



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA DA PRESIDÊNCIA**  
**SEÇÃO DE AUDITORIA DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E PROCESSOS**  
**FINALÍSTICOS**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 1/2022**

**SUPRIMENTO DE FUNDOS**

**SUMÁRIO**

**I. INTRODUÇÃO**

**II. ACHADOS DE AUDITORIA**

**III. CONCLUSÃO**

**IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

**I. INTRODUÇÃO**

**I.1. Deliberação que originou o trabalho**

A presente auditoria encontra-se prevista no Anexo I, item 5, do Plano Anual de Auditoria de 2021 (PAA

## I.2 Visão geral do objeto

Trata-se de auditoria que tem como objeto o regime de suprimento de fundos no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ).

O regime de adiantamento (suprimento de fundos) é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que, pela excepcionalidade, a critério do Ordenador de Despesa e sob sua inteira responsabilidade, não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação (item 2.1 da Macrofunção 021121 (Suprimento de Fundos) do Manual SIAFI).

Em âmbito nacional (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o regime de suprimento de fundos é regulado pelos artigos 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964[1] e pelos artigos 74 a 83 do Decreto-Lei nº 200/1967[2]. Sua excepcionalidade em relação ao processo normal de dispêndio se ressalta nas disposições a seguir destacadas, com grifos acrescidos:

### [LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964](#)

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, ***em casos excepcionais***, por meio de adiantamento.

Art. 68. ***O regime de adiantamento*** é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria ***para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.***

### [DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967](#)

Art. 74. Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.

(...)

§ 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária ( [lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#) ), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

***§ 3º Em casos excepcionais, quando houver despesa não atendível pela via bancária, as autoridades ordenadoras poderão autorizar suprimentos de fundos, de preferência a agentes afiançados, fazendo-se os lançamentos contábeis necessários e fixando-se prazo para comprovação dos gastos.***

A Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) também aborda a temática, ao estabelecer que pequenas compras de pronto pagamento, realizadas por meio do regime de suprimento de fundos, constituem exceção à regra que veda a realização de contrato verbal com a Administração Pública (art. 60, parágrafo único[3]).

Já em âmbito federal, o regime de suprimento de fundos encontra-se regido pelos artigos 45 a 47 do Decreto Federal nº 93.872/1986[4], pelos Decretos Federais 5.355/2005[5], 6.370/2008[6] e 6.467/2008[7], pela Portaria MF nº 95/2002[8] e pelo Manual de Instrução do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, subitem 021121. Merecem destaque as disposições do artigo 45, incisos I a III, do Decreto Federal nº 93.872/1986, que tratam das hipóteses de concessão de suprimento de fundos, nos seguintes termos:

### **DECRETO Nº 93.872, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1986**

Art. 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos ([Lei nº 4.320/64, art. 68](#) e [Decreto-lei nº 200/67, § 3º do art. 74](#)):

I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento; ([Redação dada pelo Decreto nº 6.370, de 2008](#))

II - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e

III - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda.

Tais normas são complementadas pela Resolução TSE nº 23.495/2016 e pelo Ato GP nº 140/2020 e Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ.

Por fim, cabe mencionar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o regime de suprimento de fundos é diversificada, abrangendo temas como a prestação de contas (Súmula 79, [Acórdão 283/2007-Segunda Câmara](#) e [Acórdão 2839/2007-Segunda Câmara](#)), excepcionalidade do regime ([Acórdão 2436/2017-Plenário](#), [Acórdão 908/2019-Plenário](#), [Acórdão 2846/2008-Plenário](#), [Acórdão 2436/2017-Plenário](#), [Acórdão 230/2006-Plenário](#), [Acórdão 1276/2008-Plenário](#), [Acórdão 7488/2013-Segunda Câmara](#) e [Acórdão 1365/2010-Segunda Câmara](#)), adequação dos documentos comprobatórios de despesas ([Acórdão 1933/2007-Plenário](#), [Acórdão 3384/2011-Segunda Câmara](#), [Acórdão 100/2008-Plenário](#), [Acórdão 906/2007-Primeira Câmara](#), [Acórdão 1276/2008-Plenário](#) e [Acórdão 3541/2007-Segunda Câmara](#)), fracionamento indevido de despesas ([Acórdão 2217/2007-Segunda Câmara](#), [Acórdão 1276/2008-Plenário](#), [Acórdão 7488/2013-Segunda Câmara](#) e [Acórdão 2839/2007-Segunda Câmara](#)), legislação de regência ([Acórdão 1887/2007-Segunda Câmara](#)), regras e formalidades aplicáveis à concessão ([Acórdão 1276/2008-Plenário](#) e [Acórdão 1276/2008-Plenário](#)), atestação de despesas ([Acórdão 5529/2010-Segunda Câmara](#) e [Acórdão 7697/2010-Primeira Câmara](#)), correlação entre as despesas realizadas e o objetivo da concessão ([Acórdão 1688/2008-Plenário](#)), utilização do cartão de pagamento na modalidade saque ([Acórdão 4788/2011-Segunda Câmara](#), [Acórdão 1842/2010-Segunda Câmara](#), [Acórdão 1071/2019-Plenário](#), [Acórdão 1624/2013-Plenário](#), [Acórdão 1624/2013-Plenário](#), [Acórdão 1276/2008-Plenário](#) e [Acórdão 1688/2008-](#)

[Plenário](#)) e prazo de aplicação dos recursos ([Acórdão 2839/2007-Segunda Câmara](#) e [Acórdão 283/2007-Segunda Câmara](#))[9].

No âmbito do TRE-RJ, as principais unidades envolvidas com o regime de suprimento de fundos são a Diretoria-Geral (DG) e a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF).

No exercício de 2020, o valor total pago com suprimentos de fundos foi de R\$ 459.699,40 (quatrocentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e noventa e nove reais e quarenta centavos).

### **I.3. Objetivo e questões de auditoria**

A presente auditoria teve como objetivo avaliar, com base em riscos, a conformidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão dos recursos aplicados pelo regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ.

Nesse sentido, as análises realizadas pela equipe de auditoria basearam-se nas seguintes questões de auditoria (v. Matriz de Planejamento – id 2302262):

- 1) Houve fracionamento indevido das despesas realizadas com suprimentos de fundos, ultrapassando-se o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993?
- 2) As despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, nas hipóteses do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020, atenderam ao critério da eventualidade, previsto no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986?
- 3) Para as aquisições de materiais de consumo e prestações de serviços pelo regime de suprimento de fundos, foram adotadas medidas para demonstrar o atendimento das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020?
- 4) As prestações de contas de suprimentos de fundos foram apresentadas no prazo estabelecido?
- 5) Diversos(as) supridos(as) adquiriram bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala?
- 6) Os suprimentos de fundos foram concedidos a tempo de permitir que os supridos dispusessem dos recursos durante todo o período de aplicação previsto nos Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ para o pleito de 2020?
- 7) Nas contratações pelo regime de suprimento de fundos, foram observadas as vedações previstas no art. 13 do Ato GP nº 140/2020?
- 8) As despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos estão comprovadas por documentos hábeis?
- 9) Houve o recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física?

### **I.4. Metodologia utilizada e limitações inerentes à auditoria**

Para definição do escopo e dos objetivos específicos da auditoria, assim como para determinação da natureza, época e extensão dos procedimentos adicionais para atingi-los, foi adotada a metodologia de auditoria baseada em riscos.

Observando as diretrizes preconizadas pela referida metodologia, a fase de planejamento da auditoria contemplou as atividades preliminares a seguir relacionadas.

*i. Obtenção de entendimento preliminar sobre o objeto auditado*

A atividade abrangeu a análise de normativos internos e externos aplicáveis ao regime de suprimento de fundos e o mapeamento do processo de concessão, aplicação e prestação de contas no âmbito do Tribunal (v. Mapas do Processo de Suprimento de Fundos – id 2301873).

*ii. Identificação de riscos*

A atividade abrangeu a identificação de objetivos relevantes do objeto auditado, dos riscos inerentes a eles associados e de suas respectivas causas potenciais.

A identificação desses elementos encontra-se consubstanciada no Inventário de Riscos Inerentes (id 2301932).

*iii. Avaliação de riscos*

A atividade contemplou a avaliação dos riscos inerentes identificados em termos de probabilidade de materialização e impactos sobre os objetivos do objeto auditado.

