágrafos 2º e 3º do artigo 60, da Lei 4.320/64. Como tem sido feito ao longo dos exercícios. Com a ressalva de estarão sujeitos a reforços e cancelamentos. Quanto a isso cabe o

esclarecimento do entendimento anterior da SEORFI em suas justificativas que, diante de incertezas quanto aos valores globais a serem empenhados, foram classificados e emitidos empenhos de contratos contínuos como estimativos para o exercício respectivo. Esclarecemos que sempre houve o entendimento da SEORFI de que os empenhos, conforme preconiza a Lei 4.320/64, são globais quando os valores são determinados e passíveis de parcelamento. De outra sorte, havia o entendimento de que os empenhos são estimativos não só nos casos quando os valores são indeterminados como nos casos de combustíveis, energia, água da concessionária, etc..., há também o entendimento de que, embora os valores sejam determinados, mas sujeitos a revisões de dimensões até então indeterminadas, como é o caso de contratos contínuos sujeito a repactuação e reajuste, e/ou, quiçá reequilíbrio econômico-financeiro. Ou nos casos de contratos que são pagos mediante a utilização de várias Fontes Orçamentárias em que uma das fontes ainda não teve sua utilização autorizada. Caso do exemplificado acima no contrato 050/2014 da Oracle. Houve caso, também, em que pela dinâmica da execução, acabou-se por emitir empenho estimativo quando deveria ter sido ordinário, caso da empresa Decision, no Contrato nº 023/2017, onde a entrega de software, dos equipamentos e o treinamento deveriam ser objeto de empenho ordinário. A parcela do Suporte Técnico, dependente do recebimento definitivo, foi estimativo.

Sendo assim, reiteramos que esta SUOFI observará estritamente os parágrafos 2º e 3º do artigo 60, da Lei 4.320/64.

[...]

Informa ainda a respectiva unidade, conforme CJF-DES-2018/09870, que “será adotado, a partir de agora, a modalidade de empenho global, conforme recomendado”.

III.1.2.1 Análise da Equipe de Auditoria

30. Em face das informações apresentadas pela Secretaria de Administração no despacho CJF-DES-2018/09870, verificou-se que foi apresentada providência à referida recomendação.

31. Contudo, é necessário manter a recomendação, a qual será objeto de verificação por ocasião do monitoramento da auditoria.

III.2 Achado 2 – Ausência de retenção de tributos

32. De acordo com o art. 6º da Lei Complementar 116/2003, a contratante, no momento do pagamento, providenciará as devidas retenções e recolhimentos tributários:

Art. 6º Os Municípios e o Distrito Federal, mediante lei, poderão atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação, inclusive no que se refere à multa e aos acréscimos legais.

§ 1º Os responsáveis a que se refere este artigo estão obrigados ao recolhimento integral do imposto devido, multa e acréscimos legais, independentemente de ter sido efetuada sua retenção na fonte.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput e no § 1º deste artigo, são responsáveis: (Vide Lei Complementar nº 123, de 2006).

I – o tomador ou intermediário de serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País;

II – a pessoa jurídica, ainda que imune ou isenta, tomadora ou intermediária dos serviços descritos nos subitens 3.05, 7.02, 7.04, 7.05, 7.09, 7.10, 7.12, 7.14, 7.15, 7.16, 7.17, 7.19, 11.02, 17.05 e 17.10 da lista anexa.

III - a pessoa jurídica tomadora ou intermediária de serviços, ainda que imune ou isenta, na hipótese prevista no § 4º do art. 3º desta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 3º No caso dos serviços descritos nos subitens 10.04 e 15.09, o valor do imposto é devido ao Município declarado como domicílio tributário da pessoa jurídica ou física tomadora do serviço, conforme informação prestada por este. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 4º No caso dos serviços prestados pelas administradoras de cartão de crédito e débito, descritos no subitem 15.01, os terminais eletrônicos ou as máquinas das operações efetivadas deverão ser registrados no local do domicílio do tomador do serviço. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

33. No entanto, na amostra analisada, constatou-se a ausência de recolhimento do ISS nos processos relacionados a seguir:

Quadro 10 - Recolhimento de tributo – ISS

Processo administrativo	Documento Fiscal	Valor não Recolhido	Documento de Pagamento
CJF-EOF-2016/00137	NF – 2312, fls. 33, V01	647,61	fls. 620-621, V02
	NF – 2327, fls. 584, V02	647,61	fls. 645, V02
CJF-EOF-2016/00043	NF – 10316, fls. 101, V01	99,88	fls. 167, V01
	NF – 10506, fls. 229, V02	99,88	fls. 374, V02
	NF – 10977, fls. 444, V03	108,86	fls. 525, V03
	NF – 11789, fls. 725, V04	108,86	fls. 808, V04
	NF – 11964, fls. 812, V04	108,86	fls. 910, V05
CJF-EOF-2016/00200	NF – 1583, fls. 22	1.524,19	fls. 48
CJF-EOF-2016/00199	NF – 1584, fls. 26	477,76	fls. 43

34. Destaca-se que, em relação aos Processos CJF-EOF-2016/00137 e CJF-EOF-2016/00043, é importante considerar que, em 22/02/2016, a STN divulgou a mensagem SIAFI 2016/0413451, constante no CJF-EOF-2016/00130, volume 01, fls. 2-4, sobre o fim do Convênio STN 01/2004, entre a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco do Brasil S/A, o qual trata da retenção do ISSQN por meio do documento de arrecadação (DAR), baseando-se

no teor dos Pareceres 171/2013 e 1269/2015 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, que considerou a inexistência de obrigação de retenção e recolhimento dos tributos federais pela União.

