



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

## **RELATÓRIO PRÉVIO DE AUDITORIA**

### **CUMPRIMENTO DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS EXIGIDA PELO ART. 5º DA LEI DE LICITAÇÕES**

**Processo – TCDF nº 1691/15**

Brasília, 2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

## **Resumo Executivo**

Trata-se de auditoria operacional que teve como objeto a verificação do cumprimento da ordem cronológica de pagamentos exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93, abrangendo diversos órgãos da Administração Direta do DF.

### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

O Tribunal buscou avaliar, no âmbito da Administração Direta do DF, o cumprimento do art. 5º da Lei de Licitações, no tocante à realização dos pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços na estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, para cada fonte diferenciada de recurso, com foco nos recursos ordinários não vinculados.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas quatro questões de auditoria:

- 1) Há instrumentos legais, inclusive de caráter interno, no âmbito distrital, que garantam o cumprimento da ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93?
- 2) O GDF utiliza sistema ou módulo informatizado que organize as despesas para pagamento segundo a ordem cronológica da data de exigibilidade e que permita o acompanhamento e a transparência dessa ordenação?
- 3) Os procedimentos referentes ao processo de pagamento das obrigações do GDF garantem conformidade com a ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93?
- 4) A Secretaria de Fazenda do DF – SEF, como órgão central de administração financeira, e o Fundo de Saúde do DF – FSDF, como principal órgão pagador das despesas da Secretaria de Saúde, realizam os pagamentos obedecendo a ordem cronológica fixada pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93?

### **O que o Tribunal encontrou?**

O Tribunal verificou que, atualmente, não há instrumentos legais que garantam o cumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93, não se tem definido quando seria o momento de exigibilidade, nem situações de interesse público que justifiquem preterição da ordem dos pagamentos.

Também ficou constatado que os sistemas utilizados atualmente pelo GDF não garantem a transparência necessária para o acompanhamento da realização de pagamentos segundo a ordem cronológica estabelecida pela norma regente.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

Em relação aos órgãos responsáveis pelo efetivo pagamento, verificou-se, principalmente, que a Subsecretaria de Tesouro – SUTES, ao determinar quais pagamentos serão realizados primeiro, utiliza-se de outros critérios que não guardam relação com o estabelecido na norma regente.

As causas e os efeitos constatados se entrelaçam, vez que os achados se comunicam. A principal causa detectada foi a inexistência de regulamentação do processo de pagamento. Sem a definição do momento de exigibilidade, não há como se ter uma lista segundo esse critério. A inexistência dessa lista dificulta um efetivo controle interno, externo e social; possibilita a ocorrência de favorecimentos indevidos; e causa insegurança aos credores quanto ao momento em que terão seus direitos honrados.

Entre as proposições formuladas aos jurisdicionados, destaca-se, à SEF, regulamentar o processo de pagamento de forma a possibilitar o fiel cumprimento da ordem cronológica estatuída pelo art. 5º da Lei 8.666/93, assim como adaptar o Siggo a essa normatização.

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, fortaleçam-se os controles interno, externo e social; ocorra atuação padronizada e imparcial nos processos de pagamento; dificultem-se favorecimentos indevidos; confira-se ao credor mais segurança ao assinar contratos com o GDF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

## Sumário

1	INTRODUÇÃO .....	5
1.1	Apresentação .....	5
1.2	Identificação do Objeto.....	5
1.3	Contextualização.....	5
1.4	Objetivos .....	7
1.4.1	Objetivo Geral.....	7
1.4.2	Objetivos Específicos .....	7
1.5	Escopo .....	8
1.6	Montante Fiscalizado .....	8
1.7	Metodologia.....	9
1.8	Critérios de auditoria .....	9
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	9
2	RESULTADOS DA AUDITORIA .....	9
2.1	QA 1 – Há instrumentos legais, inclusive de caráter interno, no âmbito distrital, que garantam o cumprimento da ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93? .....	9
2.2	QA 2 – O GDF utiliza sistema ou módulo informatizado que organize as despesas para pagamento segundo a ordem cronológica da data de exigibilidade e que permita o acompanhamento e a transparência dessa ordenação?.....	13
2.3	QA 3 – Os procedimentos referentes ao processo de pagamento das obrigações do GDF garantem conformidade com a ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93? .....	16
2.4	QA 4 – A Secretaria de Fazenda do DF, como órgão central de administração financeira, e o Fundo de Saúde do DF, como principal órgão pagador das despesas da Secretaria de Saúde, realizam os pagamentos obedecendo a ordem cronológica fixada pela Lei nº 8.666/93? .....	25
3	QUESTÕES INCIDENTAIS .....	30
4	CONCLUSÃO.....	35
5	PROPOSIÇÕES.....	35



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

## **1 INTRODUÇÃO**

### **1.1 Apresentação**

Trata-se de auditoria operacional realizada em órgãos diversos do Distrito Federal, com objetivo de avaliar o cumprimento da ordem cronológica de pagamento determinada pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93, para atender à solicitação encaminhada pelo Ofício nº 301/14-CF do Ministério Público de Contas do DF – MPC/DF, de 07.11.14 (e-doc 1488A998), e para subsidiar o Relatório Analítico e o Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2015, conforme prescrito na Informação nº 1/15-DICOG, de 05.03.15 (e-doc 98467508).

2. A fase de execução da presente auditoria compreendeu o período de 21.09.15 a 15.12.15.

### **1.2 Identificação do Objeto**

3. Consoante o art. 63 do Decreto distrital nº 32.598/10, os pagamentos de despesas da Administração Direta ficarão centralizados no órgão central de administração financeira, correspondendo, no Distrito Federal, à Secretaria de Fazenda – SEF. Tais pagamentos devem seguir a ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, conforme se depreende da Lei de Licitações.

4. O aludido decreto, em seu art. 56, parágrafo único, informa que o controle e a liquidação da despesa serão exercidos pela unidade gestora responsável pela emissão da Nota de Empenho - NE.

5. Compõem a Administração Direta distrital, segundo o Decreto distrital nº 36.236/15 e alterações posteriores: Governadoria, Vice-Governadoria, Chefia de Gabinete do Governador, Secretarias de Estado, Administrações Regionais, órgãos especializados, Defensoria Pública do DF e órgãos relativamente autônomos.

6. O objeto da auditoria foi o processo de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, e teve como abrangência as Secretarias de Estado e as Administrações Regionais, em especial, os setores responsáveis pelo processo de pagamento, desde o recebimento da fatura até a emissão da respectiva Ordem Bancária - OB.

7. Ressalta-se que o parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 141/12 determina que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas por União, Estados, DF e Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados pelos respectivos fundos de saúde. Assim, a maioria das despesas executadas pela Secretaria de Saúde é paga pelo Fundo de Saúde do DF, razão pela qual também compõe o objeto da auditoria.

### **1.3 Contextualização**

8. No IV Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado em



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

Fortaleza no período de 04 a 06.08.14, foram aprovadas diretrizes de controle externo relacionadas ao controle do cumprimento do art. 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, o qual dispõe:

*“Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.”*

9. Nesse sentido, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon editou a Resolução nº 8/14<sup>1</sup>, que trouxe as Diretrizes de Controle Externo nº 3.206/14, as quais determinam ações que devem ser desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, entre as quais a realização de auditorias específicas com o fim de aferir, inclusive *in loco*, a partir de exame amostral dos procedimentos administrativos, o efetivo cumprimento da ordem cronológica de exigibilidade nos pagamentos. Além disso, determinou-se que os tribunais de contas promovessem ações junto aos jurisdicionados intentando a edição de lei local ou decreto que regulamente o cumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93. Busca-se alcançar os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, probidade, moralidade e publicidade, que devem reger os atos praticados pela Administração Pública.

10. No âmbito do DF, existe o Projeto de Lei nº 325/15, aprovado na Câmara Legislativa do Distrito Federal, o qual dispõe sobre a ordem cronológica de pagamento a ser obedecida no âmbito das contratações e aquisições realizadas pela Administração Pública dos poderes executivo e legislativo do Distrito Federal. Porém, esse projeto foi vetado em sua totalidade. Abaixo, transcreve-se a Mensagem nº 110/15-GAG, de 11.06.15, que apresenta os motivos do veto:

*“A União, os Estados e o Distrito Federal possuem competência para legislar concorrentemente sobre direito financeiro e orçamento, nos termos do art. 24, incisos I e II, da Constituição Federal.*

*Entretanto, o Projeto de Lei ora vetado estabelece disciplina abrangente, distinta e contrária às normas gerais editadas pela União. A presente proposição estabelece ordem para os pagamentos das contratações e aquisições pelo Distrito Federal em desconformidade com as disposições dos artigos 35, 36 e 37 da Lei federal nº 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas) que foi recepcionada como Lei complementar pela Constituição Federal de 1988, e do artigo 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. A disciplina dos precitados dispositivos se destina à manutenção do equilíbrio orçamentário dentro do regime de competência, informado pelo princípio da anualidade, em razão dos quais os restos a pagar não devem afetar o universo orçamentário do exercício subsequente e devem ser, em regra, custeados com recursos financeiros originários do exercício em que foram legalmente*

<sup>1</sup> Acesso em <http://www.atricon.org.br/normas/resolucoes-normativas/resolucao-atricon-no-082014-ordem-dos-pagamentos-publicos/>, em 07.12.2015.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

*empenhados.*

*Ademais, a Proposição contraria o disposto no art 71, § 1º, V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, por veicular matéria orçamentária e alterar, por via oblíqua, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a execução da Lei Orçamentária Anual.”*

11. Até a data de conclusão deste relatório, o veto ainda não havia sido apreciado.

12. O Ministério Público de Contas do DF – MPC/DF emitiu o Ofício nº 301/14-CF, de 07.11.14 (e-doc 1488A998), no qual considera que o TCDF deve ter procedimento fiscalizatório que permita acompanhar o cumprimento pelo GDF da observância da ordem cronológica das exigibilidades.

13. Ademais, o Tribunal de Contas da União – TCU remeteu ao TCDF o Aviso nº 1018/14 – GP/TCU (e-doc A982FB61), informando que aquela Corte passará a adotar medidas para garantir o cumprimento do art. 5º, *caput*, da Lei de Licitações. Uma das ações propostas pelo TCU é a realização de levantamentos de auditoria nos órgãos jurisdicionados, verificando se a referida disposição está sendo obedecida.

14. Frisa-se que essa norma considera pagar fatura com preterição de ordem cronológica de exigibilidade crime sujeito a pena de detenção de dois a quatro anos e multa, consoante dispõe o art. 92.

*“Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei:*

*Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa.”*

15. Não foram identificados trabalhos nesta Corte relacionados ao assunto, apenas algumas fiscalizações pontuais, provenientes de denúncias, para apuração de casos específicos de fornecedores.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

16. A auditoria tem como objetivo geral verificar, no âmbito da Administração Direta do DF, o cumprimento do art. 5º da Lei de Licitações, no que diz respeito à realização de pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços na estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, para cada fonte diferenciada de recurso, com foco nos recursos ordinários não vinculados.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

17. Os objetivos específicos se traduzem nas questões de auditoria, assim definidas:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

- 1) Há instrumentos legais, inclusive de caráter interno, no âmbito distrital, que garantam o cumprimento da ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93?
- 2) O GDF utiliza sistema ou módulo informatizado que organize as despesas para pagamento segundo a ordem cronológica da data de exigibilidade e que permita o acompanhamento e a transparência dessa ordenação?
- 3) Os procedimentos referentes ao processo de pagamento das obrigações do GDF garantem conformidade com a ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93?
- 4) A Secretaria de Fazenda do DF, como órgão central de administração financeira, e o Fundo de Saúde do DF, como principal órgão pagador das despesas da Secretaria de Saúde, realizam os pagamentos obedecendo a ordem cronológica fixada pela Lei nº 8.666/93?