A avaliação realizada, sua fundamentação e seus resultados, além das escalas utilizadas, encontram-se consubstanciados na Matriz de Avaliação de Riscos (id 2301963).

Com base na avaliação realizada, foram determinados os riscos significativos do objeto, tendo sido assim considerados aqueles que alcançaram nível de risco inerente igual ou superior a 16.

Os riscos significativos do objeto foram relacionados no documento 2302050.

*iv. Identificação e avaliação de controles*

A atividade abrangeu a identificação dos controles da gestão incidentes sobre os riscos significativos (quando existentes), a avaliação sobre se esses controles são pertinentes e estão sendo implementados, a determinação dos riscos de controle (possibilidade de que os controles adotados não sejam eficazes para prevenir, detectar e permitir corrigir em tempo hábil a materialização dos riscos) e, por conseguinte, a definição da abordagem de auditoria adequada para oferecer resposta a cada risco significativo – base para a elaboração das questões e procedimentos adicionais de auditoria.

A realização da atividade encontra-se consubstanciada nos seguintes anexos deste relatório: Controles Identificados (id 2302078); Matriz de Testes de Implementação de Controles (id 2302127); Resultados dos Testes de Implementação de Controles (id 2302174); Matriz de Avaliação Preliminar de Controles (id 2302198); e Matriz de Riscos e Controles (id 2302250).

*v. Elaboração das questões e procedimentos adicionais de auditoria*

A atividade encontra-se consubstanciada na Matriz de Planejamento (id 2302262), documento que orientou a realização da etapa de execução da auditoria.

#### vi. Definição de amostras

A atividade abrangeu o dimensionamento e a extração de amostras para a realização dos testes substantivos referentes às questões de auditoria 4, 6, 8 e 9 da Matriz de Planejamento.

A metodologia adotada encontra-se registrada no documento 2302354 (Metodologia de Dimensionamento e Extração de Amostras para Testes Substantivos).

As amostras obtidas constam do documento 2302382 (Amostras para Testes Substantivos).

Cumprir registrar, por fim, que não houve limitações significativas à realização dos trabalhos, e que os achados foram objeto de discussão entre a equipe de auditoria e representantes de unidades envolvidas ou impactadas pelo regime de suprimento de fundos, em reunião realizada no dia 15/02/2022[10].

### **I.5. Benefícios estimados da auditoria**

Como resultado do presente trabalho, espera-se contribuir para o aumento do nível de segurança quanto ao alcance dos objetivos operacionais e de conformidade referentes à utilização do regime de suprimento de fundos no âmbito do Tribunal, por meio de recomendações que fomentem a criação ou o aprimoramento de mecanismos para mitigação de riscos significativos que eventualmente não se encontrem cobertos por controles adequados.

### **I.6. Manifestações das unidades auditadas**

Ao término da análise efetuada pela equipe de auditoria, em atendimento ao disposto nos artigos 35 e 36 da Resolução TRE-RJ nº 1.176/2021, foi elaborado relatório preliminar, no qual constaram os achados de auditoria, a conclusão e as recomendações. O referido relatório foi encaminhado às unidades auditadas para manifestação a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade e, em caso de discordância com achados da auditoria ou critérios utilizados, apresentação das razões circunstanciadas de fato e de direito.

Em resposta, houve manifestações da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral (ASJURI), da Assessoria de Planejamento de Eleições (ASPLEL), da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) — por meio de seu Gabinete e da Coordenadoria Contábil e Financeira (COFIN) —, da Secretaria de Manutenção e Serviços Gerais (SSG) e da Secretaria de Administração (SAD), todas acolhidas pela Diretoria-Geral (id 2302793).

Para documentar as análises da equipe de auditoria sobre as manifestações das unidades auditadas, foi inserido o tópico “Análise das manifestações das unidades auditadas” na estrutura de cada achado apresentado no item II deste relatório.

## **II. ACHADOS DE AUDITORIA**

### **II.1. Realização de gastos pelo regime de suprimento de fundos, no mesmo subelemento de despesa e no mesmo exercício, em valor superior ao limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993,**

## **caracterizando indício de fracionamento de despesa.**

### Situação encontrada:

Quando da elaboração da versão preliminar do presente relatório, o achado em comento havia sido descrito da seguinte forma:

“Realização de gastos pelo regime de suprimento de fundos, no mesmo subelemento de despesa e no mesmo exercício, em valor superior ao limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, **caracterizando fracionamento de despesa**”. (Grifamos)

Isso porque, mediante análise de relatórios de todas as despesas empenhadas e pagas no âmbito do Tribunal, por meio do regime de suprimento de fundos, nos exercícios de 2018, 2019 e 2020[11], verificou-se que, nos três exercícios, ocorreu a extrapolação do limite previsto no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (R\$ 17.600,00, considerando a atualização promovida pelo Decreto nº 9.412/2018) em relação a determinados subelementos de despesa, conforme consolidado nas tabelas constantes do documento 2302427, o que evidenciaria a ocorrência de fracionamento de despesa, de acordo com entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União[12].

Verificou-se, ainda, que a extrapolação ocorreu de forma mais significativa nos anos de 2018 e 2020, por se tratar de anos eleitorais, em que ocorrem os maiores volumes de concessões de suprimento de fundos para atendimento de despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais (hipótese abrangida pelo art. 3º, inciso III, do Ato GP nº 53/2018 e pelo art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020[13]).

De fato, quando analisadas apenas as despesas realizadas com suprimentos concedidos com amparo nessa hipótese, verificou-se que elas contribuíram decisivamente para as extrapolações observadas em relação ao limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993[14]. As tabelas constantes do documento 2302475 evidenciam essa circunstância, ao apresentarem o somatório das despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos nos três exercícios analisados, considerando, no entanto, exclusivamente as concessões amparadas no art. 3º, inciso III, do Ato GP nº 53/2018 ou no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020, conforme o caso.

Notou-se que, na maioria dos casos em que ocorreu a extrapolação do limite legal, as despesas realizadas com suprimentos de fundos concedidos para atender demandas das Zonas Eleitorais responderam pela totalidade ou quase totalidade dos gastos. As tabelas constantes do documento 2302527 demonstram essa relação.

É fato que o art. 4º, § 3º, do Ato GP nº 53/2018 e o art. 7º, parágrafo único, do Ato GP nº 140/2020 — normativos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ no período coberto pela análise — afastam a incidência do limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, nas hipóteses de concessão de suprimento de fundos para atendimento de despesas das Zonas Eleitorais[15]. No entanto, a equipe de auditoria não havia identificado fundamentos legais que amparassem tal excepcionalidade, razão pela qual concluiu pela ocorrência de fracionamento de despesa utilizando a Lei de Licitações e Contratos e a jurisprudência do TCU como critérios principais de auditoria[16].

Ressaltou-se que, ainda que alguns gastos significativos tivessem sofrido redução de 2018 para 2020, tal redução não fora suficiente para manter todas as despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, no exercício de 2020, dentro do limite estipulado pela Lei de Licitações.

A propósito, notou-se que os valores pagos no último ano eleitoral nos subitens 339036 39, 339039 14 e 339030 7, pelo regime de suprimento de fundos, superariam os parâmetros legais mesmo se fosse considerado o limite de R\$ 50.000,00[17] estabelecido no artigo 75 da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), de aplicação facultativa desde 1º de abril de 2021 e definitivamente vigente a partir de 2 de abril de 2023. Assim, mesmo que o novo limite venha a conceder maior flexibilidade à Administração, manter-se-ia a necessidade de redução de gastos em determinados subelementos de despesa, em exercícios futuros, para adequação ao referido limite.

Por fim, frisou-se que a presente análise restringiu-se às despesas pagas exclusivamente pelo regime de suprimento de fundos nos três últimos exercícios, não abrangendo, portanto, despesas pagas por dispensa de licitação diretamente fundamentadas no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (dispensa de licitação pelo valor), nos mesmos períodos.

Por essa razão, não se poderia descartar a possibilidade de que a extrapolação do limite legal também fosse identificada em relação a outros subelementos de despesa, além dos indicados, caso fossem somados aos valores gastos pelo regime de suprimento de fundos aqueles gastos por meio do regime de dispensa de licitação pelo valor[18].

Portanto, eventuais medidas de controle que viessem a ser implementadas, para saneamento da circunstância ora apontada, deveriam considerar os gastos com suprimentos de fundos em conjunto com os gastos realizados por dispensa de licitação pelo valor no mesmo exercício e nos mesmos subelementos de despesa, a fim de evitar a ocorrência de fracionamento indevido.