35. No âmbito do CJF, em 16/03/2016, após consulta formulada pela Secretaria de Administração à Diretoria-Geral, fl. 5, decidiu-se, com base no parecer da Assessoria Jurídica, pela não continuidade das retenções e recolhimento do ISSQN, fl. 52.

36. Em 05/05/16, a mensagem 2016/0749364, fl. 54, informa a revogação dos pareceres da PGFN acima citados:

“NESSE SENTIDO, AQUELA PROCURADORIA-GERAL REVOGOU O TEOR DOS PARECERES ANTERIORES NO QUE CONTRARIAREM TAL ENTENDIMENTO, VOLTANDO A UNIDADE GESTORA DO GOVERNO FEDERAL A SER OBRIGADA A EFETUAR A RETENÇÃO DO ISSQN QUANDO FOR DEVIDA TAL RETENÇÃO.”

37. Além disso, a mensagem chama atenção para o fato de que em nenhum momento a STN orientou os órgãos federais a não efetuarem a retenção do ISSQN, ressaltando que nenhuma rotina referente aos convênios do ISSQN fora alterada ou suspensa no SIAFI:

“É DE SE ESCLARECER QUE, EMBORA CONSTE DA REFERIDA NOTA TÉCNICA Nº 358/2016, ESTA COFIN/STN JAMAIS ORIENTOU OS ÓRGÃOS FEDERAIS A NÃO EFETUAREM A RETENÇÃO DO ISSQN, APENAS INFORMOU, CONFORME CONSTA DOS COMUNICAS Nº 2016/0413451, DE 22/02/16, E Nº 2016/0464854, DE 03/03/16, SOBRE O POSICIONAMENTO ATÉ ENTÃO VIGENTE DAQUELA PROCURADORIA-GERAL, QUE ENTENDIA NÃO HAVER OBRIGATORIEDADE DO ÓRGÃO FEDERAL EFETUAR A RETENÇÃO DO ISSQN ENQUANTO SUBSTITUTO TRIBUTÁRIO.

[...]

CONFORME DIVULGADO NOS REFERIDOS COMUNICAS, CONSIDERANDO-SE QUE O REFERIDO CONVÊNIO Nº 01/2004 ESTAVA EXPIRADO E DIANTE DA NÃO OBRIGATORIEDADE DA RETENÇÃO DO ISSQN, ESTA SECRETARIA, POR CONVENIENCIA ADMINISTRATIVA, OPTOU POR NÃO CONTINUAR COM TAIS SERVIÇOS, INCLUSIVE OS RELATIVOS AO CONVENIO ESPECÍFICO COM O GDF (QUE PERMANECE VÁLIDO), EM DATA QUE SERIA DIVULGADA OPORTUNAMENTE. ENTRETANTO, NENHUMA ROTINA FORA ALTERADA, TAMPOUCO FORAM SUSPENSOS NO SIAFI OS SERVIÇOS REFERENTES AOS CONVENIOS DO ISSQN. OU SEJA, A UNIDADE QUE QUISESSE PODERIA RETER O ISSQN VIA DAR (PARA MUNICÍPIOS CONVENIADOS) OU VIA ORDEM BANCÁRIA (PARA MUNICÍPIOS NÃO CONVENIADOS).”

38. Assim, apesar da informação explicitada na mensagem 2016/0413451 de que as alterações das rotinas para a emissão do documento DAR seriam oportunamente comunicadas pela STN, o fato é que o CJF suspendeu, equivocadamente, a retenção e o recolhimento do ISS nos Processos CJF-EOF-2016/00137 e CJF-EOF-2016/00043 acima citados.

III.2.1 Recomendação

À Secretaria de Administração:

2.1 Efetuar o recolhimento dos valores devidos.

2.2 Adotar controles para mitigar o risco de futuras ausências de recolhimento.

III.2.2 Manifestação da Unidade Auditada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do despacho CJF-DES-2018/09252, a unidade manifestou-se nos seguintes termos:

[...]

RECOMENDAÇÃO Nº 2.1. Efetuar o recolhimento dos valores devidos.

RESPOSTA: Não há valores há serem recolhidos pois, conforme a própria constatação da auditoria, no caso concreto a retenção e o recolhimento não foram observados em face da orientação jurídica com base no parecer da Procuradoria da Fazenda Nacional.

Considere-se, ainda, que o contrato já expirou e não há mais como se efetuar a retenção de qualquer valor e, conseqüentemente, o recolhimento.

RECOMENDAÇÃO Nº 2.2. Adotar controles para mitigar o risco de futuras ausências de recolhimento.

RESPOSTA: Esta SUOFI se utiliza dos Controles Internos Administrativos na observação de boas práticas administração em que há uma sequencia de checagens para que o protocolo do pagamento da despesa seja seguido à risca. Há ainda uma ampla interação entre a SEORFI, SEPRAD e a SEFINE, desde a administração dos recursos orçamentários/financeiros, análise dos procedimentos administrativos e a execução financeira para que nenhum dos tributos deixem de ser retidos e recolhidos. Não obstante, seria de bom alvitre que a ADMINISTRAÇÃO/SUOFI reciclasse periodicamente os servidores da SEFINE em matérias tributárias com o fim de estarem atualizados de alterações de qualquer ordem em matéria tributária, em tempo real. Ainda assim, a SETGEST já verifica diariamente os lançamentos realizados no SIAFI, solicitando, em tempo hábil, retificações necessárias, inclusive quanto à retenção e recolhimento de tributos.

[...]