## **1.5 Escopo**

18. Esta auditoria abrangeu 25 Secretarias de Estado e 31 Administrações Regionais do DF, como unidades gestoras, e a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF/DF e o Fundo de Saúde do DF – FSDF, como unidades pagadoras.

19. Vale ressaltar que a Casa Militar não entrará nas análises que se seguem porque ela não possui unidade orçamentária própria e está vinculada à da Casa Civil. A Secretaria de Estado do Esporte e Lazer também não entrará porque não respondeu o questionário à época.

20. O escopo restringiu-se, ainda, a despesas provenientes de contratos de fornecimento de bens, de locações, de realização de obras e de prestação de serviços custeadas pela fonte de recurso Ordinário Não Vinculado (código 100).

21. Importa anotar, também, que os trabalhos de auditoria limitaram-se a verificações afetas à realização de despesas relativas ao Orçamento Anual do DF aprovado para 2015, não envolvendo, portanto, a execução extra-orçamentária ocorrida no mesmo exercício, a qual engloba a execução de Restos a Pagar.

22. Os dados analisados referem-se ao período compreendido entre 1º.01.2015 a 30.11.2015, a fim de se mapear a realidade atual no GDF.

## **1.6 Montante Fiscalizado**

23. Por tratar-se de auditoria operacional para verificar os procedimentos adotados para a realização de pagamentos pelo Complexo Administrativo do DF, não se tem como finalidade fiscalizar montante específico. Busca-se conhecer a dinâmica do processo de pagamento adotado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

## **1.7 Metodologia**

24. Em termos de procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria, citam-se análise documental, análise de dados, aplicação de instrumento de coleta de dados e visitas *in loco*.

## **1.8 Critérios de auditoria**

25. O critério utilizado na presente auditoria foi a obediência à ordem cronológica de pagamento segundo a data de exigibilidade, consoante o art. 5º, *caput*, da Lei de Licitações.

26. Ademais, essa auditoria foi norteadada pela já referida Resolução Atricon nº 8/14, que contém, entre outras, as seguintes diretrizes:

- promover ações junto aos jurisdicionados, visando à edição de lei local e/ou decreto que regulamente o cumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93;
- definir como obrigatória a implementação, por parte da Administração Pública, de sistema informatizado que possibilite a divulgação em tempo real, na rede mundial de computadores, das diversas ordens cronológicas e das respectivas listas de credores, com ampla acessibilidade a qualquer cidadão;
- representar ao Ministério Público, se apurado indício da consumação do crime previsto no art. 92 da Lei nº 8.666/93.

## **1.9 Avaliação de Controle Interno**

27. Os procedimentos de controle interno das unidades envolvidas no processo de pagamento foi alvo da própria auditoria, ou seja, o resultado da avaliação está diluído ao longo deste Relatório.

# **2 RESULTADOS DA AUDITORIA**

## **2.1 QA 1 – Há instrumentos legais, inclusive de caráter interno, no âmbito distrital, que garantam o cumprimento da ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93?**

28. *Atualmente, não há instrumentos legais que garantam o cumprimento da ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93, inexistindo definição quanto ao momento de exigibilidade e às situações de interesse público que justifiquem preterição de ordem dos pagamentos.*

***Achado 1 – Os instrumentos legais, na esfera distrital, não são suficientes para a garantia do cumprimento da ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei 8.666/93.***

### **Critério**

29. Existir instrumentos legais, inclusive de caráter interno, que definam, por exemplo: conceito de exigibilidade, prazos para atesto e liquidação,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

prioridades de pagamento, justificativas para preterição de ordem, necessidade de transparência da ordem de pagamento dos credores (Resolução Atricon nº 8/14).

### **Análises e Evidências**

30. O atendimento ao art. 5º da Lei de Licitações pressupõe uma atuação isonômica e ética por parte da Administração Pública. No entanto, a referida Lei não explicitou qual seria o momento de exigibilidade para ordenação das despesas. Assim, questionários foram enviados às jurisdicionadas para saber qual o momento adotado como o de exigibilidade. Em resposta, aproximadamente 78% das unidades responderam que consideram a despesa como exigível no momento do atesto. Cerca de 17% apontaram a data de lançamento da NL no sistema informatizado. Isso demonstra uma atuação não uniforme dentro da administração pública. (PT 2)

31. O atesto, segundo a Cartilha do Executor de Contratos e Convênios<sup>2</sup>, é uma das responsabilidades do executor do contrato e consiste na declaração de cumprimento da obrigação. A Cartilha ainda traz que, no momento da apresentação da fatura pela empresa, o executor deve verificar a documentação e as certidões que acompanham a nota fiscal. A despesa passaria a ser exigível pelo contratado logo após o atesto, que é composto tanto de verificação de cumprimento da obrigação (recebimento definitivo) como de verificação de documentações e certidões.

32. Outro questionamento feito foi sobre a existência de regulamentação quanto aos prazos para atesto e para liquidação. As respostas mais comuns obtidas foram a Cartilha do Executor de Contratos, o Decreto nº 32.598/10 e a Lei de Licitações. De fato, a Cartilha do Executor de Contratos apresenta prazos para atesto. No entanto, apenas 8 unidades apontaram o conhecimento desses prazos (PT 5), o que se leva a cogitar que ela não é difundida em todas as unidades gestoras. Quanto ao prazo para liquidação, a legislação atual é omissa nesse quesito. A matéria deveria estar regulamentada em normativos próprios do GDF, e todos os prazos reforçados no instrumento convocatório e no contrato, a fim de possibilitar simetria de informação entre as partes e possibilitar melhor qualidade no controle.

33. Vale salientar que a delimitação de prazos por si só não impede a ocorrência de situações indesejáveis (como parcialidade, atendimento do interesse particular em detrimento do público, favorecimentos indevidos), mas proporciona delimitação temporal para atuação do gestor, que naquele intervalo de tempo deverá atestar e liquidar as respectivas despesas antes das provenientes do período seguinte.

34. Ainda no art. 5º da Lei nº 8.666/93, consta que a ordem cronológica desejável pode ser descumprida quando “*presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada*”. Assim, é fundamental que exista uma legislação que identifique os casos de relevante interesse público, pois precisa-se, ao mesmo tempo, proporcionar margem para atuação dos gestores e

<sup>2</sup> Portaria distrital nº 222, de 30/12/10.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

salvaguarda contra pressões políticas. Não obstante, a obrigação de prévia justificativa e sua publicação fazem-se até mais urgentes que a própria lista com os casos de relevante interesse público. Ressalta-se que essa exigência já consta da própria lei de licitações e cujo cumprimento independe de regulamentação. Dada a lista em ordem cronológica, para se efetuar o pagamento em desordem, impõe-se a necessidade de o gestor justificar e publicar o motivo do não atendimento à ordem preestabelecida.

35. Questionou-se às jurisdicionadas se adotam algum normativo que discipline os casos de relevante interesse público. Somente 20% responderam afirmativamente e as situações mencionadas não servem de justificativa para a preterição da ordem cronológica, a qual diz respeito a despesas contratuais, enquadráveis na Lei 8.666/93; logo, a preterição de um credor contratual em relação a outro deve ser justificada por razões de interesse público, não servindo para o caso os exemplos citados pelos jurisdicionados: folha de pagamento, precatório, decisão judicial, Ceb, Caesb, entre outros (PT 2). Como se nota, não foi apontada nenhuma legislação, tão somente situações em que o gestor dá preferência quando do pagamento.

36. Essa ordem desejável torna-se relevante no contexto da transparência necessária às ações do Poder Público. Credores, cidadãos, órgãos de controle e outros interessados têm o direito de tomar conhecimento da existência de uma sequência de pagamentos a ser obedecida ou da justificativa quando eventualmente for necessário desobedecê-la. Assim será possível maior controle dos pagamentos realizados pela administração pública.

37. A transparência da ordem de exigibilidade de pagamento dos credores carece de normatização, apesar da existência da Lei de Acesso à Informação e outras que tratem de publicidade. Tem-se o intuito de evitar que cada órgão realize publicações ininteligíveis e intempestivas para os interessados. Alguns órgãos apresentaram planilhas para controle interno das despesas, entretanto sem demonstrar uma ordem a ser cumprida para realização de pagamentos.

38. Poder-se-ia imaginar que o Portal da Transparência do DF apresentasse essa informação, entretanto, mostra-se bastante limitado no assunto, pois além de não apresentar a lista desejável, não possui dados atualizados, que permitam um acompanhamento tempestivo da ordem de credores a serem pagos e daqueles efetivamente pagos.

39. Recorde-se que pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade é objeto de sanção penal, conforme cominado no art. 92 da Lei de Licitações.

40. Por fim, em reunião com o Subsecretário do Tesouro (PT 1), foi afirmado que a preocupação atual é com a capacidade de pagamento, não com a regulamentação do art. 5º, a qual deve, segundo afirmou, tanto resguardar o gestor nas suas decisões como permitir alguma discricionariedade para situações de relevante interesse público.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

### ***Causas***

41. Como causa, tem-se que a ordem cronológica das despesas não é objeto de atenção no GDF, ocasionando o desinteresse na normatização do assunto.

### ***Efeitos***

42. Como efeitos observáveis, podem ser citados:

- inexistência de critérios objetivos que norteiem a atuação dos gestores públicos no gerenciamento da ordem de pagamento das obrigações e sirvam de parâmetro para o exercício dos controles interno, externo e social;
- possibilidade de parcialidade, atendimento do interesse particular em detrimento do público, favorecimentos indevidos;
- insegurança dos credores quanto ao momento em que serão pagos.

### ***Proposições***

43. Sugere-se determinar ao Chefe do Poder Executivo do GDF, à SEF e à Controladoria-Geral do DF:

- normatizar o processo de pagamento das obrigações do GDF em conformidade com o art. 5º da Lei nº 8.666/93, com definição, pelo menos, de: conceito de exigibilidade, prazos para atesto e liquidação, prioridades de pagamento, justificativas para a preterição de ordem e outros meios de conferir maior transparência à ordem cronológica de pagamento dos credores no âmbito local;
- promover ampla capacitação dos gestores distritais a respeito da aplicação da normatização a ser expedida, conscientizando quanto à importância do cumprimento da ordem cronológica exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93 e às eventuais penalidades em caso de descumprimento;
- disponibilizar no Portal da Transparência ou em outro sistema, acessível a qualquer interessado, de forma tempestiva, informações que possibilitem o acompanhamento e a transparência da ordem cronológica de exigibilidade das despesas.

### ***Benefícios Esperados***

44. Como benefícios, esperam-se:

- efetiva implementação, no âmbito distrital, da ordenação dos pagamentos de acordo com a cronologia das exigibilidades, conforme prevê o art. 5º da Lei nº 8.666/93;
- uniformidade de atuação das unidades gestoras do DF;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

- fortalecimento dos controles interno, externo e social; e
- segurança dos credores quanto ao momento em que receberão seus pagamentos.