No entanto, a análise das manifestações das unidades auditadas (vide tópico específico abaixo) fez com que a equipe de auditoria revisse a descrição do achado, para considerar que a situação relatada caracterizaria indício de fracionamento de despesas, e não fracionamento de despesas propriamente dito.

De todo modo, entendeu-se pertinente manter o achado, com o devido ajuste, por considerar que a situação descrita ainda enseja a adoção de medidas de melhoria, para mitigação de riscos significativos.

#### Critério(s):

Art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Nota Técnica nº 2308 / 2007 / CCONT/STN, itens 12 e 13.

Acórdão nº 2.217/2007 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1.276/2008 – Plenário, Acórdão nº 2.557/2009 – Plenário e Acórdão nº 7.488/2013 – Segunda Câmara, todos do Tribunal de Contas da União.

Artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Art. 1º, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 14.065/2020.

#### Evidência(s):

Relatórios de movimentação líquida, extraídos do Tesouro Gerencial, referentes aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Planilhas elaboradas pela equipe de auditoria, consolidando as análises referentes à questão de auditoria nº 1.

#### Causa(s):

Possível ausência de estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação.

Disposições normativas internas prevendo a possibilidade de extrapolação do limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 para os suprimentos de fundos concedidos para atendimento de despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico (art. 4º, § 3º, do Ato GP nº 53/2018 e art. 7º, parágrafo único, do Ato GP nº 140/2020)[19], sem expressa indicação do fundamento legal que ampararia a exceção.

Concessão de suprimentos de fundos a vários supridos simultaneamente, com demandas potencialmente semelhantes, sobretudo em períodos eleitorais.

Carência de controle(s) específico(s) para mitigar o risco de fracionamento indevido de despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos.

Efeito(s):

Potencial falta de conformidade com as normas aplicáveis às aquisições públicas pelo regime de suprimento de fundos.

Análise das manifestações das unidades auditadas:

A respeito do presente achado, manifestaram-se a Secretaria de Manutenção e Serviços Gerais (SSG), a Secretaria de Administração (SAD), a Coordenadoria Contábil e Financeira (COFIN), o Gabinete da SOF (GABSOF) e a Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral (ASJURI).

Considerando o volume de informações e argumentos apresentados, a análise detalhada dessas manifestações foi inserida no documento “Análise das manifestações das unidades auditadas referentes ao achado II.1 do Relatório Preliminar de Auditoria”, em anexo (id 2302883).

Como resultado dessas análises, podem ser extraídas e destacadas as seguintes ponderações e conclusões da equipe de auditoria, sobre questões relevantes tratadas nas manifestações das unidades auditadas:

*II.1.1. Ponderações e conclusões da equipe de auditoria sobre a relação entre os riscos com os quais os gestores lidam para que um pleito ocorra sem falhas ou atrasos e o entendimento quanto à necessidade de se ater ao valor-limite para dispensas de licitação, quando o gasto for considerado de maneira agregada.*

A mitigação de riscos operacionais não exclui a necessidade de aderência a normas jurídicas aplicáveis, sob pena de materialização de riscos significativos de conformidade.

Eventuais dificuldades para evitar a extrapolação dos limites legais de dispensa de licitação pelo valor, quando da utilização do regime de suprimento de fundos, tendem a diminuir progressivamente, à medida que se incorporem ao planejamento das futuras contratações da organização despesas materialmente significativas (quando agregadas) que venham sendo realizadas pelo regime de suprimento de fundos, mas que sejam passíveis de submissão ao processo normal de aplicação.

Reforça-se, assim, a importância do planejamento, sendo pertinente notar que as reuniões de avaliação das eleições podem auxiliar a Administração a melhor compreender as demandas enfrentadas pelas Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos, inclusive as atendidas pelo regime de suprimento de fundos, e as características dessas demandas, de modo a subsidiar estudos sobre as eventuais soluções de mercado aptas a atendê-las, a partir do processo normal de contratação.

II.1.2. Ponderações e conclusões da equipe de auditoria sobre o caráter excepcional do regime de suprimento de fundos e sobre o enquadramento na hipótese do art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986, das despesas fundamentadas no art. 3º, inciso III, do Ato nº 53/2018 ou no art. 2º, inciso III, do Ato nº 140/2020.

O regime de suprimento de fundos possui caráter excepcional, devendo sua aplicação limitar-se às hipóteses previstas no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986.

Para que seja considerada materialmente amparada na hipótese do inciso I do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, a despesa realizada por meio de suprimento de fundos concedido com fundamento no art. 3º, inciso III, do Ato nº 53/2018 ou no art. 2º, inciso III, do Ato nº 140/2020 deverá atender uma necessidade da Zona Eleitoral, na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico, que surja “*repentina e inesperadamente, exigindo que a Administração efetue o pagamento no ato*” [20].

Reputa-se necessário, portanto, diferenciar despesas efetuadas para atender necessidades repentinas e inesperadas que exijam pronto pagamento, daquelas conhecidas e esperadas, e que por esse motivo seriam, em princípio, passíveis de planejamento e atendimento pelo processo normal de aplicação.

Nesse contexto, é preciso que se diferenciem, por meio de adequados estudos, as despesas que ocorrem em determinadas datas (como aquelas que só se manifestam nas eleições, revisões ou cadastramento, por exemplo), mas que são passíveis de planejamento e atendimento pelas vias normais, daquelas que, além de só se manifestarem nesses períodos, não possam se submeter ao processo normal de contratação, por sua total imprevisibilidade ou pela ausência de soluções de mercado aptas a atendê-las pelo procedimento regular de aplicação, de modo a reservar apenas a essas últimas a utilização do regime de suprimento de fundos.

Tal entendimento reforça a recomendação proposta, no sentido de que sejam elaborados estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização.

II.1.3. Ponderações e conclusões da equipe de auditoria sobre a possibilidade de fundamentar a exceção, atualmente prevista no parágrafo único do art. 7º do Ato GP nº 140/2020, nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

No processo de elaboração e aprovação do Ato GP nº 140/2020, atualmente em vigor (Processo SEI 2019.0.000050152-2), não foi identificada a motivação expressa que demonstre a necessidade e adequação da medida adotada de excepcionar, no parágrafo único de seu art. 7º, a regra de vedação ao fracionamento de despesa nas hipóteses de suprimento de fundos concedidos para atender despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico, em face de possíveis alternativas.

É difícil conceber que despesas tão variadas como as que são atendidas pelos suprimentos de fundos concedidos às Zonas Eleitorais possam ser tratadas de maneira uniforme, para fins de eventual afastamento da regra de vedação ao fracionamento de despesas; isso por ser razoável supor que as alternativas de atendimento de uma determinada demanda serão, via de regra, distintas das de outra.

Nesse sentido, eventual afastamento da regra de vedação ao fracionamento de despesa, com fundamento nos artigos 20 e 22 da LINDB, deve ser especificamente motivado pelo gestor público, evidenciando as consequências práticas da aplicação da regra diante das políticas públicas a seu encargo, os obstáculos e

dificuldades reais enfrentados, a adequação da medida diante das possíveis alternativas e a preservação dos direitos dos administrados.

Do contrário, a exceção torna-se regra, aplicando-se de forma indistinta a uma variedade de despesas, independentemente de suas especificidades, pelo simples fato de terem sido realizadas com recursos de suprimentos de fundos concedidos para atender necessidades de Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico.

De todo modo, apenas se cogita a possibilidade de afastamento da regra de vedação ao fracionamento de despesa, com fundamento nos artigos 20 e 22 da LINDB, para despesas que cumpram os requisitos básicos da necessidade, da eventualidade e da impossibilidade de subordinação ao processo normal de aplicação.

É preciso que se diferenciem, portanto, por meio de adequados estudos, as despesas que ocorrem em determinadas datas (como aquelas que só se manifestam nas eleições, revisões ou cadastramento, por exemplo), mas que são passíveis de planejamento e atendimento pelas vias normais, daquelas que, além de só se manifestarem nesses períodos, não possam se submeter ao processo normal de contratação, por sua total imprevisibilidade ou pela ausência de soluções de mercado aptas a atendê-las pelo procedimento regular de aplicação, de modo a reservar apenas a essas últimas a utilização do regime de suprimento de fundos.