Informa ainda a respectiva unidade, conforme CJF-DES-2018/09870 que:

[...] Quanto à recomendação "2.1 Efetuar o recolhimento dos valores devidos; e 2.2. Adotar controles para mitigar o risco de futuras ausências de recolhimento", não é possível mais proceder ao

recolhimento constante da recomendação, conforme esclarece a SUOFI (CJF-DES-2018/09252). [...]

III.2.2.1 Análise da Equipe de Auditoria

39. Considerando as informações prestadas pela Secretaria de Administração e tendo em vista as informações conflitantes entre a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Secretaria do Tesouro Nacional, esta auditoria considera prejudicada a recomendação.

III.3 Achado 3 – Pagamentos de tributos com empenhos indevidos

40. A Lei 4.320/64, que dispõe sobre as regras da execução orçamentária e financeira, destaca no art. 60, que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, e o art. 63, que trata da liquidação da despesa, determina:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

41. Nesse sentido, para o registro adequado da despesa, deve-se ater à documentação suporte, ou seja, às especificações das notas fiscais e notas de empenho.

42. No Processo CJF-EOF-2016/0233, a Nota Fiscal 840 (fl. 66), no valor de R\$ 23.250,00, foi paga com a 2016NE000234, que se refere a serviços de suporte técnico, conforme item 5 do edital do Pregão Eletrônico 02/2016-CJF, natureza da despesa 339039, sem a dedução do ISS. No entanto, o valor de R\$ 465,00, referente ao ISS da referida nota, foi pago com a 2016NE00236, referente aos serviços de instalação e configuração, conforme itens 1, 2, 4 e 6 do edital do Pregão Eletrônico 02/2016-CJF, natureza da despesa 449039.

43. Em relação ao Processo CJF-EOF-2017/0239.01, na análise das notas fiscais e das notas de empenho consultadas no SIAFI, tem-se o seguinte:

- a) O valor líquido das Notas Fiscais 2790 e 2863 foi pago com a 2017NE000326, que se refere a serviços de instalação, configuração e licenciamento de *software*, natureza da despesa 449039, porém os

tributos foram pagos com a 2017NE000327, que se refere ao equipamento *appliance de backup* em disco e ao módulo de expansão do *appliance de backup* em disco, natureza da despesa 449052.

- b) O valor líquido das Notas Fiscais 2860/2862 foi pago com a 2017NE000325, que se refere aos serviços de instalação e configuração de *software* e à transferência de conhecimento da solução contratada, natureza da despesa 339039, porém os tributos foram pagos com a 2017NE000327, que se refere ao equipamento *appliance de backup* em disco e ao módulo de expansão do *appliance de backup* em disco, natureza da despesa 449052.

III.3.1 Recomendação

À Secretaria de Administração:

- 3.1 Adotar controles para mitigar o risco de recolhimento de tributos com notas de empenho indevidas.

III.3.2 Manifestação da Unidade Auditada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do despacho CJF-DES-2018/09252, a unidade manifestou-se nos seguintes termos:

[...] O sistema SIAFI está programado para realizar, em documento hábil, o pagamento de uma ou várias naturezas de despesas, sendo que ao final da contabilização o valor bruto deve ser igual ao somatório do valor líquido acrescido das retenções.
[...]

III.3.2.1 Análise da Equipe de Auditoria

44. Considerando as informações prestadas pela Secretaria de Administração, esta auditoria, no intuito de minimizar os riscos de recolhimentos indevidos e garantir a fidedignidade das informações, manifesta-se pela manutenção da recomendação.

III.4 Achado 4 – Ausência de justificativa para o pagamento de nota fiscal com ordem de serviço cancelada

45. A Lei 4.320/64, no art. 63, dispõe sobre a documentação necessária para a comprovação da entrega dos serviços como pré-requisitos para a liquidação da despesa nos seguintes termos:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. (grifo nosso)

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço

46. Assim, a ordem de serviço é um desses documentos comprobatórios da despesa, conforme estipula o Termo de Referência constante do anexo I do Contrato 026/2014, volume 08, fls. 2065/2094 do Processo CJF-ADM-2013/00334. De acordo com o item 6.9, ID 18 do referido termo, “não haverá pagamento caso a proposta de execução da CONTRATADA seja rejeitada e a Ordem de Serviço - OS cancelada.”. Registre-se ainda no item 6.9, condição de Cancelamento, ID 1, que “a CONTRATANTE poderá cancelar, a qualquer tempo, qualquer Ordem de Serviço que não esteja finalizada.

47. Da análise da amostra, observou-se que:

- a) A Ordem de Serviço 2062 (manutenção evolutiva) foi cancelada, conforme informado no Processo CJF-EOF-2017/0003.01, Volume I e 2, fls. 175/204. No entanto, verificou-se que a referida ordem de serviço foi paga por meio da NF 933, conforme a 2017OB800528, fls. 210/ 215.
- b) A Ordem de Serviço 3093 foi cancelada, conforme informado no Processo CJF-EOF-2017/0003.01, Volume 2, fls. 268/273. No entanto, os Termos CJF-TRM-2017/00443 (fl. 269) e TRM-2017/00446 (fl. 280) trazem informações divergentes ao afirmar que houve a prestação de serviços da OS em questão. Destaca-se, ainda, que a referida

ordem de serviço foi paga por meio da NF 1040, conforme a 2017OB800912, fls. 552/562.

- c) A Ordem de Serviço 3869 foi cancelada, conforme informado no Processo CJF-EOF-2017/0003.01, Volume 2, fl. 328. No entanto, o Termo CJF-TRM-2017/00438, fl. 333, traz informação divergente ao afirmar que houve a prestação de serviços da OS em questão. Verificou-se, ainda, que a referida ordem de serviço foi paga por meio da NF 1056, conforme a 2017OB800912, fls. 552/562.