**2.2 QA 2 – O GDF utiliza sistema ou módulo informatizado que organize as despesas para pagamento segundo a ordem cronológica da data de exigibilidade e que permita o acompanhamento e a transparência dessa ordenação?**

45. *Os sistemas utilizados atualmente pelo GDF não estão formatados para permitir o acompanhamento e a transparência dos pagamentos realizados segundo a cronologia determinada pela Lei de Licitações, visto que não dispõem de funcionalidade que permita a ordenação automática das despesas a serem pagas.*

***Achado 2 – Os sistemas existentes no GDF não organizam automaticamente as despesas conforme a ordem cronológica da data de exigibilidade, nem possibilitam o acompanhamento e a transparência das despesas pagas e a pagar segundo a ordem cronológica de exigibilidade estabelecida pela norma regente.***

***Critério***

46. Existência e utilização de sistema ou módulo informatizado que ordene as despesas segundo a cronologia da data de exigibilidade e disponibilize informações atualizadas das ordens cronológicas de pagamento e dos respectivos credores.

***Análises e Evidências***

47. O Decreto distrital nº 32.598/10 estabelece o Sistema Integrado de Gestão Governamental – Siggo como o sistema informatizado a ser utilizado no processo de pagamento das despesas do GDF. Para a realização dos pagamentos, três documentos devem ser emitidos no Siggo, a saber: a Nota de Lançamento – NL, que deverá ser emitida após a regular liquidação da despesa; a Previsão de Pagamento – PP, lançada após a NL, com o intuito de avisar ao órgão pagador que a despesa deve ser paga; e a Ordem Bancária – OB, emitida pelo órgão responsável pela realização dos pagamentos aos credores.

48. No processo de pagamento da Administração Direta distrital, destaca-se a atuação de dois órgãos distintos, a unidade gestora responsável pela execução da despesa, que abrange as secretarias e administrações regionais, e o órgão pagador, função exercida pela Subsecretaria do Tesouro – SUTES da Secretaria de Fazenda do DF – SEF. Ressalta-se que as despesas da Secretaria de Saúde do DF – SES são pagas pelo Fundo de Saúde do DF – FSDF, consoante o parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 141/12, o qual determina que os dispêndios com ações e serviços públicos de saúde realizados pelo ente deverão ser financiados com recursos movimentados pelos respectivos fundos de saúde.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

49. Foi solicitada à SUTES e ao FSDF, por meio das Notas de Auditoria nºs 1 e 2 (PT 4), respectivamente, a descrição sobre algum sistema ou módulo informatizado utilizado por eles que possibilitasse a ordenação da despesa segundo a ordem cronológica das datas de exigibilidade para posterior pagamento. Mediante o Ofício nº 208/15–GAB/SUTES e Ofício nº 212/15–DIEX/FSDF/SES-DF (PT 4), a Secretaria do Tesouro e o Fundo de Saúde do DF informaram que utilizam o Sistema de Gestão Governamental – Siggo para a finalidade questionada. A seguir, algumas considerações acerca do referido sistema.

50. O Siggo não possui atualmente campo para registro de momento de atesto. Considerando que esse seria o momento de exigibilidade, a formatação atual não permitiria, portanto, uma ordenação de exigibilidade de despesas para pagamento. Supondo que o momento de exigibilidade fosse o da liquidação, apesar de o Siggo dispor de dados da NL para confeccionar a lista, ele não possui módulo com funcionalidade que gere automaticamente referida listagem. Ou seja, o Siggo não está habilitado para gerar automaticamente listas em ordem cronológica de exigibilidade das despesas.

51. Outro aspecto importante para o cumprimento do art. 5º da Lei de Licitações é a existência de uma trava no sistema informatizado, que serviria para evitar a emissão de Previsão de Pagamento – PP ou Ordem Bancária – OB em desatendimento à cronologia de exigibilidade. Situação que seria permitida ao se inserir justificativa da autoridade competente, consoante os casos de relevantes razões de interesse público.

52. Também questionou-se às unidades sobre a existência de algum módulo ou sistema que possibilite a verificação, pelos interessados em geral, da ordem dos credores a serem pagos; que disponibilize informações atualizadas das ordens cronológicas dos pagamentos realizados, de forma a viabilizar a comparação entre a ordem prevista de pagamento e a realizada. As respostas apresentadas foram, novamente, o Siggo. (PT 2)

53. Entretanto, o Siggo não permite o efetivo acompanhamento por todos os interessados, pois é acessível somente para pessoas autorizadas a utilizá-lo, nem possui listas ordenadas e transparentes com ordem de credores, ou seja, não supre a lacuna existente quanto ao sistema informatizado desejável.

54. Na atual sistemática de pagamento adotada no DF, melhor abordada no achado 3, seria desejável a existência de sistema informatizado que, de forma tempestiva, permitisse gerar listas em cada unidade gestora (UG) com os respectivos credores em ordem de exigibilidade; no órgão pagador, com todos os credores de todas as UG sob sua responsabilidade para pagamento em ordem de exigibilidade; e, por fim, lista dos pagamentos realmente efetivados, com as devidas justificativas em caso de descumprimento da ordem cronológica de exigibilidade estabelecida em lei. Dessa forma, com a transparência pública, seria possível conhecer a ordem de exigibilidade para cada UG e acompanhar a sequência de pagamentos realizados, demonstrando a regularidade desejável na gestão pública.

55. Percebe-se que, para ordenar os pagamentos em conformidade com a ordem prevista no *caput* do art. 5º da Lei nº 8.666/93, poder-se-ia tomar



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

como parâmetros alguns aspectos, a saber:

- o atesto e/ou a liquidação das despesas, bem assim a emissão da correspondente Nota de Lançamento e Previsão de Pagamento, devem ocorrer não apenas dentro dos prazos estabelecidos, mas também, sempre que possível, em ordem de recebimento do bem ou serviço, cabendo motivação nos casos em que houver preterição de um credor em relação a outro(s);
- o Siggo deve possuir funcionalidade que possibilite gerar automaticamente lista em ordem cronológica de exigibilidade das despesas de cada unidade gestora;
- o Siggo deve possuir funcionalidade que concatene e mescle todas as listas das unidades gestoras, gerando uma lista única ordenada para pagamentos;
- os órgãos pagadores devem efetuar os pagamentos, respeitando a ordem cronológica e justificar quando for necessário descumpri-la.

56. Essas ações objetivam dar transparência às decisões dos gestores, que devem obedecer aos diversos princípios administrativos, como moralidade, eficiência, razoabilidade, entre outros, no transcorrer de todo o processo de pagamento.

### **Causas**

57. A ausência de regulamentação que obrigue a ordenação das despesas conforme estabelecido no *caput* do art. 5º da Lei nº 8.666/93 contribui para a ausência de sistema que ordene as despesas consoante o mandamento legal.

58. Além disso, mesmo que houvesse a referida normatização, o sistema utilizado atualmente não está desenhado para atender essa demanda, nem as de acompanhamento e transparência.

### **Efeitos**

59. A inexistência de um sistema que permita a ordenação, o acompanhamento e a transparência da cronologia de exigibilidades tem como efeitos:

- possibilidade de parcialidade, atendimento do interesse particular em detrimento do público, favorecimentos indevidos;
- empecilhos aos controles interno, externo e social;
- insegurança dos credores quanto ao momento em que serão pagos.

### **Proposições**

60. Sugere-se determinar ao Chefe do Poder Executivo do GDF, à



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

SEF e à Controladoria-Geral do DF:

- normatizar o processo de pagamento das obrigações do GDF em conformidade com o art. 5º da Lei nº 8.666/93, com definição, pelo menos, de: conceito de exigibilidade, prazos para atesto e liquidação, prioridades de pagamento, justificativas para a preterição de ordem e outros meios de conferir maior transparência à ordem cronológica de pagamento dos credores no âmbito local;
- adaptar o Siggo para que contemple os requisitos fixados na normatização a ser expedida, de forma a permitir, em especial, a organização automatizada das despesas a serem pagas consoante a ordem cronológica da data de exigibilidade, assim como a inclusão de justificativa em eventual necessidade de inversão da cronologia dos pagamentos;
- disponibilizar no Portal da Transparência ou em outro sistema, acessível a qualquer interessado, de forma tempestiva, informações que possibilitem o acompanhamento e a transparência da ordem cronológica de exigibilidade das despesas.

**Benefícios Esperados**

61. Com a adoção das medidas propostas, espera-se que:
- o Siggo se torne um sistema eficaz para organizar as despesas conforme a ordem cronológica da data de exigibilidade das despesas para pagamento;
  - sejam possíveis, a todos os interessados, o acompanhamento da ordem cronológica de pagamentos segundo o critério proposto e a devida transparência, fortalecendo os controles interno, externo e social, e propiciando mais segurança aos credores quanto ao momento dos respectivos pagamentos.

**2.3 QA 3 – Os procedimentos referentes ao processo de pagamento das obrigações do GDF garantem conformidade com a ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93?**

62. *Não há padronização de procedimentos referentes ao processo de pagamento entre os órgãos da Administração Direta, nem definição de critérios objetivos para ordenação dos pagamentos a serem efetuados pela SUTES, não garantindo conformidade com a norma regente.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

***Achado 3 – O processo de pagamento no Governo do Distrito Federal – GDF não segue um padrão entre os órgãos da Administração Direta.***

***Critério***

63. Adoção, por parte das secretarias e administrações regionais, de procedimentos padronizados referentes ao processo de pagamento, buscando atender à ordem cronológica exigida no art. 5º da Lei nº 8.666/93.

***Análises e Evidências***

64. Para conhecer o fluxo do processo de pagamento nas unidades, foram enviados questionários, e as respostas encaminhadas possibilitaram verificar que, em regra, o fluxo de pagamento do GDF segue a ordem abaixo (PT 3):

- a. após o recebimento do material ou prestação do serviço, o fiscal do contrato verifica se está tudo conforme solicitado e, então, atesta a nota fiscal;
- b. a nota fiscal é encaminhada para a unidade de orçamento e finanças, onde ocorre a verificação da situação do credor, analisando as certidões e demais documentos exigidos por lei;
- c. estando os documentos do credor válidos, elabora-se um termo de autorização de pagamento, que é encaminhado ao ordenador de despesas;
- d. o ordenador de despesas assina a autorização para pagamento e devolve ao setor de orçamento e finanças;
- e. o setor de orçamento e finanças envia, via Siggo, mensagem à Subsecretaria de Tesouro – SUTES, solicitando liberação do limite financeiro para a realização do pagamento;
- f. a SUTES analisa as mensagens e libera o limite financeiro para que seja realizado o pagamento;
- g. após conferir a liberação do limite, por intermédio da conta contábil 8.2.2.2.1.04.03 no Siggo, o setor de orçamento e finanças emite a NL e, posteriormente, a PP;
- h. compete à SUTES, após o lançamento da PP, a emissão da OB, para efetivar o pagamento e finalizar o processo.

65. Vale ressaltar a despadronização em dois momentos. No âmbito das unidades gestoras, quando o órgão demandante solicita, via mensagem no Siggo, a liberação de limite financeiro para dar continuidade ao processo de pagamento. A ordem dessas mensagens não segue o mesmo padrão. Alguns ordenam segundo o atesto, outros segundo a liquidação e outros de acordo com a data de chegada da nota fiscal. Há, ainda, despadronização com relação às mensagens de solicitação de liberação de limite financeiro. Alguns órgãos emitem a mensagem para cada despesa, outros enviam somente uma mensagem solicitando liberação de limite financeiro para grupo com diversas obrigações.