Reforça-se, assim, a importância da elaboração de estudos para identificar despesas que venham sendo comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos, mas que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, de modo que essas demandas sejam incorporadas ao planejamento das futuras contratações da organização. Esses estudos, inclusive, podem vir a subsidiar, ocasionalmente, exceções pontuais e especificamente motivadas à regra de vedação ao fracionamento de despesas, com fulcro nos artigos 20 e 22 da LINDB, nas hipóteses em que constatada e demonstrada a absoluta inviabilidade de atender, pelo processo normal de contratação, despesas de mesma natureza cujo somatório seja materialmente significativo, e que se afigurem indispensáveis às exigências impostas pelo interesse público.

#### II.1.4. Ponderações e conclusões da equipe de auditoria sobre a utilização do critério de agrupamento em idêntico subelemento de despesa, para fins de caracterização do fracionamento de despesas.

Acolhe-se a argumentação de que o agrupamento de despesas efetuadas no mesmo exercício, em idêntico subelemento, não constitui critério adequado para caracterização do fracionamento de despesa tratado no achado, e sim a utilização de suprimento de fundos para aquisição de bens ou serviços de mesma natureza, mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites legais da dispensa pelo valor (critério adotado pelo item 9.2.4 do Acórdão TCU 1276/2008 – Plenário, com a redação que lhe foi dada pelo Acórdão TCU nº 2.557/2009 – Plenário).

Os quadros apresentados pela equipe de auditoria deixam de ser compreendidos, portanto, como evidências de fracionamento indevido de despesas, para serem compreendidos como indícios de tal ocorrência.

Impõe-se, assim, a necessidade de se reavaliar o conceito de fracionamento de despesa que vem sendo adotado nos normativos do Tribunal, aplicáveis ao regime de suprimento de fundos, como o contido no art. 7º, parágrafo único, do Ato GP 140/2020, atualmente em vigor, que também utiliza o critério do agrupamento em idêntico subelemento de despesa para caracterizar tal ocorrência, e não a aquisição de bens ou serviços de mesma natureza.

Entende-se pertinente, ainda, que a regulamentação interna do regime de suprimento de fundos no âmbito do Tribunal contemple o estabelecimento de critérios objetivos para a identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza, de modo a possibilitar a prevenção e a identificação de ocorrências de

fracionamento indevido de despesa. Além disso, é necessário que haja alinhamento entre os normativos do Tribunal que vierem a tratar da dispensa de licitação pelo valor e os que vierem a tratar do regime de suprimento de fundos, especialmente quanto aos critérios para identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza.

II.1.5. Ponderações e conclusões da equipe de auditoria sobre o impacto dos limites de dispensa de licitação estabelecidos pelo art. 1º da Lei nº 14.065/2020, no que se refere ao exercício de 2020.

Acolhe-se o argumento de que o conteúdo da MP nº 961/2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.065/2020, por ampliar para R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) o limite de dispensa de licitação para serviços e compras (exceto obras e serviços de engenharia), durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20/3/2020, impacta as tabelas de gastos apresentadas pela equipe de auditoria, referentes ao exercício de 2020. Assim, especificamente em relação a esse exercício, considera-se que apenas as aquisições classificadas nos três primeiros subelementos da tabela “Exercício de 2020 – Somatório de Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos”, contida no id 2302427, caracterizam indício de fracionamento de despesas, não se aplicando tal entendimento às demais aquisições contidas na referida tabela, uma vez que os somatórios das despesas, em cada subelemento, resultaram em valores inferiores ao limite definido pelo art. 1º, inciso I, alínea “b”, c/c o art. 2º da Lei nº 14.065/2020.

II.1.6. Ponderações e conclusões da equipe de auditoria sobre o controle concomitante de dispêndios realizados pelo regime de suprimento de fundos e por dispensa de licitação pelo valor, em um mesmo exercício.

A necessidade de controlar os dispêndios realizados pelo regime de suprimento de fundos e por dispensa de licitação pelo valor, em um mesmo exercício, para fins de adequação aos limites definidos quer no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, quer no art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, se impõe por uma questão de conformidade com a jurisprudência do TCU (e.g., Acórdãos TCU 216/2002, 1.276/2008 e 2.557/2009, todos do Plenário).

De todo modo, entende-se que as maiores dificuldades devem ser encontradas para a aferição das despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, uma vez que, na sistemática adotada pelo Tribunal, o eventual acúmulo de despesas acima dos limites legais em idêntico subelemento (que pode ser considerado o primeiro indício de que tenha ocorrido fracionamento indevido de despesas) apenas é identificado por ocasião da reclassificação das despesas, quando estas já foram realizadas. Nas aquisições por dispensa de licitação pelo valor, por sua vez, o controle tende a ser muito mais simples, já que os objetos são definidos antes da realização da despesa, sendo possível, portanto, verificar previamente se e em que montante foram realizadas despesas de mesma natureza, no mesmo exercício e sob o mesmo fundamento.

Reforça-se, assim, mais uma vez, a necessidade de que a Administração reserve ao regime de suprimento de fundos apenas as despesas destinadas a atender demandas repentinas e inesperadas das Zonas Eleitorais, que exijam pagamento no ato, e de que sejam elaborados estudos para identificar despesas que venham sendo comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos, mas que sejam previsíveis e passíveis de atendimento pelo processo normal de contratação, de modo que essas demandas sejam incorporadas ao planejamento das futuras contratações do Tribunal.

Proposta(s) de encaminhamento:

Recomendar à Diretoria-Geral, considerando o disposto no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, no art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021 e no item 9.2.4 do Acórdão TCU nº 1.276/2008 – Plenário, com a redação que lhe foi dada pelo item 9.2 do Acórdão TCU nº 2.557/2009 – Plenário, que adote as

providências necessárias no sentido de:

a) elaborar estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização, a fim de mitigar o risco de fracionamento indevido de despesas;

b) implementar controle(s) específicos para mitigar o risco de fracionamento indevido de despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, a fim de evitar a extrapolação dos limites legais de dispensa de licitação pelo valor; e

c) propor a revisão dos normativos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ, para:

c.1) estender a vedação de fracionamento de despesa como regra para todas as hipóteses de concessão de suprimento de fundos — inclusive aquelas destinadas a atender despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico —, em observância aos limites legais estabelecidos para dispensa de licitação pelo valor;

c.2) avaliar a conveniência e oportunidade de condicionar eventual afastamento da regra de vedação ao fracionamento de despesa, com fundamento nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), regulamentados pelo Decreto nº 9.830/2019, à apresentação de motivação específica, que evidencie as consequências práticas da aplicação da regra diante das políticas públicas a encargo da gestão, os obstáculos e dificuldades reais enfrentados, a adequação da medida diante das possíveis alternativas e a preservação dos direitos dos administrados, limitando tal possibilidade, em qualquer caso, à realização de despesas que cumpram o requisito básico da necessidade, bem como os da eventualidade e da impossibilidade de subordinação ao processo normal de aplicação, previstos no caput e no inciso I do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986;

c.3) reavaliar o conceito de fracionamento de despesa que vem sendo adotado nos normativos do Tribunal relativos ao regime de suprimento de fundos, como o contido no art. 7º, parágrafo único, do Ato GP 140/2020, que utiliza o critério do agrupamento em idêntico subelemento de despesa para caracterizar tal ocorrência, e não a aquisição de bens ou serviços de mesma natureza, de modo a se alinhar à diretriz contida no item 9.2 do Acórdão TCU nº 2.557/2009 - Plenário;

c.4) estabelecer critérios objetivos para a identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza, de modo a possibilitar a prevenção e a identificação de ocorrências de fracionamento indevido de despesa; e

c.5) alinhar as diretrizes internas que vierem a tratar da dispensa de licitação pelo valor — a exemplo das que estão sendo objeto dos trabalhos do grupo instituído pela Portaria DG nº 57/2021 (Processo SEI nº 2021.0.000018012-7) — e as que vierem a tratar do regime de suprimento de fundos, especialmente quanto aos critérios para identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza, para fins de caracterização de fracionamento indevido de despesas.

## **II.2. Realização de gastos não eventuais por meio de suprimentos de fundos concedidos com base no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020 (despesas de pronto pagamento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico).**

### Situação encontrada:

Mediante análise de relatórios de despesas empenhadas e pagas no âmbito do Tribunal, por meio do regime de suprimento de fundos, nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, verificou-se que despesas com locação de bens móveis (subitem 339039 14), serviços gráficos (subitem 339039 63), fretes e transportes de encomendas (subitens 339036 39 e 339039 74, agrupados por similaridade funcional) e alimentação (subitens 339030 7 e 339039 41, agrupados por similaridade funcional), realizadas com fundamento no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020 (despesas de pronto pagamento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico), no exercício de 2020, apresentaram características de despesas não eventuais<sup>[21]</sup>.