III.4.1 Recomendação

À Secretaria de Tecnologia da Informação:

- 4.1 Apresentar as justificativas quanto aos pagamentos das Ordens de Serviços 2062, 3093 e 3869 canceladas.

III.4.2 Manifestação da Unidade Auditada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do despacho CJF-DES-2018/09331, a unidade manifestou-se nos seguintes termos:

[...]

Quanto aos casos especificados nos achados de auditoria:

1. A OS 2062 foi cancelada pela gestora requisitante, sendo devido o pagamento à contratada pelos serviços listados até a data de cancelamento;
2. A OS 3093 foi cancelada pelo gestor requisitante 238 dias após a aprovação de execução pelo gestor técnico, não cabendo a aplicação do item 6.9 ID 18, sendo devido o pagamento à contratada pelos serviços listados até a data de cancelamento;
3. A OS 3869 foi cancelada pelo gestor técnico, sendo devido o pagamento à contratada pelos serviços listados até a data de cancelamento

Com o objetivo de não onerar significativamente a instrução processual, e devido ao exíguo tempo que esta unidade teve para responder a solicitação não foram anexados a este despacho todos os artefatos gerados pela contratada, mas os mesmos encontram-se disponíveis para leitura no Sistema de Gestão de Demandas do CJF.

[...]

III.4.2.1 Análise da Equipe de Auditoria

48. Considerando as justificativas apresentadas pela STI, esta auditoria recomenda que, em ocorrências futuras, os documentos que comprovem a execução dos serviços prestados sejam anexados aos processos.

III.5 Achado 5 – Ausência de registro da garantia no SIAFI

49. A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da macrofunção 021126 – Depósitos em garantia, apresenta as orientações para o registro nos casos em que houver a prestação da garantia.

50. Entretanto, observou-se que a garantia contratual não foi registrada no SIAFI nos processos listados a seguir:

- a) Processo CJF-ADM-2015/00058 (5º volume), contrato 005/2016-CJF. O valor da garantia é de R\$ 73.986,70, de acordo com a apólice apresentada nos autos, fl. 1267.
- b) Processo CJF-ADM-2014/00402 (5º volume), contrato 52/2014 (II Termo aditivo). O valor da garantia é de R\$ 6.996,05, conforme documento, fl. 1018.
- c) Processo CJF-ADM-2014/00388 (11º volume), contrato 002/2015-CJF (I Termo aditivo). O valor da garantia complementar é de R\$ 5.595,33 e o da garantia contratual, de R\$ 185.366,68, conforme informado nos itens 4.1.1 e 4.1.2 da cláusula 4ª do I Termo aditivo do contrato 002/2015-CJF, fl. 2477.
- d) Processo CJF-ADM-2013/00332 (6º volume), contrato 010/2015 (I Termo aditivo). O valor da garantia é de R\$ 39.180,05, conforme documento, fl. 1240.
- e) Processo CJF-ADM-2016/00286.01, contrato 023/2017. O valor da garantia é de R\$ 63.500,77, conforme documento, fl. 125.

III.5.1 Recomendação

À Secretaria de Administração:

- 5.1 Realizar a baixa das garantias dos processos encerrados.
- 5.2 Realizar o registro da garantia no SIAFI dos contratos em vigência.
- 5.3 Adotar controles para que as informações sejam registradas tempestivamente no SIAFI.

III.5.2 Manifestação da Unidade Auditada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do despacho CJF-DES-2018/09252, a unidade manifestou-se nos seguintes termos:

[...]

Análise e Justificativas em relação ao Achado 5 pela SEORCA:

- CJF-ADM-2015/58 - não houve movimentação para fins de registro;
- CJF-ADM-2014/402 - foi realizado o registro da apólice relativa ao I T.A. CGTR 12/2015-CJF
- CJF-ADM-2014/388 - o valor da garantia está registrado de acordo com a 2017NS989, corrigindo o valor TOTAL DA GARANTIA, conforme fls. 2917(V. XIII)
- CJF-ADM-2013/332 - não houve movimentação para fins de registro;
- CJF-ADM-2016/286.01 - Valor registrado no SIAFI conforme 2018NS97 RECOMENDAÇÃO nº 5.1. Realizar a baixa das garantias dos processos encerrados.

RESPOSTA: A medida que o contrato encerra, a SUMAP encaminha o processo e a baixa é realizada.

RECOMENDAÇÃO Nº 5.2 - Realizar o registro da garantia no SIAFI de todos os contratos em vigência.

RESPOSTA: Todas foram realizadas, salvo apenas uma do CJF-ADM-2014/402 por lapso em razão da dinâmica não foi realizada, conforme anteriormente explicitado.

RECOMENDAÇÃO Nº 5.3 - Adotar controles para que as informações sejam registradas tempestivamente no SIAFI.

RESPOSTA: A medida que o processo é encaminhado à SUOFI/SEORCA pela área gestora, os registros são realizados no SIAFI. As diversas unidades da SAD deverão em breve acordar procedimentos para atendimento da tempestividade dos registros.

[...]