66. A Vice-Governadoria, por exemplo, solicitou a liberação de limite



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

financeiro para pagamento de despesas com telefonia móvel, telefonia fixa, material de consumo, entre outras, mediante a mensagem nº 9.842 do dia 10.06.15, sem especificar valores individuais, números das notas de empenho, credores, prazos de vencimentos, com solicitação muito genérica, dificultando a realização de qualquer tipo de controle.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		Exercício 2015	
<b>Detalhamento da Mensagem</b>			
Número da Mensagem	9842	Data da Emissão	10/06/2015 16:00:40
UG Emitente	100101 VICE-GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL		
Período de Apresentação	Data Início 10/06/2015	Data Final	12/06/2015
Assunto LIBERAÇÃO DE LIMITE FINANCEIRO PROGRAMADO			
Mensagem	À GEPAD/COFIN/SUTES/SEF		
Solicitamos a liberação do LIMITE FINANCEIRO PROGRAMADO da seguinte forma:			
UNIDADE GESTORA: 100101 GESTÃO: 1 UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 10101 GRUPO DE DESPESA: 3 - Despesas Correntes FONTE: 100 DATA DE VENCIMENTO: No decorrer do mês de junho. VALOR: R\$ 30.000,00 (Trinta mil reais) JUSTIFICATIVA: Para pagamento de despesas correntes no mês de junho desta Vice-Governadoria, tais como: telefonia móvel, telefonia fixa, material de consumo em geral, suprimento de fundos, entre outras. OBSERVAÇÃO: MANTER O SALDO DA CONTA 822210403 RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES: JOSÉ CARLOS -3961-1730 ORDENADOR DE DESPESAS: JOSÉ ITAMAR - 3961-4820			
Operador	37161482100 AMIM MACEDO QUEIROZ		
Situação	Lida		

Fonte: Siggo

67. Não são raras as vezes em que uma mensagem solicita liberação para mais de uma despesa sem especificar detalhadamente cada uma. Nota-se que as mensagens de pedido de liberação de limite financeiro não possuem campos padronizados que permitam fiel identificação das despesas a serem pagas. Por outro lado, foram constatadas situações de pagamento sem respectiva mensagem de pedido de liberação de limite financeiro (PT 9).

68. Retomando a análise das respostas recebidas, notou-se que a maior parte dos órgãos da Administração Direta não se preocupa em ordenar as obrigações para fins de pagamento (PT 2). Observou-se que 74,1% das unidades respondentes sequer utilizam algum mecanismo, como planilha eletrônica, sistema informatizado, entre outros, que permita a organização das despesas segundo a ordem cronológica de exigibilidade. Os 25,9% restantes afirmaram utilizar algum mecanismo de controle. Porém, ao solicitar a esses órgãos que encaminhassem exemplos desses mecanismos, constatou-se que são ineficazes para o auxílio ao cumprimento do proposto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, não havendo informações referentes a ordem cronológica de exigibilidade de pagamento.

69. A Lei nº 8.666/93 não explicita qual seria o exato momento da exigibilidade da despesa. No GDF, também não existe um dispositivo legal que defina qual seria esse momento. Dessa forma, cada unidade administrativa adota uma data diferente e algumas não sabem sequer o que seria “o momento de exigibilidade”. Conforme respostas aos questionários aplicados (PT 2), 77,8% consideram a despesa exigível no momento do atesto da fatura ou nota fiscal; 16,7%, no lançamento da NL no Siggo; e 5,5%, em outros momentos. Percebe-



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

se, portanto, que não existe padronização quanto ao momento de exigibilidade a se adotar e, tampouco, à forma de controle.

70. Ressalte-se que a Secretaria de Saúde não precisa solicitar liberação de limite financeiro à SEF, porquanto o Fundo de Saúde é o responsável pelo pagamento de suas despesas. Conforme informado pela SES (PT 3), após o atesto, procede-se à liquidação da despesa e emissão da previsão de pagamento; na sequência, encaminham-se os autos para o Fundo de Saúde do DF para emissão da ordem bancária.

71. Vale acrescentar que o Decreto distrital nº 36.345/15, o qual estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, em seu art. 3º dispõe:

Art. 3º Compete aos titulares das unidades orçamentárias propor à Governança-DF, em até cinco dias após a publicação deste Decreto, a adequação do contingenciamento do gasto previsto na Lei Orçamentária à limitação de empenho estabelecida neste normativo.

72. Com o referido contingenciamento, algumas despesas foram desprovidas de crédito orçamentário, porém não foram contingenciadas como deveriam e sim realizadas sem prévio empenho, como, por exemplo, a despesa de aluguel da Região Administrativa de Brasília – RA I.

73. Conforme informado pela Gerente de Orçamento e Finanças da RA I, em 7.12.15 (PT 6), a gestão da RA de Brasília, em obediência ao Decreto distrital nº 36.345/15, decidiu contingenciar as despesas de aluguel, porém continuou usufruindo do imóvel durante todo o ano de 2015. As despesas de aluguel ocorreram normalmente, porém sem prévio empenho. Após sofrer ameaça de despejo, a administração da RA I entrou com um pedido de Nota Adicional à SEF e realizou o primeiro empenho do ano para despesas com aluguel em 18.08.15 (PT 8), referente ao pagamento da despesa já realizada em janeiro/15. Até o final do exercício de 2015, os aluguéis de setembro a dezembro/15, que já haviam sido usufruídos, sequer possuíam empenho<sup>3</sup>, o que caracteriza a realização de despesa sem prévio empenho, prática inconcebível para a Contabilidade Pública. A tabela a seguir apresenta os pagamentos realizados e as respectivas Notas de Empenho.

---

<sup>3</sup> Em consulta realizada dia 05.02.16, referente ao exercício de 2015, constatou-se que no dia 28.12.15 foi realizado pagamento parcial referente ao aluguel de agosto/15.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

<b>ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PLANO PILOTO (RA I)</b>						
<b>Despesas com locação do edifício-sede</b>						
<b>Nº NE</b>	<b>Data NE</b>	<b>Valor_NE (R\$)</b>	<b>Nº OB</b>	<b>Data OB</b>	<b>Valor OB (R\$)</b>	<b>Objeto</b>
2015NE00107	18/08/15	292.250,00				
			2015OB36413	20/08/15	292.248,00	Pagto aluguel Ed. RA I 01/15
2015NE00119	04/09/15	1.168.992,00				
			2015OB40512	11/09/15	292.248,00	Pagto aluguel Ed. RA I 02/15
			2015OB41056	14/09/15	292.248,00	Pagto aluguel Ed. RA I 03/15
			2015OB43274	24/09/15	584.496,00	Pagto aluguel Ed. RA I 04/05-15
2015NE00149	13/10/15	98.514,78				
			2015OB53721	20/11/15	98.514,78	Ressarcimento IPTU/TL parcelas 01 a 06
2015NE00162	26/11/15	650.000,00				
			2015OB55099	01/12/15	584.496,00	Pagto aluguel Ed. RA I 06 e 07/2015
2015NE00173	04/12/15	145.944,87				
2015NE00174	04/12/15	6.930,90				
2015NE00175	04/12/15	1.625,20				
			2015OB62712	28/12/15	220.006,97	Pagto parcial aluguel Edifício Sede 08/2015
<b>TOTAL EMPENHADO</b>		<b>2.364.257,75</b>	<b>TOTAL PAGO</b>		<b>2.364.257,75</b>	

Fonte: Siggo

74. Situação similar foi observada na Secretaria de Educação, que usufruiu do imóvel que serve de sede da Coordenação Regional de Ensino do Paranoá desde o mês de janeiro de 2015, mas somente realizou pagamentos a partir de 13.08.15, com a Nota de Empenho sendo emitida em 16.07.15, conforme demonstra a tabela a seguir.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

<b>SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - SEDF</b>						
<b>Despesas com locação do imóvel CRE Paranoá</b>						
<b>Nº NE</b>	<b>Data NE</b>	<b>Valor NE (R\$)</b>	<b>Nº OB</b>	<b>Data OB</b>	<b>Valor OB (R\$)</b>	<b>Objeto</b>
2015NE04477	16/07/2015	380.101,32				
			2015OB35035	13/08/15	1.675,11	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A31/01/2015
			2015OB35032	13/08/15	10.280,54	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A28/02/2015
			2015OB35033	13/08/15	31.675,11	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A31/03/2015
			2015OB35034	13/08/15	31.675,11	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A30/04/2015
			2015OB35030	13/08/15	31.675,11	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A31/05/2015
			2015OB35031	13/08/15	31.675,11	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A30/06/2015
			2015OB49687	03/11/15	15.123,16	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A31/07/2015
			2015OB49688	03/11/15	31.675,11	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A31/08/2015
			2015OB58114	14/12/15	23.254,24	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A30/09/2015
			2015OB58117	14/12/15	23.254,24	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A31/10/2015
			2015OB58119	14/12/15	23.254,24	Pagto aluguel CRE/PARANOÁ 01A30/11/2015
<b>TOTAL EMPENHADO</b>		<b>380.101,32</b>	<b>TOTAL PAGO</b>		<b>255.217,08</b>	

Fonte: Siggo

75. Cabe ressaltar que essas despesas com aluguéis foram selecionadas aleatoriamente, ou seja, outras despesas podem ter ocorrido sem prévio empenho. Assim, as despesas pendentes de aluguel da RA I e da Secretaria de Educação, bem como todas as outras que porventura estejam sendo realizadas da mesma maneira, não podem ser elencadas na listagem que relaciona as despesas segundo a ordem cronológica para pagamentos, visto que elas não possuem sequer empenho, quanto menos atesto ou liquidação.

### **Causas**

76. Podem ser apontadas como causas:

- inexistência de normatização regulamentando a ordem cronológica de pagamentos exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93, que defina o conceito de exigibilidade, o momento no qual ela se dá, os prazos para atesto e liquidação e os critérios para eventual alteração da ordem, entre outros requisitos;
- inexistência de sistema que ordene as despesas conforme o momento de exigibilidade e viabilize o controle do cumprimento das exigências para eventual inversão da cronologia dos pagamentos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

### **Efeitos**

77. Como efeitos, tem-se que a ausência de padronização pode promover favorecimentos indevidos de credores em detrimento de outros, gerando insegurança quanto ao momento em que receberão o pagamento.

### **Proposições**

78. Sugere-se determinar ao Chefe do Poder Executivo do GDF, à SEF e à Controladoria-Geral do DF:

- normatizar o processo de pagamento das obrigações do GDF em conformidade com o art. 5º da Lei nº 8.666/93, com definição, pelo menos, de: conceito de exigibilidade, prazos para atesto e liquidação, prioridades de pagamento, justificativas para a preterição de ordem e outros meios de conferir maior transparência à ordem cronológica de pagamento dos credores no âmbito local;
- adaptar o Siggo para que contemple os requisitos fixados na normatização a ser expedida, de forma a permitir, em especial, a organização automatizada das despesas a serem pagas consoante a ordem cronológica da data de exigibilidade, assim como a inclusão de justificativa em eventual necessidade de inversão da cronologia dos pagamentos;
- promover ampla capacitação dos gestores distritais a respeito da aplicação da normatização a ser expedida, conscientizando quanto à importância do cumprimento da ordem cronológica exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93 e às eventuais penalidades em caso de descumprimento.

### **Benefícios Esperados**

79. Com a implementação das proposições, espera-se que haja uma padronização do sistema de pagamentos do GDF, permitindo o cumprimento dos preceitos da Lei nº 8.666/93 e evitando a ocorrência de favorecimentos indevidos.