Os parâmetros adotados, de forma conjugada, para se chegar a tal conclusão foram os seguintes:

- i. Representatividade relativamente alta do valor pago com despesas nesses subitens no valor total das despesas pagas com suprimento de fundos de Zona Eleitoral, tanto no exercício de 2020 quanto no ano eleitoral anterior (2018). A tabela constante do documento 2302556 demonstra essas relações.
- ii. Diversos(as) supridos(as) realizaram despesas nesses subitens, tanto no exercício de 2020 quanto no ano eleitoral anterior (2018), o que evidencia tratar-se de despesas que atendem demandas comuns e recorrentes do período eleitoral. A tabela constante do documento 2302588 demonstra essas relações.

Ressalte-se que, nas concessões de suprimento de fundos de Zona Eleitoral, no âmbito do Tribunal, os empenhos são realizados com amparo no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986, que assim estabelece:

Art. 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, **e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos:**

**I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;**

II - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento;  
e

III - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda.

**(grifos acrescidos)**

Assim, a utilização de verba de suprimento de fundos, concedida sob esse fundamento, para atender demandas comumente enfrentadas pelas Zonas Eleitorais no exercício de suas atividades (ainda que de forma sazonal), pode configurar desvirtuamento do regime de adiantamento, já que tais despesas, em tese, seriam passíveis de planejamento prévio e, portanto, sujeitas ao processo normal de aplicação.

Além disso, há que se observar que a realização de despesas semelhantes por diversos(as) supridos(as), de forma fragmentada, como as ora identificadas, tende a afetar a economicidade das aquisições, na medida em que deixa de incorporar eventuais ganhos de escala.

Por fim, cabe ressaltar que, para a análise que subsidiou o presente achado, foram utilizados como parâmetro os gastos realizados que, no exercício de 2020, superaram o limite estabelecido no art. 24, inciso II, da Lei nº

8.666/1993, em um mesmo subelemento. Tal parâmetro, contudo, foi adotado a partir de critérios de risco e materialidade (já que, quanto maior o volume de gastos, maior o risco de se tratar de despesa não eventual). Não se exclui, portanto, a possibilidade de ter havido a realização de despesas não eventuais, pelo regime de suprimento de fundos, em outros subelementos de despesa não abordados no presente achado.

Critério(s):

Art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986.

Item 2.1.1 da Macrofunção 021121 (Suprimento de Fundos) do Manual SIAFI.

Princípio da economicidade.

Evidência(s):

Relatórios de movimentação líquida, extraídos do Tesouro Gerencial, referentes aos exercícios de 2018 e 2020.

Planilhas elaboradas pela equipe de auditoria, consolidando as análises referentes às questões de auditoria 2 e 5.

Causa(s):

Possível ausência de estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação.

Critério da eventualidade não expressamente incorporado aos normativos e manuais internos que dispõem sobre o regime de suprimento de fundos, relativamente às hipóteses de concessão amparadas no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986 (art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020).

Carência de controle(s) específico(s) para mitigar o risco de realização de despesas não eventuais por meio do regime de suprimento de fundos, sobretudo na hipótese de concessão para atendimento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais.

Efeito(s):

Falta de conformidade com o art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986.

Realização de aquisições potencialmente antieconômicas, por não incorporarem possíveis ganhos de escala.

Análise das manifestações das unidades auditadas:

A respeito do presente achado, houve manifestação da Secretaria de Manutenção e Serviços Gerais (SSG) e do Gabinete da Secretaria de Orçamento e Finanças (GABSOF).

A SSG manifestou-se nos seguintes termos:

*Já ocorreram incorporações de despesas realizadas em suprimento de fundos aos contratos administrados pela SSG, como de transporte e limpeza. No pleito de 2020, por iniciativa da própria SAU, que já havia questionado se despesas com transporte realizadas pelas Zonas Eleitorais não poderiam ser incorporadas ao planejamento das contratações, na mesma lógica da presente ação de auditoria. No entanto, nota-se que as despesas com transporte diminuíram bastante em suprimentos de fundos mas não foram totalmente zeradas. A mesma coisa ocorreu*

*com as despesas de limpeza. Por conta até de protocolos sanitários, os contratos de limpeza foram acrescidos para que as zonas eleitorais tivessem profissionais durante todo o final de semana de realização das eleições. No entanto, note-se que as despesas com profissional de limpeza em suprimento de fundos também diminuíram bastante mas não foram totalmente zeradas. Neste sentido, tratando aqui apenas dos contratos cujo serviço é atribuição desta SSG, talvez seja o caso de proibir de maneira cabal a utilização de suprimento de fundos para contratação de transporte e limpeza. Em relação à limpeza não acho que o risco seja algo significativo, já que a serviço passou a ser prestado a contento em 2020 através dos contratos celebrados por este órgão. Mas em relação à transporte, considerando os níveis de risco com os quais um Tribunal Eleitoral precisa lidar para que um pleito ocorra sem falhas e sem atrasos, é preciso avaliar com bastante critério uma proibição desta ordem.*

Tal manifestação, no entanto, não refuta propriamente o conteúdo do relatório preliminar, não ensejando, portanto, a alteração das conclusões da equipe de auditoria.

Cabe ressaltar, de todo modo, que as propostas de recomendação apresentadas em decorrência do presente achado têm o condão de mitigar o risco de que sejam realizadas, pelo regime de suprimento de fundos, despesas previsíveis e que sejam passíveis de atendimento pelo processo normal de aplicação.

Daí a importância, realçada nessas propostas, de que sejam realizados estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos, mas que poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação, com vistas a incorporá-las ao planejamento das futuras contratações da organização.

Não se exclui, portanto, a possibilidade de que a Administração constate, por meio de tais estudos, a inviabilidade de atendimento, total ou parcial, de determinadas demandas pelo processo normal de aplicação. Entre as possíveis razões que justificariam tal circunstância, pode ser citada, por exemplo, a ausência ou insuficiência das soluções de mercado disponíveis para atendimento da demanda, que possam ser obtidas por meio do processo normal de contratação.

O GABSOF, por sua vez, manifestou-se nos seguintes termos:

*No achado, foi informado o gasto R\$ 61.967,67 na Natureza da Despesa 339039 14 locação bens mov. out.naturezas e intangíveis. Procedi uma análise por amostragem em 50 notas fiscais desta natureza de despesa, para identificar os gastos que a compõem, e cheguei a tabela abaixo:*

<i>Bens alugados</i>	<i>Percentual da Despesa</i>
<i>Veículos</i>	<i>71%</i>
<i>Mesas e Cadeiras</i>	<i>28%</i>
<i>Banheiros químicos</i>	<i>1%</i>

*Além disso é apontado o gasto de R\$ 23.687,08 em 339039 63 - Serviços gráficos e editoriais e R\$ 121.301,85 nos elementos 339036 39 e 339039 74 - Fretes e transportes de encomendas. Já ocorreram diversos estudos, durante os últimos 26 anos, tentando viabilizar a contratação*

*de veículos por licitação para atender às Zonas Eleitorais durante o pleito, e nenhum se mostrou efetivo, esbarrando em diversos fatores, desde impossibilidade de cobertura para todo o estado, até os problemas enfrentados em áreas de risco. É dito no referido achado "há que se observar que a realização de despesas semelhantes por diversos supridos, de forma fragmentada, como as ora identificadas, tende a afetar a economicidade das aquisições, na medida em que deixa de incorporar eventuais ganhos de escala." Conseguir licitações para o aluguel de mesas e cadeiras para todas as Zonas do Estado que as requisitassem, bem como o fornecimento de serviços gráficos pelos valores gastos em 2020, na opinião deste Oficial de Gabinete, não seria viável. Existe a possibilidade de compra de mesas e cadeiras de plástico por licitação pelo Tribunal para evitar o aluguel recorrente a cada eleição. No entanto, foram observadas notas com o aluguel de dezenas de mesas e cadeiras para uma única zona (exemplo: ID 1401130). Daí surgem questões como onde este material ficaria armazenado? As Zonas possuem espaço para abrigar tal mobiliário? Se ficarem armazenadas no Tribunal, qual seria o custo de sua distribuição para as Zonas Eleitorais?*

Acerca dessa manifestação, cumpre observar que, durante a etapa de planejamento da auditoria, a equipe designada solicitou à Administração estudos relacionados ao objeto da auditoria (suprimento de fundos) — houve solicitação, inclusive, de levantamentos sobre as demandas atendidas em eleições anteriores por meio do regime de suprimento de fundos, e de evidências de que esses levantamentos foram considerados para fins de planejamento das contratações para o exercício de 2020 —, e não foi apresentado nenhum estudo nos moldes mencionados pela referida unidade auditada, tanto em relação a serviços de transporte, como a qualquer outro objeto.