Informa ainda a respectiva unidade, conforme CJF-DES-2018/09870 que:

[...] informo que já foram realizadas todas as baixas dos processos mencionados, inclusive daqueles indicados como pendentes no despacho da SUOFI (CJF-ADM-2015/00058 e CJF-ADM-2013/00332). Em relação ao registro da garantia referente ao Processo n. CJF-ADM-2014/00402, não será mais necessário o registro visto que já houve o encerramento do contrato. Concernente à adoção de controles para que as informações sejam registradas tempestivamente no SIAFI, serão adotadas as seguintes providências: a) No momento da realização do empenho do contrato a unidade responsável realizará o registro devido no SIAFI e fará a indicação da necessidade ou pendência do registro da garantia; b) a SEPRAD irá incluir no "check list" uma linha de verificação acerca do registro da garantia, a ser confirmada quando da realização do primeiro pagamento do contrato; c) a SEPRAD irá incluir uma linha de verificação no "check list" acerca necessidade de baixa do contrato e da garantia, se houver, quando da realização do último pagamento do contrato; d) será analisada a possibilidade de inclusão de aviso automático pelo SIOFI/CJF, após o término da vigência dos contratos, daqueles que necessitem de baixa de registro do contrato e da garantia; e) a SEPRAD irá incluir uma linha de verificação no "check list" acerca da necessidade de complementação das garantias contratuais nos casos de aumento ou reajuste.

[...]

III.5.2.1 Análise da Equipe de Auditoria

51. Em face das informações apresentadas pela Secretaria de Administração, nos despachos CJF-DES-2018/09252 e CJF-DES-2018/09870, tem-se a considerar o seguinte:

- Processo CJF-ADM-2015/00058: o valor da garantia de R\$ 73.986,70 foi regularizado.
- Processo CJF-ADM-2014/00402: não foi identificado o registro da garantia referente ao II Termo Aditivo do Contrato 052/2014-CJF, no valor de R\$ 6.996,05, conforme apontado no achado.
- Processo CJF-ADM-2014/00388: o Seguro Garantia do I Termo Aditivo do Contrato 002/2015-CJF, no valor de R\$ 185.366,68, e do I Termo de Apostilamento do Contrato 02/2015, no valor de R\$ 8.738,43, não foram registrados no SIAFI. O valor de R\$ 194.105,11 que aparece registrado no SIAFI é uma composição que coincide com o somatório das Garantias mencionadas. Observa-se que não foi registrado ainda o valor de R\$ 5.595,33, relativo à garantia complementar informada no achado.
- Processo CJF-ADM-2013/00332: o valor da garantia de R\$ 39.180,05 foi regularizado.
- Processo CJF-ADM-2016/00286.01: o valor da garantia foi registrado no SIAFI, conforme 2018NS000097.

52. Em relação à resposta da recomendação 5.1, verificou-se que não houve baixa dos registros de garantias dos contratos encerrados abaixo relacionados:

Contratos encerrados sem o registro de baixa do Seguro Garantia

Processo	Contrato	Situação - dados intranet	Empresa	Vigência	Valor da garantia	Situação atual - SIAFI
CJF-ADM-2012/00371.02 V02	III Termo Aditivo Contrato 02/2013	contrato encerrado	Level 3 Global Crossing Comunicação do Brasil LTDA	31/01/2016 a 30/01/2017	29.151,20	não baixado
CJF-ADM-2012/00118	IV Termo Aditivo Contrato 20/2012	contrato encerrado	WMED UTI móvel serviços de saúde LTDA-EPP	29/09/2015 a 28/09/2016	37.588,49	não baixado

CJF-ADM-2015/00099	Contrato 031/2015	contrato encerrado	BNGL locação de serviços LTDA	10/11/2015 a 09/11/2016	109.172,70	não baixado
--------------------	-------------------	--------------------	-------------------------------	-------------------------------	------------	-------------

53. Quanto à recomendação 5.3, as propostas de providências apresentadas pela unidade tratam de ações a serem implementadas. Por conseguinte, considera-se mantida a referida recomendação.

54. Cabe destacar a disposição da unidade na resolução dos problemas apresentados no relatório preliminar, comprometendo-se a adotar as devidas providências.

55. Ante ao exposto, esta auditoria manifesta-se pela manutenção das recomendações, as quais serão objeto de verificação por ocasião do monitoramento.

III.6 Achado 6 – Registro intempestivo dos contratos no SIAFI

56. A informação contábil deve ser íntegra, sendo reconhecida na sua totalidade e estando disponível para o registro no momento em que ocorre.

57. Para acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e contábil faz-se necessário o registro do contrato no SIAFI, conforme especifica o manual SIAFI, no item 3.1.13.2 da macrofunção 021205 – Roteiro de acompanhamento da execução orçamentária, financeira e contábil:

3.1.13.2 Caso a despesa seja vinculada a um contrato, porém a entidade não utilize o SIASG para a execução deste contrato, é necessário registrar o ato no SIAFI WEB por meio do documento hábil RC Registro de Controles Diversos, utilizando as situações LDV011- ASSINATURA DE CONTRATOS DE DESPESA, ou LDV034 ASSINATURA DE CONTRATOS DE DESPESA CREDOR UG E C/C CONTRATO IG.

58. Nos processos analisados, identificou-se a intempestividade dos registros contábeis nas seguintes situações:

a) Ausência de registro do contrato no SIAFI:

- processo CJF-EOF-2016/00199, referente ao II Termo Aditivo do Contrato 052/2014, no valor de R\$ 139.921,00, fl. 23 e
- processo CJF-EOF-2016/00200, referente ao I Termo Aditivo do Contrato 012/2015, no valor de R\$ 400.000,00, fl. 18.

b) Registro parcial:

- processo CJF-ADM-2015/00058 (5º volume), referente ao Contrato 005/2016-CJF, no valor de R\$ 1.479.734,00, fl. 1110, com o registro parcial no SIAFI de R\$ 439.420,00 e
- processo CJF-ADM-2014/00388 (11º volume), referente ao Contrato 002/2015 (I Termo Aditivo), no valor de R\$ 6.178.896,00, fl. 2465, com o registro parcial no SIAFI de R\$ 5.519.576,16.