### ***Achado 4 – Inexistência de critérios objetivos que norteiem a tomada de decisão da SUTES quanto à ordenação dos pagamentos a serem realizados.***

#### **Critério**

80. Existência de parâmetros objetivos que orientem a ordenação dos pagamentos a serem realizados, reduzindo a subjetividade dos gestores responsáveis.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

### **Análises e Evidências**

81. Nos questionários enviados às auditadas (PT 2), foi solicitada a descrição do processo de pagamento das obrigações desde o recebimento da nota fiscal, passando pelo atesto, liquidação, até a emissão da OB. Consoante mencionado no achado 3, as unidades auditadas informaram que, após toda a conferência da documentação do fornecedor, é solicitada, por meio de mensagem no Siggo, limite financeiro à SUTES, para que possam formalizar a liquidação da despesa no sistema, por meio de emissão da Nota de Lançamento.

82. Em resposta à Nota de Auditoria nº 1, a SUTES enviou o Ofício nº 208/2015–GAB/SUTES (PT 4), no qual é informado que, após o recebimento das mensagens, é realizada triagem, separando as despesas entre obrigatórias (CEB, Caesb, aluguéis, impostos, entre outras) e ordinárias. Aquelas são tratadas com prioridade, já as demais são classificadas por meio do vencimento informado pelo órgão solicitante e pelo valor, pois, em um cenário de disponibilidades reduzidas, prefere-se atender demandas de menor valor, abrangendo, assim, mais unidades gestoras. Destarte, esses critérios utilizados não são objetivos, visto que permite ao Tesouro usar de discricionariedade na liberação do limite financeiro.

83. Outrossim, cabe destacar que a liquidação da despesa, de acordo com o art. 63 da Lei nº 4.320/64, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Portanto, não caberia à SUTES autorizar, ainda que indiretamente, a formalização da liquidação da despesa no Siggo.

84. Quanto ao tema, o art. 30 do Decreto distrital nº 32.598/10 assim se expressa:

*Art. 30. Observadas as disposições legais, compete aos ordenadores de despesa:*

*I – determinar ou dispensar a realização de licitação;*

*II – autorizar a realização de despesa e determinar a emissão de Nota de Empenho;*

*III – autorizar a concessão de suprimentos de fundos;*

*IV – autorizar a liquidação da despesa;*

*V – autorizar o pagamento.*

*VI – promover a adequação da classificação orçamentária entre fontes de recurso, nos empenhos liquidados, para o equilíbrio financeiro e orçamentário.*

85. Com a necessidade de solicitação de limite financeiro, a SUTES estaria usurpando, de forma indireta, as funções dos ordenadores de despesa, descritas nos incisos IV e V.

86. Ademais, o art. 59 do supracitado Decreto apregoa que a liquidação da despesa será previamente autorizada pelo ordenador de despesa e dará origem à Nota de Lançamento – NL, que deverá ser emitida pela unidade responsável pela administração do crédito, por intermédio do Siac/Siggo. O Decreto não expressa a necessidade do envio de mensagem, tampouco de nenhum outro instrumento, solicitando autorização para a emissão da NL. A supremacia da essência sobre a forma se dá ao não condicionar a emissão de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

NL ao envio de mensagens pelas unidades solicitando liberação de cota, uma vez que a não liberação da cota financeira pela SUTES impede o lançamento no Siggo do estágio da liquidação, o qual já ocorrera de fato.

87. Outro problema relacionado a essas mensagens é que o órgão demandante não recebe nenhuma resposta por parte da SUTES, sendo que a não liberação do recurso impede a formalização da liquidação no sistema. O setor de orçamento e finanças da UG solicitante tem que consultar constantemente a conta contábil 8.2.2.2.1.04.03 para verificar se foram disponibilizados os recursos.

88. Nota-se que a exigência de mensagens solicitando liberação de limite financeiro para que, posteriormente, seja feita a emissão da NL afronta as normas citadas. Além disso, contribui sobremaneira para o descumprimento da ordem cronológica de pagamento segundo a data de exigibilidade, porquanto possibilita à SUTES a definição da ordem de pagamento segundo seus parâmetros.

89. Vale dizer que é condenável a sistemática de emissão de NL condicionada ao envio de mensagens pelas unidades solicitando liberação de cota, vez que, atestado o recebimento do bem/serviço e liquidada a despesa, a NL deve ser emitida, independente de haver cota financeira ou não; caso contrário, impedir a emissão da NL por ausência de recursos financeiros corresponde a impedir o registro contábil das despesas já liquidadas (reconhecimento do direito líquido e certo do credor). Tendo em vista o cenário atual pelo qual o GDF passa, entende-se a necessidade de controle quanto aos recursos financeiros. No entanto, esse gerenciamento não deveria interferir na liquidação da despesa.

### **Causas**

90. Pode-se apontar como causa a falta de regulamentação quanto ao processo de pagamento, com especificação dos critérios a serem adotados para cumprimento da ordem cronológica exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93.

### **Efeitos**

91. Como efeitos observáveis podem ser citados:

- possibilidade de favorecimentos indevidos a credores;
- possibilidade de favorecimentos de alguns órgãos em detrimento de outros;
- descumprimento das normas de execução orçamentária e financeira do GDF (Decreto nº 32.598/10), pelo condicionamento da formalização da liquidação da despesa no Siggo à prévia liberação de cota financeira pela SUTES;
- prejuízos decorrentes de eventuais atrasos nos pagamentos por parte do gestor, devido à não liberação de cota por parte da SUTES ou à necessidade de verificação constante quanto à liberação da cota financeira, uma vez que a SUTES não responde tempestivamente às mensagens.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

### **Proposições**

92. Sugere-se determinar ao Chefe do Poder Executivo do GDF, à SEF e à Controladoria-Geral do DF:

- normatizar o processo de pagamento das obrigações do GDF em conformidade com o art. 5º da Lei nº 8.666/93, com definição, pelo menos, de: conceito de exigibilidade, prazos para atesto e liquidação, prioridades de pagamento, justificativas para a preterição de ordem e outros meios de conferir maior transparência à ordem cronológica de pagamento dos credores no âmbito local;
- deixar de condicionar a emissão de NL pela UG no Siggo à prévia liberação de cota financeira pela SUTES/SEF, uma vez que essa prática afronta as Normas de Execução Orçamentária e Financeira, por impedir o regular e tempestivo registro contábil das despesas já liquidadas (reconhecimento do direito líquido e certo do credor).

### **Benefícios Esperados**

93. Com a regulamentação da sistemática do processo de pagamento em conformidade com o art. 5º da Lei nº 8.666/93, espera-se que a liquidação das despesas ocorra no tempo devido, independente de interferências da SEF; haja padronização de procedimentos e consequentemente maior facilidade de controle da ordem de exigibilidade de pagamentos.

#### **2.4 QA 4 – A Secretaria de Fazenda do DF, como órgão central de administração financeira, e o Fundo de Saúde do DF, como principal órgão pagador das despesas da Secretaria de Saúde, realizam os pagamentos obedecendo a ordem cronológica fixada pela Lei nº 8.666/93?**

94. *Apesar de os pagamentos serem realizados, via de regra, segundo a ordem das mensagens de pedido de limite financeiro enviadas, constatou-se que alguns pagamentos foram privilegiados em detrimento de outros, conforme discricionariedade da SEF. Situação semelhante ocorreu no FSDF, cujos pagamentos majoritariamente respeitaram a ordem de apresentação da SES, mas, em alguns casos, houve preterição de ordem.*

**Achado 5 – Os órgãos pagadores eventualmente realizam pagamentos em desacordo com a ordem cronológica apregoadada pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93, sem apresentação de qualquer justificativa.**

### **Critério**

95. Conformidade entre a cronologia das exigibilidades de pagamentos e da realização dos respectivos pagamentos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

### **Análises e Evidências**

96. Conforme já mencionado, compete à SEF, por intermédio da SUTES, a realização dos pagamentos das obrigações da Administração Direta do DF. Reforça-se que as despesas da Secretaria de Saúde são pagas pelo FSDF, por força do art. 2º da Lei Complementar nº 141/12, outrora mencionado. O art. 5º da Lei 8.666/93 deixa claro que a data de exigibilidade da obrigação deverá ser o critério utilizado para ordenação das despesas a serem pagas. Todavia, a SEF e o FSDF utilizam critérios diversos para a seleção dos gastos que serão pagos.

97. Questionou-se ao Subsecretário do Tesouro do DF, em entrevista realizada na SUTES (PT 1), quais métodos eram utilizados para o ordenamento das despesas a serem pagas. Ele declarou que, conforme a disponibilidade de recursos, de acordo com sua avaliação de urgência e risco, analisam-se quais despesas deverão ser pagas, não levando necessariamente em consideração a ordem de chegada desses pedidos.

98. O Subsecretário informou ainda que as despesas tratadas como urgentes são as com data de vencimento previamente definidas, cujo atraso no pagamento geraria multas e juros de mora, onerando ainda mais o caixa do GDF, tais como despesas com telefone, água e luz. Já o quesito risco diz respeito às despesas referentes a serviços essenciais, que é o caso do transporte coletivo. A falta de pagamento das empresas que prestam esse serviço ocasionaria o atraso no pagamento dos funcionários, podendo gerar paralisação das atividades e o consequente transtorno à população do DF. As folhas de pagamento dos servidores também são prioridade. Ressalta-se que despesas com pessoal, assim como várias outras, não estão submetidas à cronologia exigida pelo art. 5º da Lei 8.666/93.

99. Os demais gastos, segundo o Ofício nº 208/15–GAB/SUTES (PT 4), são analisados de forma que possa ser atendida a maior quantidade de unidades gestoras possível, liberando limites financeiros para o pagamento de dispêndios de menor valor. A filtragem dos pagamentos ocorre antes da emissão das NL e PP, a partir das mensagens enviadas, consoante explicitado no achado 3.

100. Em consultas realizadas no Siggo, foi possível perceber que apesar de os pagamentos serem realizados pela SEF, via de regra, segundo a ordem das mensagens de solicitação de limite financeiro enviadas pelas UGs (PTs 9 a 14), o órgão pagador exerce papel fundamental na seleção dos pagamentos a serem realizados, fazendo com que alguns sejam privilegiados em detrimento de outros. Assim, a cronologia dos pagamentos é definida, em alguns casos, segundo a data de liberação dos limites financeiros, obedecendo a critérios diversos daquele estabelecido na norma regente, conforme já informado pelo Subsecretário do Tesouro do DF. Entretanto, a maior parte dos pagamentos respeita a cronologia das solicitações de liberação de limite financeiro. Importante salientar que, se porventura a unidade gestora encaminhar pedidos de liberação de limite financeiro em desordem, conforme a metodologia verificada, a SEF tenderá a realizar os pagamentos em desordem, obedecendo ao que lhe for encaminhado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

101. A seguir, exemplos de descumprimento de ordem percebidos na Secretaria de Educação e na Secretaria de Gestão Administrativa e Desburocratização.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - SEDF												
Nº Msg	Data Msg	Tipo de Despesa	NL da SEF Liberando Recurso	Data NL	NL UG após Liquidação da Despesa	Data NL	PP	Data Emissão PP	Data Venc. PP	OB	Data OB	Valor (R\$)
14918	21/ago	Manutenção nas escolas	12216	28/ago	13540	11/set	12242	16/set	18/set	42285	18/set	358.423,52
15222	26/ago	Manutenção nas escolas	12193	28/ago	13048 13049	28/ago	11425 11426	28/ago	31/ago 31/ago	38357 38358	31/ago	203.435,91
15475	31/ago	Manutenção nas escolas	15059	16/out	16977	16/out	13758	16/out	19/out	47631	19/out	303.872,60
15622	02/set	Manutenção nas escolas	13232	14/set	13572 13573	14/set	12129 12130	14/set	16/set 16/set	41784 41786	16/set	191.296,85
16927	21/set	Transporte Escolar	15229	20/out	17682	20/out	14119	20/out	22/out	48305	22/out	286.239,55
17160	24/set	Transporte Escolar	13742	24/set	14293	25/set	12813	25/set	28/set	43705	28/set	25.702,17
17310	28/set	Manutenção em TI	15185	19/out	17560 17565	20/out	14079 14081	20/out	22/out 22/out	48309 48311	22/out	135.126,89
17838	06/out	Serviço de Vigilância	14625	07/out	15200	08/out	13531	08/out	08/out	45699	08/out	197.023,62
17954	08/out	Manutenção em Ar-Condicionado	14681	08/out	15471 15472 15473	13/out	13639 13642 13644	13/out	15/out 15/out 15/out	46969 46971 46972	15/out	26.640,54

Fonte: Siggo e PT 9 e PT14.