Sobre a viabilidade ou não de se realizar licitações para contratação de serviços gráficos e aluguel de mesas e cadeiras nas condições relatadas, somente estudos técnicos preliminares podem dar respostas adequadas e fundamentadas a essa questão. Do mesmo modo, é no âmbito desses estudos que podem ser obtidas respostas apropriadas às demais indagações expostas pelo GABSOF acerca da melhor solução para atendimento da demanda.

Isso não exclui, repita-se, a possibilidade de que a Administração constate, por meio de tais estudos, a inviabilidade de atendimento, total ou parcial, de determinadas demandas pelo processo normal de aplicação.

Nesse sentido, entende-se que a manifestação do GABSOF não enseja a alteração das conclusões da equipe de auditoria.

Por fim, cumpre ressaltar que a Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral (ASJURI), embora tenha tratado expressamente apenas do achado II.1 em sua manifestação, abordou também, de forma sucinta, a questão da eventualidade das despesas — tratada no achado II.2 deste relatório —, nos seguintes termos:

*24. (...) A propósito, para um contorno mais adequado do que seria a denominação de eventualidade, entende-se algo fortuito ou ocasional (ocorre algumas vezes, em certas ocasiões), abrangendo, assim, as despesas fortuitas ou aquelas que ocorrem em determinadas datas (eleição, revisão ou cadastramento), mas não podem ser submetidas ao processo normal de contratação (licitação ou dispensa).*

Tal manifestação já foi tratada na análise referente ao achado II.1 deste relatório, cabendo apenas destacar o entendimento, ali exposto pela equipe de auditoria, sobre a necessidade de se diferenciar – por meio de adequados estudos – as despesas que ocorrem em determinadas datas (como aquelas que só se manifestam nas eleições, revisões ou cadastramento, por exemplo), mas que são passíveis de planejamento e atendimento

pelas vias normais, daquelas que, além de só se manifestarem nesses períodos, não possam se submeter ao processo normal de contratação, por sua total imprevisibilidade ou pela ausência de soluções de mercado aptas a atendê-las pelo procedimento regular de aplicação, de modo a reservar apenas a essas últimas a utilização do regime de suprimento de fundos.

Tal entendimento reforça a recomendação proposta, no sentido de que sejam elaborados estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização.

Nesse sentido, entende-se que tal manifestação, igualmente, não enseja a alteração das conclusões da equipe de auditoria.

#### Proposta(s) de encaminhamento:

Recomendar à Diretoria-Geral, considerando o disposto no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986, que adote as providências necessárias no sentido de:

- a) elaborar estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização, a fim de mitigar o risco de realização de despesas não eventuais por meio do regime de suprimento de fundos;
- b) implementar controle(s) específico(s) para mitigar o risco de realização de despesas não eventuais por meio do regime de suprimento de fundos, em relação às hipóteses de concessão que encontram fundamento de validade no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986 — destinadas a atender despesas eventuais que exijam pronto pagamento (caso do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020) —, sobretudo na hipótese de concessão para atendimento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais; e
- c) propor a incorporação do critério da eventualidade aos normativos e manuais internos que dispõem sobre o regime de suprimento de fundos, em relação às hipóteses de concessão que encontram fundamento de validade no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986 (caso do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020), a fim de evitar a realização, pelo regime de suprimento de fundos, de despesas que, pela sua previsibilidade e pela existência de soluções de mercado aptas a atendê-las, poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação.

### **II.3. Ausência de evidência de controle(s) para mitigar o risco de não observância das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020.**

#### Situação encontrada:

Por meio de teste de implementação de controle realizado na fase de planejamento da auditoria (teste 1 do documento “Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)” — id 2302174), verificou-se, em amostra aleatória de processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), que não consta dos autos evidência de consulta prévia às unidades responsáveis pelo fornecimento de materiais de consumo e serviços, bem como as respostas das referidas unidades, para ratificar que a realização da despesa pelo regime de suprimento de fundos decorreu da impossibilidade de atendimento da demanda diretamente pelo Tribunal, nos termos do art. 11 do Ato GP nº

140/2020[22] — ou outra evidência pertinente nesse sentido.

Cabe ressaltar que, dos oito processos analisados na amostra, dois foram avaliados de forma satisfatória porque, apesar de, a rigor, não constar dos autos evidência de consulta prévia, as servidoras responsáveis pelos respectivos suprimentos de fundos trabalham na unidade responsável, em tese, pela prestação de serviços dos tipos contratados (SEMANT), o que dispensaria a necessidade de consulta.

Convém assinalar também que, embora avaliados de forma satisfatória, os dois casos acima citados, pela sua peculiaridade, não apresentam elementos para evidenciar existência de controle.

Portanto, após a realização de teste de implementação de controle, verificou-se que não há evidência de controle(s) para mitigar o risco de não observância das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020.

Cumprir registrar, ainda, que não houve, no caso presente, realização de testes substantivos, pelos seguintes motivos:

i) Com relação às condições estabelecidas nos incisos II e IV do art. 11 do Ato GP nº 140/2020, a equipe de auditoria não identificou nenhum teste substantivo efetivo, tendo em vista a dificuldade em verificar, *a posteriori*, tanto a impossibilidade, inconveniência ou inadequação econômica de estocagem dos materiais ou de entrega nas zonas eleitorais, quanto a impossibilidade de atendimento, pela Seção de Manutenção Predial e de Equipamentos (SEMANT) e pela Seção de Transportes (SECTRA), dos serviços contratados, à época, pelo regime de suprimento de fundos.

ii) Quanto às condições estabelecidas nos incisos I e III do art. 11 do Ato GP nº 140/2020, a equipe de auditoria considerou que a realização de testes substantivos seria ineficiente (baixo custo-benefício), haja vista tratar-se de procedimentos trabalhosos, que, independentemente de seus resultados, não gerariam devolução de valores. Além disso, havendo ou não a realização de testes substantivos, seria necessário recomendar a implementação de controles, que não foram identificados nos testes de implementação realizados.

Critério(s):

Art. 11 do Ato GP nº 140/2020.

Evidência(s):

Documento “Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)”, teste 1.

Causa(s):

Falta de rotina estabelecida de comunicação entre os(as) supridos(as) e os setores e/ou sistemas responsáveis pelo fornecimento de informações quanto ao atendimento às condicionantes dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020.

Falta de rotina estabelecida para evidenciar que despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos atendiam, à época de sua realização, às condicionantes dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020.

Efeito(s):

Risco de desconformidade com o art. 11 do Ato GP nº 140/2020.

Risco de aquisição desnecessária de bens e serviços já disponíveis no âmbito do TRE-RJ.

Análise das manifestações das unidades auditadas:

As unidades auditadas não se manifestaram sobre o achado II.3.

Proposta(s) de encaminhamento:

Recomendar à Diretoria-Geral que adote as providências necessárias no sentido de:

- a) estabelecer rotina de comunicação entre os(as) supridos(as) e os setores e/ou sistemas responsáveis pelo fornecimento de informações sobre a possibilidade de provimento de demanda por material de consumo ou serviço diretamente pelos setores competentes do Tribunal, com vistas ao atendimento às condicionantes atualmente dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020 para aplicação do regime de suprimentos de fundos; e
- b) estabelecer rotina para evidenciar, a qualquer tempo, que despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos atendiam, à época de sua realização, às condicionantes atualmente dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020, de modo a viabilizar a manutenção e a guarda de elementos comprobatórios da conformidade dos gastos com a norma regulamentar.

**II.4. Entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido.**

Situação encontrada:

Por meio de teste substantivo realizado em amostra aleatória de 37 processos, verificou-se a incidência de atrasos na entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos no exercício de 2020, conforme evidenciado na tabela constante do documento 2302611.