c) Registro posterior:

- Processo CJF-EOF-2016/00137 (1º volume), referente ao Contrato 039/2011 (VI Termo Aditivo), no valor de R\$ 1.030.141,92, fl. 04. A assinatura do contrato ocorreu em 27/11/2015 e o registro no SIAFI, em 22/04/2016.
- Processo CJF-ADM-2014/00388 (11º volume), referente ao Contrato 002/2015 (I Termo Aditivo), no valor de R\$ 6.178.896,00, fl. 2465. A assinatura do contrato ocorreu em 02/08/2016 e o registro no SIAFI, em 27/12/2016.
- Processo CJF-ADM-2013/00332 (6º volume), referente ao Contrato 010/2015 (I Termo Aditivo), no valor de R\$ 783.601,00, fl. 1234. A assinatura do contrato ocorreu em 20/10/2016 e o registro no SIAFI, em 05/04/2017.

III.6.1 Recomendação

À Secretaria de Administração:

6.1 Realizar a baixa dos contratos encerrados.

6.2 Realizar o registro no SIAFI de todos os contratos em vigência.

6.3 Adotar controles para que os contratos sejam registrados tempestivamente no SIAFI.

III.6.2 Manifestação da Unidade Auditada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do despacho CJF-DES-2018/09252, a unidade manifestou-se nos seguintes termos:

“Análise e justificativa em relação ao Achado 6 pela SEORCA:

- Os registros dos contratos tem sido realizados quanto da primeira apropriação ou pagamento das despesas.

RECOMENDAÇÃO Nº 6.1 - Realizar a baixa dos contratos encerrados.

RESPOSTA: Em relação as baixas de saldos dos contratos encerrados está sendo realizado o levantamento para fins de regularização.

RECOMENDAÇÃO Nº 6.2 - Realizar registro no SIAFI de todos os contratos.

RESPOSTA: Os contratos são apropriados a partir do primeiro pagamento. Todos os contratos são registrados no SIAFI.

Informa ainda a respectiva unidade, conforme CJF-DES-2018/09870 que:

[...] conforme informado pela SUOFI, estão sendo levantados os casos existentes de contratos encerrados que não tenham sido baixados do SIAFI. Acerca da adoção de controles para realização do registro tempestivo no SIAFI, cabe informar que o registro será realizado no mesmo momento da realização do empenho para evitar esquecimentos. Outro controle disponibilizado pelo próprio SIAFI é o impedimento da realização de pagamentos sem o efetivo registro do contrato; quando isso ocorre, a unidade responsável é instada a providenciar o registro devido.
[...]

III.6.2.1 Análise da Equipe de Auditoria

59. Nas informações constantes dos despachos CJF-DES-2018/09252 e CJF-DES-2018/09870, verificou-se que foram apresentadas propostas de providências no que diz respeito às recomendações.

60. Entretanto, é necessário manter as recomendações, as quais serão objeto de verificação por ocasião do monitoramento da auditoria.

III.7 Achado 7 – Pagamento fora do prazo contratual

61. Os artigos 54 e 55 da Lei 8.666/93, que traz orientações quanto à execução dos contratos estabelecem o seguinte:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. [...]

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; [...]

62. Nesse sentido, as cláusulas contratuais dos processos analisados estabelecem que os pagamentos devem ser efetuados até o 10º dia útil após o atesto firmado pela fiscalização.

63. No entanto, detectou-se o pagamento de notas fiscais em desacordo com o prazo definido no contrato, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 11 – Prazo Contratual

Nota Fiscal	Processo	Atesto		Data contratual para pagamento	Pagamento		Cumpre o prazo contratual?
		Data do atesto	Página do processo		Data do pagamento	Página do processo	
1584	CJF-EOF-2016/0199	30/05/2016	29	13/06/2016	28/06/2016	42/43, V01	não
10977	CJF-EOF-2016/043	14/07/2016	502/503, V03	28/07/2016	04/08/2016	525, V03	não
11789	CJF-EOF-2016/043	25/11/2016	775/776, V04	12/12/2016	22/12/2016	808, V04	não
2312	CJF-EOF-2016/137	11/03/2016	589/590, V02	30/03/2016	01/04/2016	621, V02	não
1291	CJF-EOF-2017/000001.1	14/07/2017	866/867, V04	28/07/2017	25/07/2017	877, V04	sim
945	CJF-EOF-2017/00003.1	05/05/2017	07, V01	19/05/2017	16/05/2017	210/215, V02	sim
1182	CJF-EOF-2017/00003.1	31/08/2017	903, V05	15/09/2017	26/09/2017	999, V05	não
1242	CJF-EOF-2017/00003.1	04/12/2017	1310, V07	19/12/2017	06/12/2017	1375, V07	sim

64. Ressalta-se que, segundo orientação contida na Resolução Atricon 08/2014, os casos de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica, em razão de eventual ausência do cumprimento das condições legais e contratuais pelo contratado, devem estar demonstrados nos respectivos processos de pagamento, além da prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada conforme preceitua o art. 5º da Lei 8.666/93.

III.7.1 Recomendação

À Secretaria de Administração:

7.1 Realizar os pagamentos dentro dos prazos contratuais estabelecidos.

7.2 Obedecer a ordem cronológica dos pagamentos.

7.3 Instituir controles internos administrativos para mitigar o risco de descumprimento dos prazos contratuais.

III.7.2 Manifestação da Unidade Auditada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do despacho CJF-DES-2018/09252, a unidade manifestou-se nos seguintes termos:

[...]