Nota: Os números de NL, PP e OB referem-se a 2015, bem como todas as datas apresentadas na tabela.

102. No caso da Secretaria de Educação, a liberação de limite financeiro pela SUTES é elemento determinante para definição da cronologia dos pagamentos a serem realizados.

103. Em relação à SEGAD, houve outros fatores de ordem interna à unidade gestora que influenciaram o descumprimento da ordem cronológica. Entretanto, a influência da atuação da SUTES mostrou-se fundamental no pagamento da despesa objeto da Mensagem nº 16936, conforme tabela a seguir.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

SECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E DESBUROCRATIZAÇÃO - SEGAD												
Nº Msg	Data Msg	Tipo de Despesa	NL da SEF Liberando Recurso	Data NL	NL UG após Liquidação da Despesa	Data NL	PP	Data Emissão PP	Data Venc. PP	OB	Data OB	Valor (R\$)
14109	11/ago	Locação de veículos	11378	12/ago	2090	12/ago	1715	17/ago	19/ago	36145	19/ago	62.160,00
14578	17/ago	Locação de veículos	11622	18/ago	2081	12/ago	1671	13/ago	17/ago	35951	17/ago	22.249,75
15899	04/set	Limp. e Conservação	13115	11/set	2302	11/set	1874	11/set	14/set	41319	14/set	1.229.584,83
16154	10/set	Limp. e Conservação	13119	11/set	2301	11/set	1868	11/set	11/set	40846	11/set	158.146,95
16936	21/jul	Locação de veículos	13773	25/set	2407	25/set	1971	25/set	28/set	43883	28/set	39.474,40
16118	09/set	Locação de máquinas	13117	11/set	2321	11/set	1886	11/set	14/set	41326	14/set	373.903,24
16078	09/set	Vigilância	13117	11/set	2313	11/set	1878	11/set	14/set	41323	14/set	3.722.735,24
16154	10/set	Limp. e Conservação	13119	11/set	2301	11/set	1868	11/set	11/set	40846	11/set	158.146,95

Fonte: Siggo e PT 10 e PT14.

Nota: Os números de NL, PP e OB referem-se a 2015, bem como todas as datas apresentadas na tabela.

104. Saliente-se que, nos casos examinados de desatendimento, não se percebeu má-fé, inclusive nos casos de liberação parcial de recursos. Essa liberação parcial de recursos significa que o pedido de liberação de limite financeiro não foi atendido por completo, em uma única mensagem de liberação, mas em partes, no mesmo dia ou em dias distintos.

105. Já o FSDF, por meio do Ofício nº 212/15–DIEX/FSDF/SES-DF (PT 4), esclareceu que compete à Diretoria de Contabilidade, Orçamento e Finanças – DICOF da Secretaria de Saúde o atesto da despesa e as emissões da NL e da PP, cabendo a ele somente o lançamento da OB. Ademais, ressaltou que as PP já são geradas com a data de vencimento programada, competindo ao Fundo somente a verificação dessa data e o posterior registro da OB. Caberia ao FSDF, portanto, apenas a execução dos pagamentos na ordem estabelecida pela Secretaria de Saúde.

106. Consoante o Fundo, a OB é emitida observando a data de vencimento da PP, que é determinada pela DICOF. Porém, em consulta ao Siggo, verificou-se que em alguns casos essa data não é observada, ocorrendo despesas pagas após o momento definido, conforme demonstrado abaixo (PT 07).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

DESPESAS PAGAS PELO FSDF							
FONTE DE RECURSO: 100							
Nº da NL	Data de Emissão da NL	Nº da PP	Data de Emissão da PP	Data de Vencimento da PP	Nº da OB	Data de Emissão da OB	Valor R\$
7458	02/06/15	9120	02/06/15	05/06/15	8161	09/06/15	147.544,59
7590	03/06/15	9370	03/06/15	05/06/15	7923	05/06/15	172.052,28
9042	30/06/15	11827	03/07/15	07/07/15	11197	14/07/15	13.258,70
9217	02/07/15	11860	03/07/15	07/07/15	10613	10/07/15	28.420,00
9218	02/07/15	11925	06/07/15	08/07/15	10503	08/07/15	346.932,00
10664	27/07/15	14499	05/08/15	07/08/15	14531	31/08/15	336.594,72
10722	28/07/15	14645	07/08/15	11/08/15	13218	13/08/15	76.785,60
11090	30/07/15	14619	07/08/15	11/08/15	13203	12/08/15	24.553,41
12338	25/08/15	16411	01/09/15	03/09/15	15853	24/09/15	103.319,08
12484	26/08/15	16348	01/09/15	03/09/15	15093	09/09/15	30.365,00
12490	27/08/15	16443	02/09/15	04/09/15	14917	08/09/15	16.250,58

Fonte: Siggo e PT 7.

107. Por fim, reitera-se a necessidade de bloqueio do sistema para a emissão de PP e OB em desacordo com ordem de cronologia das exigibilidades, o que somente seria possível após inserir a devida justificativa, destravando o sistema.

### **Causas**

108. A cronologia dos pagamentos segundo os critérios estipulados pelo art. 5º da Lei de Licitações não é objeto de atenção dos órgãos pagadores. Ademais, a ineficiência do Siggo, permitindo a inobservância das datas de NL e PP no momento de lançamento da OB, contribui para que ocorram pagamentos com preterições de ordem.

### **Efeitos**

109. O principal efeito é o próprio descumprimento do art. 5º da Lei de Licitações. Além disso, a probabilidade de favorecimentos ilícitos e a insegurança dos credores são consequências da falta de um critério bem definido, que não dê margem para a atuação discricionária dos responsáveis pelos pagamentos das obrigações.

### **Proposições**

110. Sugere-se determinar à Controladoria-Geral do DF:

- após a normatização do processo de pagamento das obrigações do GDF em conformidade com o art. 5º da Lei nº 8.666/93 e da adaptação do Siggo aos critérios normatizados, empreender fiscalização incisiva acerca da cronologia dos pagamentos realizados pelas unidades do complexo administrativo distrital, aplicando-se as penalidades cabíveis em casos de desobediência à ordem cronológica sem a correspondente justificativa devidamente publicada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

### ***Benefícios Esperados***

111. Espera-se que os órgãos pagadores fiquem impossibilitados de desobedecer a ordem cronológica de pagamentos exigida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93, exceto por meio da apresentação de justificativa, previamente publicada.

## **3 QUESTÕES INCIDENTAIS**

112. Ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, foram apresentadas várias demandas a serem tratadas nos presentes autos, por se relacionarem, de alguma forma, com os ditames do art. 5º da Lei nº 8.666/93. O presente tópico destina-se, nos estreitos limites inicialmente traçados, a analisar tais questões à luz da legislação regente.

### ***DECISÃO Nº 5.888/15 – PROCESSO Nº 3597/15-E***

113. Por meio do item V.b da Decisão nº 5.888/15, proferida no bojo do Processo nº 3597/15-e, este Tribunal deliberou por autorizar o encaminhamento de cópia da Representação nº 5/2015-CF (e-DOC 0A819D36) e do próprio *decisum* a esta Semag, para avaliação da ordem cronológica das obras paralisadas, tendo em conta a auditoria em andamento nos presentes autos.

114. Visando atender ao quanto determinado na referida Decisão, foram promovidos o levantamento e a análise de dados relativos à ordem cronológica dos pagamentos ocorridos em 2015 relacionados aos contratos de obras paralisadas.

115. Para tanto, partiu-se da relação de contratos atinentes a obras paralisadas elaborada pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO/Secex/TCDF (e-DOC A9A3DDBE) e da relação de pagamentos pendentes referentes a obras executadas, elaborada pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital – Novacap e enviada a esta Corte (e-DOC ED75928F-c), ambas constantes do mencionado Processo nº 3597/15-e. O conteúdo dos referidos documentos integra os Papéis de Trabalho (PT) nº 15 e 16, respectivamente, associados aos presentes autos.

116. Foram selecionadas para análise as obras paralisadas integrantes da relação elaborada pelo NFO que constavam também do documento oriundo da Novacap, uma vez que neste último mencionavam-se informações essenciais ao exame, como número e data das correspondentes Notas Fiscais. Vale dizer que, embora a relação de obras paralisadas, elaborada pelo NFO, também contenha dados relativos ao Departamento de Estradas de Rodagem do DF – DER/DF e à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos do DF – Sinesp, as análises restringiram-se apenas à Novacap, em função da indisponibilidade de dados adicionais sobre contratos e notas fiscais relacionados àquelas duas unidades.

117. O resultado do cotejo dos dados constantes das relações elaboradas pelo NFO (PT 15) e pela Novacap (PT 16) foi confrontado com as correspondentes Ordens Bancárias emitidas em 2015, no âmbito do Siggo (PT



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

17). Convém esclarecer que a verificação da ordem cronológica de pagamentos foi promovida somente entre as Ordens Bancárias – OBs relacionadas às obras paralisadas, não abarcando, portanto, a emissão de OBs atinentes a outros contratos estranhos ao ponto específico objeto da presente verificação. O resultado é apresentado na tabela a seguir.