Além disso, por meio de testes de implementação de controles, realizados na fase de planejamento da auditoria (testes 2 e 3 do documento “Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)”), verificou-se que a SOF não alerta os(as) supridos(as) sobre a iminência do término do prazo para prestação de contas. No entanto, constatou-se que, em 15/12/2020, a SOF expediu o Aviso nº 23/2020, por meio do qual comunicou a perda de prazo aos(às) supridos(as) que não haviam prestado contas tempestivamente.

Dessa forma, observa-se que os controles implementados reduzem o impacto do risco, na medida em que tendem a evitar que a inadimplência na prestação de contas se prolongue. Entretanto, não possuem caráter preventivo, apto a reduzir a probabilidade de ocorrência de atrasos. Nesse sentido, os controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes, devido a deficiências no desenho.

Critério(s):

Princípio da transparência.

Art. 45, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986.

Art. 81, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200/1967.

Itens 25 e 26 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Cartão).

Itens 33 e 34 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Conta Corrente).

Evidência(s):

Planilhas elaboradas pela equipe de auditoria, consolidando as análises referentes à questão de auditoria nº 4.

Causa(s):

Insuficiência de controles preventivos para mitigar o risco de entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido.

Efeito(s):

Prestações de contas entregues intempestivamente.

Falta de conformidade com o art. 45, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986.

Falta de conformidade com o art. 81, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200/1967.

Falta de conformidade com os itens 25 e 26 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Cartão) e 33 e 34 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Conta Corrente).

Análise das manifestações das unidades auditadas:

Com relação ao presente achado, houve manifestação da COFIN/SOF nos seguintes termos:

*As eleições de 2020 foram atípicas, principalmente para os trabalhos de suprimento de fundos. Em anos anteriores, tínhamos dois meses após o pleito para concluir os trabalhos até o encerramento do exercício. Em 2020, as eleições ocorreram em novembro/2020, restando apenas um mês para realizarmos os procedimentos de encerramento relativo ao Suprimento de Fundos. Os prazos também foram curtos para os supridos, de modo que não se deve tomar o ano de 2020 como parâmetro. No caso de ZE's a data foi pré-definida (1ª sexta-feira após o pleito), independentemente do início da aplicação. Ao nosso entender, não há necessidade de aviso para lembrar ao suprido do prazo de prestação de contas, tendo em vista que consta no Manual de Suprimento de Fundos as datas de prestação de contas, bem como ocorreu publicação individualizada em DJ-e de cada suprimento de fundos concedido, com as referidas datas.*

Quanto à atipicidade das Eleições de 2020 em razão da pandemia de Covid-19, essa questão foi considerada na auditoria, como se observa na tabela constante do documento 2302611. Ali, além do prazo de 2 (dois) dias estabelecido excepcionalmente naquele exercício para prestação de contas dos suprimentos de fundos concedidos com fundamento no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020, levou-se em conta também, na análise da amostra selecionada, um prazo fictício de 10 (dez) dias para prestação de contas — prazo-padrão adotado em eleições anteriores —, para que as conclusões da equipe de auditoria não se fundamentassem apenas nas observações de um cenário atípico. No entanto, após análise da amostra, constatou-se que, mesmo considerando o prazo fictício de 10 dias, 14% das prestações de contas teriam sido entregues com atraso (considerando o prazo de 2 dias fixado para as Eleições de 2020, houve atraso em 41% das prestações de contas analisadas).

No que se refere aos argumentos levantados para sustentar a desnecessidade de aviso aos(às) supridos(as) sobre o prazo de prestação de contas, cabe assinalar que os resultados apresentados na presente auditoria

apontam para o sentido contrário, já que demonstram que os procedimentos adotados pela Administração, sobretudo os controles preventivos, ainda são insuficientes para mitigar o risco de entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido.

Dessa forma, após análise da manifestação da COFIN/SOF sobre o achado II.4, entende-se que as informações apresentadas não ensejam a alteração das conclusões da equipe de auditoria.

Proposta(s) de encaminhamento:

Recomendar à Diretoria-Geral que adote as providências necessárias no sentido de aprimorar os controles para mitigar o risco de entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido, em atendimento ao disposto no art. 45, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986 e no art. 81, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200/1967.

**II.5. Suprimentos de fundos concedidos para o pleito de 2020 com período de aplicação inferior aos prazos de referência previstos nos Manuais de Suprimento de Fundos do Tribunal.**

Situação encontrada:

De acordo com os Manuais de Suprimento de Fundos do Tribunal para o pleito de 2020, as datas de início e término da aplicação dos recursos de suprimento de fundos para atendimento às Zonas Eleitorais foram definidas nos seguintes termos:

- i) para Zonas em que não ocorrem dois turnos ou em que a eleição seja definida no 1º turno: início da concessão/aplicação a partir de 08/09/2020 e final de aplicação em 17/11/2020;
- ii) para Zonas em que foi confirmado o 2º turno ou responsáveis por polo que abranja ao menos um município em que tenha ocorrido 2º turno: início da concessão/aplicação a partir de 08/09/2020 e final da aplicação em 01/12/2020.

Assim, caso a verba fosse disponibilizada a todos(as) os(as) supridos(as) no primeiro dia previsto para início da aplicação (08/09/2020), estes(as) dispunham de 70 dias para aplicação dos recursos, no caso de eleições decididas no primeiro turno ou turno único, ou de 84 dias, nos casos de segundo turno.

No entanto, mediante análise de amostra aleatória de 36 processos de concessão de suprimento de fundos de Zona Eleitoral para o pleito de 2020, verificou-se que, em todos os casos, os(as) supridos(as) dispuseram dos recursos por tempo inferior, tendo sido observado um tempo médio<sup>[23]</sup> de 32 dias para aplicação dos recursos, contados da data de efetiva liberação da verba até o prazo final estabelecido para aplicação, conforme o caso.

O quadro constante do documento 2302639 demonstra, de forma mais detalhada, quanto tempo os(as) supridos(as) incluídos na amostra dispuseram para aplicação dos recursos.

Separando-se, no âmbito da amostra, os 14 casos em que o prazo máximo possível de aplicação seria de 84 dias (casos de ocorrência de segundo turno), dos 22 casos em que o prazo máximo possível de aplicação seria de 70 dias (eleição decidida no primeiro turno), o tempo de efetiva disponibilidade dos recursos variou conforme indicado no quadro constante do documento 2302678.

Tais observações, por si, não permitem afirmar que demandas essenciais estejam deixando de ser atendidas em função do tempo de disponibilidade dos recursos em mãos dos(as) supridos(as) – risco que motivou a

realização dos testes –, já que em todos os casos houve realização de despesas. Além disso, as datas fixadas nos manuais do Tribunal para início e término da aplicação têm apenas o condão de estabelecer os limites máximos dentro dos quais a efetiva aplicação deverá ocorrer, não constituindo desconformidade a disponibilização dos recursos por período inferior.

No entanto, partindo do pressuposto de que quanto mais tempo os(as) supridos(as) disponham dos recursos, melhores condições terão para planejar as despesas e obter condições mais vantajosas de aquisição, e maiores serão as chances de terem atendidas de forma tempestiva as demandas excepcionais enfrentadas durante o período eleitoral, algumas considerações mostram-se pertinentes, visando subsidiar a avaliação sobre oportunidades de melhorias no processo.

Inicialmente, há que se ressaltar que o tempo de disponibilidade dos recursos em mãos dos(as) supridos(as), observado na amostra, reflete em certa medida a demora na solicitação da verba (cabendo observar que não foi fixado um prazo-limite para tal solicitação, no pleito de 2020). Com efeito, ali se verificou que as solicitações foram realizadas, em média, com apenas 6 (seis) dias de antecedência em relação à data inicial de aplicação prevista nos Manuais de Suprimento de Fundos do Tribunal (08/09/2020); em quase metade dos casos, os pedidos foram realizados após essa data.