Análise e Justificativas do Pagamentos Citados:

Nota Fiscal 1584: O pagamento foi feito em 28/06/2016, já em atraso, devido a não existência de recurso financeiro na fonte 0181, a liberação do recurso só ocorreu em 28/06/2016, sendo o pagamento feito no mesmo dia, o que não caracteriza atraso por parte da SEFINE/CJF.

Nota Fiscal 10977: O Gestor do Contrato enviou o processo à SEPRAD/CJF em 18/07/2016, houve a necessidade de juntada de documentos pelo Gestor, e reforço de empenho, o que gerou a postergação do vencimento, pela SEPRAD/CJF, para 04/08/2016. A SEPRAD/CJF enviou o processo à SEFINE/CJF em 04/08/2016, sendo o pagamento realizado em 04/08/2016, não caracterizando atraso por parte da SEFINE/CJF.

Nota Fiscal 11789: O Gestor do Contrato enviou o processo à SEPRAD/CJF em 12/12/2016, a SEPRAD/CJF encaminhou para pagamento em 12/12/2016, com vencimento em 16/12/2016, houve a necessidade de emissões de empenhos e cálculo do valor das retenções trabalhistas, a SEFINE/CJF só recebeu o processo em 20/12/2016, tendo realizado o pagamento em 22/12/2016. A SEFINE/CJF já recebeu o processo com prazo de pagamento vencido.

Nota Fiscal 2312: O Gestor do Contrato enviou o processo à SEPRAD/CJF em 22/03/2016, houve requisição de documentos à Contratada e a necessidade de reforço de empenho, a SEPRAD/CJF encaminhou o processo para pagamento em 29/03/2016, com vencimento em 05/04/2016, a SEFINE/CJF recebeu o processo em 01/04/2016, tendo realizado o pagamento nesta data, não ficando caracterizado atraso no pagamento por parte da SEFINE/CJF.

Nota Fiscal 1291: O Gestor do Contrato enviou o processo à SEPRAD/CJF em 18/07/2017, em 21/07/2016 a SEPRAD/CJF encaminhou o processo p/ pagamento, com vencimento em 28/05/2017, em 25/07/2017 a SEFINE/CJF realizou o pagamento, não havendo atraso no pagamento.

Nota Fiscal 945: O Gestor do Contrato enviou o processo à SEPRAD/CJF em 10/05/2017, houve solicitação de documentos e informações à Contratada, o que gerou postergação do vencimento para 18/05/2017, em 16/05/2017 o processo foi encaminhado a SEFINE/CJF para realização do pagamento, que o fez em 16/05/2017, portanto não houve atraso.

Nota Fiscal 1182: O Gestor do Contrato enviou o processo à SEPRAD/CJF em 08/09/2017, houve solicitação de documentos e informações ao Gestor, o que gerou postergação do vencimento, pela SEPRAD/CJF, para 29/09/2017; em 25/09/2017 o processo foi encaminhado a SEFINE/CJF para realização do pagamento, que o fez em 26/09/2017, portanto, não houve atraso.

Nota Fiscal 1242: O Gestor do Contrato enviou o processo à SEPRAD/CJF em 04/12/2017, o que gerou postergação do vencimento, pela SEPRAD/CJF, para 11/12/2017; em 05/12/2017 o processo foi encaminhado a SEFINE/CJF para realização do pagamento, que o fez em 06/12/2017, portanto, não houve atraso.

RECOMENDAÇÃO N° 7.1. Realizar os Pagamentos dentro dos Prazos Contratuais Estabelecidos.

RESPOSTA: Os prazos estabelecidos nos contratos são observados estritamente, ocorre que determinadas providências são observadas quando o prazo de pagamento é suspenso por ocorrência observada na SEPRAD ou na SEFINE. O prazo volta a correr a partir do saneamento da ocorrência por parte do Gestor ou da própria empresa.

RECOMENDAÇÃO N° 7.2. Obedecer a Ordem Cronológica dos Pagamentos.

RESPOSTA: Os pagamentos são efetuados no âmbito desta SUOFI estritamente na ordem cronológica, salvo nos casos em que há suspensão do prazo para saneamento de faltas apontadas pela SEPRAD ou SEFINE. Ocorre também de os pagamentos que feitos por meio de OB Fatura (serviços de concessionárias) e dos contratos de locação de mão-de-obra terem preferência de realização sobre os demais contratos.

[...]

Informa ainda a respectiva unidade, conforme CJF-DES-2018/09870:

[...] foram adotadas diversas mudanças no fluxo de trabalho, conforme pode ser constatado nas publicações disponíveis na intranet, o que viabilizou que nenhum pagamento fosse realizado com atraso a partir do ano de 2017, com exceção dos pagamentos suspensos por inadequação da documentação necessária. Aquelas ocorrências verificadas em 2016 foram devidamente justificadas pela SUOFI. Em relação aos controles internos administrativos, atualmente os processos recebem uma anotação com a data de vencimento da fatura, a qual fica transparente àqueles que acessam o processo. A SAD está analisando a possibilidade de implementar avisos automáticos para alertar os prazos de pagamentos, entretanto, considerando que não estão ocorrendo atrasos de pagamento tal medida apenas irá reforçar os controles atuais que já se mostram eficientes.

[...]

III.7.2.1 Análise da Equipe de Auditoria

65. A equipe considerou as informações prestadas pela unidade auditada quanto às Notas Fiscais NF 1291; NF 945; NF 1182; NF 1242 e alterou o “quadro 11 - prazo contratual”.