ORDEM DE PAGAMENTO DAS FATURAS PENDENTES DE PAGAMENTO RELACIONADAS A OBRAS PARALISADAS - EXERCÍCIO DE 2015										
UNIDADE GESTORA LIQUIDANTE E PAGADORA: COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL - NOVACAP (CÓDIGO 190201)										
Nº DA NOTA FISCAL	DATA DA NOTA FISCAL	Nº DO CONTRATO	Nº DA NL	DATA DA NL	Nº DA OB	DATA DA OB	VALOR DA OB (em R\$)	CÓDIGO DO CREDOR	NOME DO CREDOR	CÓD FONTE DE RECURSO
FONTE DE RECURSO 100000000 - ORDINÁRIO NÃO VINCULADO										
34	01/04/14	584/12	2015NL03879	11/06/15	2015OB02802	22/06/15	75.573,82	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
107	17/07/14	584/12	2015NL03877	11/06/15	2015OB02803	22/06/15	190.908,67	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
139	10/09/14	584/12	2015NL03720	08/06/15	2015OB02807	22/06/15	24.388,79	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
138	10/09/14	584/12	2015NL03721	08/06/15	2015OB02806	22/06/15	853,91	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
149	18/09/14	584/12	2015NL03722	08/06/15	2015OB02809	22/06/15	305.563,61	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
33	03/11/14	537/10	2015NL04046	16/06/15	2015OB02644	17/06/15	73.704,44	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	100000000
32	03/11/14	537/10	2015NL04045	16/06/15	2015OB02645	17/06/15	55.354,79	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	100000000
7	24/11/14	559/14	2015NL04183	19/06/15	2015OB02761	19/06/15	16.219,93	06975543000100	LAGO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA-ME	100000000
FONTE DE RECURSO 135008841 - CONTRATO OPERAÇÃO CRÉDITO - MOBILIDADE INTEGRADA										
156	09/01/14	540/14	2015NL06355	21/08/15	2015OB04154	21/08/15	597.794,92	00584755000180	VIA ENGENHARIA S/A	135008841
500	13/08/14	513/14	2015NL02690	05/05/15	2015OB01775	06/05/15	867.975,01	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
94	14/08/14	540/14	2015NL06340	21/08/15	2015OB04150	21/08/15	891.267,54	00584755000180	VIA ENGENHARIA S/A	135008841
218	14/08/14	540/14	2015NL06349	21/08/15	2015OB04149	21/08/15	891.267,54	17262213000194	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	135008841
113	19/08/14	574/13	2015NL02675	05/05/15	2015OB01758	06/05/15	1.397.242,80	10441611000129	TRIER ENGENHARIA LTDA	135008841
1430	28/08/14	673/13	2015NL06330	21/08/15	2015OB04143	21/08/15	343.825,56	00507949000182	JATOBETON ENGENHARIA LTDA	135008841
618	05/09/14	604/11	2015NL02733	05/05/15	2015OB01807	06/05/15	628.055,32	36772051000189	DAN-HEBERT ENGENHARIA S.A.	135008841
164	10/09/14	578/13	2015NL02676	05/05/15	2015OB01767	06/05/15	597.230,86	04858174000140	EPIC PROJETOS E CONST. LTDA	135008841
513	23/09/14	677/13	2015NL02699	05/05/15	2015OB01799	06/05/15	981.032,36	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
514	23/09/14	513/14	2015NL02691	05/05/15	2015OB01777	06/05/15	1.038.059,19	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
641	13/10/14	604/11	2015NL02719	05/05/15	2015OB01792	06/05/15	964.669,05	36772051000189	DAN-HEBERT ENGENHARIA S.A.	135008841
522	20/10/14	513/14	2015NL02693	05/05/15	2015OB01782	06/05/15	1.116.288,06	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
521	20/10/14	677/13	2015NL02698	05/05/15	2015OB01794	06/05/15	594.519,76	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
384	29/10/14	570/14	2015NL05058	10/07/15	2015OB03368	10/07/15	316.000,12	00679047000123	TÉCNICA CONSTRUÇÃO COM. E INDÚSTRIA LTDA	135008841
36	05/11/14	597/13	2015NL02696	05/05/15	2015OB01766	06/05/15	609.455,46	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
36	05/11/14	597/13	2015NL02700	05/05/15	2015OB01765	06/05/15	52.135,75	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
658	05/11/14	604/11	2015NL02721	05/05/15	2015OB01790	06/05/15	357.727,79	36772051000189	DAN-HEBERT ENGENHARIA S.A.	135008841
536	20/11/14	513/14	2015NL02694	05/05/15	2015OB01783	06/05/15	401.482,89	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
381	26/11/14	540/14	2015NL06358	21/08/15	2015OB04155	21/08/15	1.970.188,52	17262213000194	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	135008841
153	26/11/14	540/14	2015NL06352	21/08/15	2015OB04156	21/08/15	1.970.188,51	00584755000180	VIA ENGENHARIA S/A	135008841
386	01/12/14	540/14	2015NL06356	21/08/15	2015OB04151	21/08/15	597.794,92	17262213000194	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	135008841
549	02/12/14	677/13	2015NL02695	05/05/15	2015OB01789	06/05/15	281.532,86	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
1497	02/12/14	673/13	2015NL06331	21/08/15	2015OB04140	21/08/15	296.599,67	00507949000182	JATOBETON ENGENHARIA LTDA	135008841
177	08/12/14	615/13	2015NL02718	05/05/15	2015OB01805	06/05/15	481.421,03	00578443000164	CAENGE S/A - CONST. ADM. E ENGENHARIA	135008841
395	10/12/14	570/14	2015NL02705	05/05/15	2015OB01778	06/05/15	301.573,40	00679047000123	TÉCNICA CONSTRUÇÃO COM. E INDÚSTRIA LTDA	135008841
41	11/12/14	503/14	2015NL02667	05/05/15	2015OB01762	06/05/15	150.355,96	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
42	11/12/14	597/13	2015NL03304	22/05/15	2015OB02857	23/06/15	30.168,80	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
42	11/12/14	597/13	2015NL03304	22/05/15	2015OB04364	02/09/15	3.389,85	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
548	12/12/14	677/13	2015NL02697	05/05/15	2015OB01793	06/05/15	6.764,79	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
67	17/12/14	620/13	2015NL02728	05/05/15	2015OB01797	06/05/15	131.439,00	03186991000137	CENTRAL ENGENHARIA E CONSTRUTORA LTDA	135008841
3066	17/12/14	609/11	2015NL02727	05/05/15	2015OB02295	18/05/15	15.311,68	01417904000180	DIVAL ENGENHARIA LTDA	135008841
552	18/12/14	513/14	2015NL02688	05/05/15	2015OB01780	06/05/15	185.508,68	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841

Fonte: PTs 15, 16 e 17.

Obs.<sup>1</sup>: NL: Nota de Lançamento; OB: Ordem Bancária.

Obs.<sup>2</sup>: Lista ordenada pela data da Nota Fiscal.

118. Os dados da tabela levam a crer que teria havido preterição no pagamento de diversas faturas, quando comparadas a outras com data de emissão posterior a elas. É o caso, por exemplo, da fatura nº 156, com emissão em 09.01.14 e pagamento em 21.08.15, possivelmente preterida em relação a todas as demais faturas emitidas em data posterior, porém com pagamento anterior a 21.08.15. Várias outras faturas encontram-se em situação semelhante.

119. No entanto, é imperioso ressaltar que o pagamento pela execução de obras, especialmente as que se encontram paralisadas, não depende somente da emissão da correspondente nota fiscal pelo credor, estando a depender, via de regra, de outros elementos necessários ao processo de liquidação da despesa, como por exemplo a medição da etapa da obra efetivamente executada, o atesto da nota fiscal pelo executor do contrato e a apresentação de certidões de regularidade fiscal.

120. Por outro lado, se a análise dos dados da mesma tabela levar em consideração as datas de emissão da Nota de Lançamento (documento hábil ao registro contábil da liquidação da despesa) e da Ordem de Pagamento, chega-se a conclusão distinta da registrada no parágrafo anterior, ou seja: as ordens de pagamento seguiram a cronologia das datas de emissão das NLs,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

salvo pouquíssimas exceções.

ORDEM DE PAGAMENTO DAS FATURAS PENDENTES DE PAGAMENTO RELACIONADAS A OBRAS PARALISADAS - EXERCÍCIO DE 2015										
UNIDADE GESTORA LIQUIDANTE E PAGADORA: COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL - NOVACAP (CÓDIGO 190201)										
Nº DA NL	DATA DA NL	Nº DA NOTA FISCAL	DATA DA NOTA FISCAL	Nº DO CONTRATO	Nº DA OB	DATA DA OB	VALOR DA OB (em R\$)	CÓDIGO DO CREDOR	NOME DO CREDOR	CÓD FONTE DE RECURSO
<b>FONTE DE RECURSO 100000000 - ORDINÁRIO NÃO VINCULADO</b>										
2015NL03720	08/06/15	139	10/09/14	584/12	2015OB02807	22/06/15	24.388,79	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
2015NL03721	08/06/15	138	10/09/14	584/12	2015OB02806	22/06/15	853,91	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
2015NL03722	08/06/15	149	18/09/14	584/12	2015OB02809	22/06/15	305.563,61	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
2015NL03879	11/06/15	34	01/04/14	584/12	2015OB02802	22/06/15	75.573,82	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
2015NL03877	11/06/15	107	17/07/14	584/12	2015OB02803	22/06/15	190.908,67	36768943000106	CONSTRUTORA RV LTDA	100000000
2015NL04046	16/06/15	33	03/11/14	537/10	2015OB02644	17/06/15	73.704,44	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	100000000
2015NL04045	16/06/15	32	03/11/14	537/10	2015OB02645	17/06/15	55.354,79	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	100000000
2015NL04183	19/06/15	7	24/11/14	559/14	2015OB02761	19/06/15	16.219,93	06975543000100	LAGO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA-ME	100000000
<b>FONTE DE RECURSO 135008841 - CONTRATO OPERAÇÃO CRÉDITO - MOBILIDADE INTEGRADA</b>										
2015NL02690	05/05/15	500	13/08/14	513/14	2015OB01775	06/05/15	867.975,01	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02675	05/05/15	113	19/08/14	574/13	2015OB01758	06/05/15	1.397.242,80	10441611000129	TRIER ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02733	05/05/15	618	05/09/14	604/11	2015OB01807	06/05/15	628.055,32	36772051000189	DAN-HEBERT ENGENHARIA S.A.	135008841
2015NL02676	05/05/15	164	10/09/14	578/13	2015OB01767	06/05/15	597.230,86	04858174000140	EPC PROJETOS E CONST. LTDA	135008841
2015NL02699	05/05/15	513	23/09/14	677/13	2015OB01799	06/05/15	981.032,36	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02691	05/05/15	514	23/09/14	513/14	2015OB01777	06/05/15	1.038.059,19	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02719	05/05/15	641	13/10/14	604/11	2015OB01792	06/05/15	964.689,05	36772051000189	DAN-HEBERT ENGENHARIA S.A.	135008841
2015NL02693	05/05/15	522	20/10/14	513/14	2015OB01782	06/05/15	1.116.288,06	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02698	05/05/15	521	20/10/14	677/13	2015OB01794	06/05/15	594.519,76	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02696	05/05/15	36	05/11/14	597/13	2015OB01766	06/05/15	609.455,46	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
2015NL02700	05/05/15	36	05/11/14	597/13	2015OB01765	06/05/15	52.135,75	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
2015NL02721	05/05/15	658	05/11/14	604/11	2015OB01790	06/05/15	357.727,79	36772051000189	DAN-HEBERT ENGENHARIA S.A.	135008841
2015NL02694	05/05/15	536	20/11/14	513/14	2015OB01783	06/05/15	401.482,89	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02695	05/05/15	549	02/12/14	677/13	2015OB01789	06/05/15	281.532,86	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02718	05/05/15	177	08/12/14	615/13	2015OB01805	06/05/15	481.421,03	00578443000164	CAENGE S/A - CONST., ADM. E ENGENHARIA	135008841
2015NL02705	05/05/15	395	10/12/14	570/14	2015OB01778	06/05/15	301.573,40	00679047000123	TECNICA CONSTRUÇÃO COM. E INDUSTRIA LTDA	135008841
2015NL02667	05/05/15	41	11/12/14	503/14	2015OB01762	06/05/15	150.355,96	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
2015NL02697	05/05/15	548	12/12/14	677/13	2015OB01793	06/05/15	6.764,79	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02728	05/05/15	67	17/12/14	620/13	2015OB01797	06/05/15	131.439,00	03186991000137	CENTRAL ENGENHARIA E CONSTRUTORA LTDA	135008841
2015NL02727	05/05/15	3066	17/12/14	609/11	2015OB02295	18/05/15	15.311,68	01417904000180	DIVAL ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL02688	05/05/15	552	18/12/14	513/14	2015OB01780	06/05/15	185.508,68	00629584000169	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL03304	22/05/15	42	11/12/14	597/13	2015OB02857	23/06/15	30.168,80	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
2015NL03304	22/05/15	42	11/12/14	597/13	2015OB04364	02/09/15	3.389,85	01739223000138	VALE DO IPÊ CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO LTDA	135008841
2015NL05058	10/07/15	384	29/10/14	570/14	2015OB03368	10/07/15	316.000,12	00679047000123	TECNICA CONSTRUÇÃO COM. E INDUSTRIA LTDA	135008841
2015NL06355	21/08/15	156	09/01/14	540/14	2015OB04154	21/08/15	597.794,92	00584755000180	VIA ENGENHARIA S/A	135008841
2015NL06340	21/08/15	94	14/08/14	540/14	2015OB04150	21/08/15	891.267,54	00584755000180	VIA ENGENHARIA S/A	135008841
2015NL06349	21/08/15	218	14/08/14	540/14	2015OB04149	21/08/15	891.267,54	17262213000194	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	135008841
2015NL06330	21/08/15	1430	28/08/14	673/13	2015OB04143	21/08/15	343.825,56	00507949000182	JATOBETON ENGENHARIA LTDA	135008841
2015NL06358	21/08/15	381	26/11/14	540/14	2015OB04155	21/08/15	1.970.188,52	17262213000194	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	135008841
2015NL06352	21/08/15	153	26/11/14	540/14	2015OB04156	21/08/15	1.970.188,51	00584755000180	VIA ENGENHARIA S/A	135008841
2015NL06356	21/08/15	386	01/12/14	540/14	2015OB04151	21/08/15	597.794,92	17262213000194	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	135008841
2015NL06331	21/08/15	1497	02/12/14	673/13	2015OB04140	21/08/15	296.599,67	00507949000182	JATOBETON ENGENHARIA LTDA	135008841