66. Verificou-se ainda que os pagamentos fora do prazo contratual ocorreram, em sua maioria, em virtude do atraso do gestor do contrato na entrega dos processos, restando configurado o atraso nos pagamentos consoante as regras contratuais.

67. Quanto à recomendação 7.3, as propostas de providências apresentadas pela unidade tratam de ações a serem implementadas. Por conseguinte, considera-se mantida a referida recomendação.

68. Dessa forma, é necessário manter as recomendações, as quais serão objeto de verificação por ocasião do monitoramento da auditoria.

IV. ORDEM CRONOLÓGICA DOS PAGAMENTOS - ART. 5º DA LEI 8.666/93

69. De acordo com o Ofício 0594/2015-TCU/Selog, de 14/04/2015, encaminhado à Secretária Executiva deste CJF, fl. 3, processo CJF-PPN-2015/00021, com vistas ao saneamento do processo de Representação (TC 002.999/2015-3), foi solicitado o envio das medidas adotadas para a regulamentação e monitoramento do cumprimento do art. 5º, *caput*, da Lei 8.666/93 ao Tribunal de Contas da União ou justificativa para a não observância da ordem cronológica dos pagamentos.

70. Em atendimento ao item 2.9 do Relatório de Auditoria de Gestão do ano de 2015, que trata da avaliação da observância, pelo Conselho da Justiça Federal, da ordem cronológica dos pagamentos estabelecida pelo art. 5º da Lei 8.666/93, abordado no processo CJF-ADM-2015/00461.03, esta Secretaria estabeleceu o acompanhamento, nos seguintes termos.

71. Realizou-se a análise de amostras de notas fiscais do exercício de 2017, referentes aos meses de abril, junho, agosto e setembro, comparando-se as datas de entrada no protocolo e as datas de atesto e pagamento de notas fiscais, tendo como base a exigência do pagamento a partir da sua liquidação, ou seja, o atesto das referidas notas fiscais.

72. Na amostra relacionada a seguir, foi identificado possível descumprimento ao art. 5º da Lei 8.666/93:

- Abr/2017: NF 440 e NF 7936, ambas atestadas no mesmo dia (07/04/2017), porém pagas em dias diferentes, 18/04/2017 e 11/04/2017, respectivamente, mesmo sem apresentar intercorrências.
- Abr/2017: as NF 12724 e NF 943, ambas atestadas no mesmo dia (08/05/2017), porém pagas em dias diferentes, 12/05/2017 e 16/05/2017, respectivamente, mesmo sem apresentar intercorrências.
- Jun/2017: a NF 2368 foi atestada em 29/06/2017 e a NF 2982, em 30/06/2017, porém mesmo a primeira tendo sido atestada com um dia de antecedência, a mesma foi paga em 07/07/2017, dois dias após o pagamento da NF 2982, que ocorreu em 05/05/2017.

- Ago/2017: a NF 421188 foi atestada em 22/08/2017, três dias antes do atesto da NF 2363, ocorrida em 25/08/2017, porém o pagamento de ambas ocorreu no mesmo dia, em 29/08/2017.
- Set/2017: as NF 608 e NF 4197, ambas atestadas no mesmo dia (04/09/2017), porém pagas em dias diferentes, 06/09/2017 e 11/09/2017, respectivamente, mesmo sem apresentar intercorrências.
- Set/2017: as NF 233 e NF 228, ambas atestadas no mesmo dia (06/09/2017), porém pagas em dias diferentes, 11/09/2017 e 14/09/2017, respectivamente, mesmo sem apresentar intercorrências.

73. No que concerne às medidas administrativas sobre a regulamentação e monitoramento do art. 5º da Lei 8.666/93 no âmbito do CJF e Justiça Federal, tratadas no processo CJF-PPN-2015/0021, observou-se que foi proposta uma minuta de resolução, que se encontra em tramitação no âmbito deste Conselho.

V. CONCLUSÃO

74. Da análise geral da auditoria realizada junto ao Conselho da Justiça Federal, verificou-se que o órgão vem aplicando esforços para garantir a conformidade das normas e que as recomendações feitas no presente trabalho visam ao aprimoramento dos controles.

75. Em relação aos achados apontados, foram identificadas as seguintes situações de inconsistência:

- ✓ emissão indevida de reforços de empenhos;
- ✓ ausência de retenção de tributos;
- ✓ pagamentos de tributos com empenhos indevidos;
- ✓ ausência de justificativa para o pagamento de nota fiscal com ordem de serviço cancelada;
- ✓ ausência de registro da garantia no SIAFI;
- ✓ registro intempestivo dos contratos no SIAFI e
- ✓ pagamento fora do prazo contratual.

76. Diante dessas inconsistências, foram emitidas 14 recomendações, visando ao reestabelecimento da conformidade.

77. Registre-se ainda que a presente auditoria, no monitoramento dos procedimentos administrativos quanto à regra do art. 5º da Lei 8.666/93, observou que, em casos isolados, houve situações indicando o possível descumprimento ao citado artigo. Verificou-se ainda que o CJF, em atendimento ao Tribunal de Contas da União, Ofício 0594/2015-TCU/Selog, elaborou uma minuta de resolução, que se encontra em tramitação no âmbito deste Conselho.

78. O presente Relatório Final de Auditoria deverá ser comunicado ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho da Justiça Federal, conforme determina o art. 38 da Resolução CNJ 171/2013.

Brasília, 20 de novembro de 2018.

Jodaias Antonio de Araujo
Chefe da Seção de Auditoria Contábil

Angelita da Mota Ayres Rodrigues
Subsecretária de Auditoria de Governança e de Gestão

Manuel dos Anjos Marques Teixeira
Secretário de Auditoria Interna