Fonte: PTs 15, 16 e 17.

Obs.¹: NL: Nota de Lançamento; OB: Ordem Bancária.

Obs.²: Lista ordenada pela data da Nota de Lançamento (NL).

121. Vale ressaltar que se tornaria inócuo retornar a campo para avaliação dos mencionados elementos (data de medição da obra e atesto da nota fiscal pelo executor; data da liquidação da despesa, que nem sempre se confunde com a data de emissão da NL, etc.)<sup>4</sup>, pois, conforme já assentado no Relatório em tela, as avaliações promovidas nos presentes autos resultaram, em síntese, nas constatações de que: a) atualmente, não há instrumentos legais que garantam o cumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93; b) não se tem definido quando seria o momento de exigibilidade, nem situações de interesse público que justifiquem preterição da ordem dos pagamentos; c) os sistemas utilizados atualmente pelo GDF não garantem a transparência necessária para o acompanhamento da realização de pagamentos segundo a ordem cronológica estabelecida pela norma regente; d) em relação aos órgãos responsáveis pelo efetivo pagamento, verificou-se, principalmente, que a Subsecretaria do Tesouro, ao determinar quais pagamentos serão realizados primeiro, utiliza-se de outros critérios que não guardam relação com o estabelecido na norma regente.

122. Portanto, a avaliação quanto à observância da cronologia de pagamentos das obras paralisadas estaria na dependência da resolução das

<sup>4</sup> Conforme registrado no tópico 1.1 do presente Relatório, os trabalhos de campo realizados pela equipe de auditoria findaram-se em 15.12.15, sete dias após a prolação da Decisão nº 3.597/15.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

deficiências registradas no parágrafo anterior, especialmente as enumeradas nos itens "a" e "b".

**DECISÃO Nº 3.794/15 – PROCESSO Nº 34440/14-E**

123. O Processo nº 34440/14-e cuidou de denúncia versando sobre o não pagamento de prestadores de serviços pela Secretaria de Cultura do DF, desde abril de 2014. Esta Corte deliberou, por meio do item II.a da Decisão nº 3.794/15, por autorizar o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator e do próprio *decisum* a esta Semag, para subsidiar os trabalhos de auditoria levados a efeito nos presentes autos.

124. É possível perceber, pelo teor da denúncia veiculada nos referidos autos e da instrução promovida pelo Corpo Técnico desta Casa, mediante a Informação 113/2015-3ª Diacom (e-DOC BA99966F), que os dados das dívidas vindicadas pelos denunciantes dizem respeito ao período de abril a outubro de 2014.

125. Nesse sentido, convém ressaltar que o escopo da auditoria realizada nos presentes autos limitou-se a verificações afetas à realização de despesas relativas ao Orçamento Anual do DF aprovado para 2015, não envolvendo, portanto, a execução extra-orçamentária ocorrida no mesmo exercício, a qual engloba a execução de Restos a Pagar, ou valores afetos a dívidas de exercícios anteriores pendentes de pagamento, consoante registrado no item 1.5 do Relatório em tela. Registre-se que a ocorrência de despesas de 2014 não empenhadas até o encerramento do exercício é objeto de tratamento no Processo nº 32137/14<sup>5</sup>, em fase de audiência dos responsáveis para apresentação de razões de justificativa pelos fatos apontados naqueles autos.

126. No tocante à ordem cronológica de pagamento das despesas durante o exercício de 2015, as constatações apontadas no presente Relatório demonstram que há limitações ainda a serem vencidas para que se possa promover efetiva avaliação do cumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93, especialmente quanto à ausência de instrumentos legais que garantam o cumprimento do citado dispositivo legal, bem assim de definição de quando seria o momento de exigibilidade das obrigações e de quais situações de interesse público poderiam justificar a preterição da ordem dos pagamentos.

**Ofícios nºs 9/2015-DA e 26/2015-DA e Despesas de Exercícios Anteriores**

127. Por meio dos Ofícios nº 9/2015-DA (e-DOC 951d2d16) e 26/2015-DA (e-DOC DF488972), o Ministério Público que atua junto a esta Corte encaminhou questão relativa a pendência de pagamento de despesas de 2014, embora o mesmo credor houvesse recebido valores referentes a 2015, haja vista ainda prestar serviços à Administração distrital, o que poderia indicar possível infringência ao art. 5º da Lei nº 8.666/93, que se traduziria na não obediência à estrita ordem cronológica das datas de exigibilidade das despesas. Em pesquisa

<sup>5</sup> Referido Processo cuida da auditoria de regularidade para verificar se houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/00) em relação ao exercício de 2014, último ano de mandato dos então chefes do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

realizada no Siggo, verificou-se que referidas despesas foram inscritas em Restos a Pagar e efetivamente pagas até o final de 2015, segundo as Ordens Bancárias de nºs 2015OB00567, 2015OB46142, 2015OB48255, 2015OB52917 e 2015OB55558.

128. O caso em tela suscita questão quanto à aplicabilidade geral da norma insculpida no referido dispositivo, vez que há situações diversas em que não parece nem razoável, nem ser o espírito da lei, a aplicação da lei indistintamente.

129. No encerramento do exercício de 2014, houve despesas que sequer foram inscritas em Restos a Pagar e, por conta das circunstâncias, deixaram de ser registradas no exercício devido e não foram contempladas no orçamento do ano seguinte. Nessa situação, restou a alternativa de reconhecê-las como as denominadas Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, para viabilizar o pagamento no exercício de 2015.

130. Procedeu-se, assim, a levantamento das despesas pagas em 2015 relativas a DEA (elemento de despesa 92), para se verificar o comportamento da Administração em relação à cronologia. Preliminarmente, verificou-se a existência de norma específica que trata do tema, a saber, Decreto nº 32.598/10, que em seu art. 86, § 3º, com redação dada pelo Decreto nº 35.073, de 13.01.14, determina:

*Art. 86. As despesas de exercícios anteriores, oriundas de regular contratação, deverão ser pagas, nos termos do art. 37 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, pela dotação orçamentária constante do elemento de despesa “92 – Despesas de Exercícios Anteriores”, consignado às programações das respectivas unidades originárias da obrigação, desde que apurado o direito adquirido pelo credor e devidamente reconhecida a dívida.*

*(...)*

*§ 3º Nos pagamentos de dívidas reconhecidas será observada a ordem decrescente por exercício e a **ordem cronológica de reconhecimento de dívida**.*

131. Assim, entende-se que o critério a ser observado é o do reconhecimento de dívida, que se traduz na administração pública como a data de publicação do ato autorizativo do pagamento pelo reconhecimento de dívida existente. Importante destacar que não se identificaram os critérios adotados para a ordenação das despesas previamente ao processo de reconhecimento de dívida. Nesse contexto, elaborou-se relação dos pagamentos realizados em 2015, abrangendo todo o Complexo Administrativo do DF, por unidade gestora, relativos a despesas executadas em 2014, acima de R\$ 100.000,00, mas não inscritas em Restos a Pagar, com respectivas datas de publicação do reconhecimento de dívida no Diário Oficial do DF e datas de emissão das OB, classificadas segundo data de publicação no DODF (PT 18).

132. Adicionalmente, elaborou-se relação dos pagamentos relacionados ao art. 63, do Decreto nº 32.598/10, isto é, de despesas da Administração Direta realizadas em 2014, não inscritas em restos a pagar, acima de R\$ 100.000,00, com pagamento centralizado na SUTES, com respectivas datas de publicação do reconhecimento de dívida no Diário Oficial do DF e datas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
 SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
 DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO

de emissão das OB, por fonte de recursos, classificados segundo data de publicação no DODF (PT 19).

133. Conforme consta dos Papéis de Trabalho 18 e 19, os dados permitiram verificar que os pagamentos seguem, com poucas exceções, a cronologia de publicação dos despachos autorizativos no DODF, com pagamentos sendo realizados inclusive em 2016 (Fundo de Saúde do DF e DFTrans). Para as exceções, observou-se que o atraso se deu na emissão da Nota de Lançamento, que liquida a despesa no sistema.

134. Ressalte-se que, segundo informações prestadas pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG à Controladoria-Geral do Distrito Federal, constantes do Relatório de Auditoria Especial nº 02/2016 – CONEX/SUBCI/CGDF (e-DOC B8B86B23-c, constante do Processo nº 8632/16-e), as DEA relativas a 2014 somavam R\$ 1,14 bilhão, considerando-se somente despesas com contratos e convênios, dos quais cerca de R\$ 250 milhões foram pagos em 2015. Donde se conclui que ainda há boa parcela de dívidas a serem pagas.

135. As DEA são quitadas com dotações do ano em que são reconhecidas e, portanto, comprometem a execução das despesas fixadas para o exercício. Ainda que concorram pelos mesmos recursos, a cronologia de um não pode afetar a do outro, sob pena de inviabilizar o funcionamento da Administração Pública.

136. No contexto de restrição financeira em que se encontra o GDF, o simples fato de reconhecer e pagar despesas de exercícios anteriores sem paralisar os serviços públicos mostra-se um grande desafio.

137. Cabe repisar que tal tema não se incluía no escopo da Auditoria, que tratou de verificar a cronologia das despesas da competência de 2015 realizadas e pagas nesse mesmo exercício.

## **4 CONCLUSÃO**

*(Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria)*

## **5 PROPOSIÇÕES**

*(Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria)*

À consideração superior.

Brasília – DF, 27 de abril de 2016.

**Maria Thereza Santiago Drumond**  
 ACE – Mat. 1585-0

**Matheus Koziel Santos**  
 ACE – Mat. 1558-5

**Pâmmera Saraiva Barreto de Oliveira**  
 ACE – Mat. 1518-1



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
DIVISÃO DE CONTAS DE GOVERNO