Por outro lado, até a efetiva liberação dos recursos, faz-se necessária, conforme o caso, a realização de procedimentos de geração, habilitação, entrega e confirmação de recebimento dos cartões de pagamento ou de abertura de conta corrente e respectivo depósito. No âmbito da amostra, esse processo durou, em média, 36 (trinta e seis) dias, contados da data de solicitação da verba pela autoridade requisitante. Esse período inclui o tempo que os(as) supridos(as) levaram para comunicar à SOF o recebimento do cartão – já que a liberação dos recursos ocorre apenas após tal comunicação. Porém, como a forma de comunicação do recebimento do cartão não é padronizada, limitando-se os(as) supridos(as), em grande parte dos casos observados na amostra, a informar que receberam o cartão, sem indicar se a data de comunicação corresponde à data de efetivo recebimento, não foi possível apurar o tempo médio entre a solicitação do suprimento de fundos e o recebimento do cartão, nem entre o recebimento do cartão e a comunicação desse recebimento à SOF. Cabe registrar, de todo modo, que, no âmbito da amostra, o tempo médio de liberação dos recursos pela SOF, após a comunicação de recebimento do cartão por parte do(a) suprido(a), foi de apenas 1 (um) dia.

Assim sendo, caso a gestão pretenda garantir que os(as) supridos(as) disponham dos recursos pelo maior tempo possível, deve adotar medidas que garantam que as solicitações de suprimento de fundos sejam realizadas com adequada antecedência, além de avaliar a necessidade de aprimorar os controles sobre o recebimento dos cartões[24].

#### Critério(s):

Princípio da eficácia.

Item 26 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Cartão).

Item 34 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Conta Corrente).

#### Evidência(s):

Planilhas elaboradas pela equipe de auditoria, consolidando as análises referentes à questão de auditoria nº 6.

#### Causa(s):

Demora nas solicitações de suprimento de fundos.

Falta de data-limite de referência para encaminhamento das solicitações de suprimento de fundos de Zona Eleitoral para as eleições.

Eventual demora, por parte dos(as) supridos(as), em comunicar à SOF o recebimento dos cartões de pagamento.

Insuficiência dos controles para mitigar o risco de concessão de suprimentos de fundos para as eleições com período de aplicação inferior aos previstos nos Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ.

Efeito(s):

Menor tempo para atendimento de demandas cobertas pelo regime de suprimento de fundos no período eleitoral.

Períodos de disponibilidade dos recursos de suprimento de fundos variáveis entre supridos(as) que se encontram em situação semelhante.

Análise das manifestações das unidades auditadas:

A respeito do presente achado, houve manifestação da COFIN/SOF nos seguintes termos:

*O pedido parte da ZE quando melhor lhe aprouver. Existem ZE's que não pedem, outras que pedem e não usam e outras que fazem real aplicação. Limitar prazo para solicitação não é prudente, tendo em vista eventual necessidade futura de quem não solicitou.*

Há que se consignar, no entanto, que as recomendações propostas não sugerem o estabelecimento de um prazo-limite para encaminhamento das solicitações de suprimento de fundos, e sim o estabelecimento de um prazo de referência, fixado com observância da necessária antecedência, de modo a garantir que todos(as) os(as) supridos(as) que solicitem a verba dentro desse prazo, e adotem tempestivamente as providências a seu encargo, disponham dos recursos pelo maior tempo possível.

As recomendações não excluem, portanto, a possibilidade de que sejam encaminhadas e recebidas solicitações de suprimento de fundos após esse prazo de referência, propondo apenas que os(as) interessados(as) sejam alertados(as) sobre o fato de que, nesses casos, os recursos poderão não estar disponíveis pelo maior tempo possível.

Dessa forma, após análise da manifestação da COFIN/SOF sobre o achado II.5, entende-se que as informações apresentadas não ensejam a alteração das conclusões da equipe de auditoria.

Proposta(s) de encaminhamento:

Recomendar à Diretoria-Geral e à Secretaria de Orçamento e Finanças que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem medidas para garantir que os recursos de suprimentos de fundos sejam disponibilizados aos(às) supridos(as) pelo maior tempo possível, observados os limites legais e regulamentares, podendo adotar, se for o caso, entre outras medidas julgadas pertinentes, as a seguir relacionadas:

- a) estabelecer período de referência para encaminhamento das solicitações de suprimentos de fundos destinados à preparação e realização dos pleitos eleitorais, considerando a antecedência necessária para análise dos pedidos e adoção das demais providências operacionais, de modo a garantir a

disponibilidade dos recursos pelo maior tempo possível em todos os casos em que a solicitação da verba ocorrer dentro do período fixado, desde que o(a) suprido(a) adote tempestivamente as providências a seu encargo, se for o caso;

b) esclarecer às Zonas Eleitorais que os pedidos de suprimento de fundos encaminhados após o período de referência estabelecido poderão não ser processados a tempo de garantir a disponibilidade dos recursos pelo maior tempo possível, mesmo que o(a) suprido(a), após o pedido, adote tempestivamente as providências a seu encargo, se for o caso; e

c) implementar procedimentos para garantir que o recebimento dos cartões, por parte dos(as) supridos(as), chegue ao conhecimento da SOF com a maior brevidade possível, evitando depender exclusivamente da iniciativa dos(as) próprios(as) supridos(as) em comunicar o recebimento.

## **II.6. Utilização de recursos de suprimento de fundos para realização de contratação vedada pelo art. 13 do Ato GP nº 140/2020.**

### Situação encontrada:

A partir do cruzamento de dados constantes de i) relação de pessoas físicas contratadas para prestação de serviços por meio do regime de suprimento de fundos no exercício de 2020, ii) relação de pessoas cadastradas no SGRH como dependentes de servidores(as) do Tribunal, iii) relação de pessoas cadastradas no SGRH como pai, mãe ou cônjuge de servidores(as), inclusive requisitados(as) e comissionados(as), e iv) relação de pessoas físicas vinculadas ao Tribunal por contratos de terceirização, verificou-se que, no exercício de 2020, foram realizadas, pelo regime de suprimento de fundos, contratações de pessoas físicas em contrariedade ao disposto no art. 13 do Ato GP nº 140/2020<sup>[25]</sup>, conforme evidenciado na tabela constante do documento 2302711.

Considerando um universo de 222 (duzentas e vinte e duas) pessoas físicas contratadas pelo regime de suprimento de fundos no exercício de 2020, as situações identificadas representam aproximadamente 2% dos casos analisados.

Ressalte-se que, conforme abordagem definida no Programa de Auditoria, os testes substantivos realizados focaram nas hipóteses de contratação vedada que seriam, em tese, de mais fácil identificação por parte dos(as) supridos(as) e/ou da Administração, e de verificação viável do ponto de vista da auditoria, quais sejam, de pessoa física que fosse pai, mãe, cônjuge, companheiro(a) ou filho(a) do(a) suprido(a) ou de outros(as) servidores(as) do Tribunal (inclusive comissionados(as) e requisitados(as)), ou de pessoa física vinculada ao Tribunal mediante contrato de terceirização ou de estágio.

As demais hipóteses de contratação vedada, abarcadas pelo art. 13 do Ato GP nº 140/2020, não foram objeto de verificação por parte da equipe de auditoria, pois demandariam a realização de procedimentos de verificação complexos e/ou o acesso a bases de dados que estariam fora de seu alcance (exemplos: relação de parentes mais distantes de servidores(as), relação de parentes de magistrados(as) e de promotores(as) eleitorais, que não são cadastrados(as) no SGRH; relação de sócios(as) de pessoa jurídica contratada pelo regime de suprimento de fundos etc.).

Ressalte-se que, durante a etapa de planejamento da auditoria, foram identificadas quatro medidas que, em tese, poderiam mitigar o risco de os(as) supridos(as) realizarem despesa junto a pessoa vedada (cônjuge, parente, pessoa com vínculo com o Tribunal etc.), quais sejam: i) declaração no recibo de prestação de

serviço por pessoa física; ii) declaração do(a) suprido(a), no processo de prestação de contas, de que observou as exigências do art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (controle identificado pela equipe de auditoria durante a realização de testes de implementação de controles); iii) atestação, por servidor(a) que não seja o(a) suprido(a), a autoridade requisitante do suprimento ou o(a) Ordenador(a) de Despesa, de que não houve despesas em desacordo com o disposto no art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (controle aprovado pelo Ato GP nº 191/2021, vigente a partir de 08/07/2021); e iv) procedimento de devolução, pelo(a) suprido(a), dos valores utilizados incorretamente.

Em avaliação preliminar desses controles[26], realizada na etapa de planejamento, a equipe de auditoria observou que o controle preventivo implementado se resume a declarações do(a) suprido(a), mitigando alguns aspectos do risco (reduz a probabilidade de o(a) suprido(a) realizar a despesa vedada por desconhecimento da vedação, além de poder gerar a chamada expectativa de controle, que tende a desestimular a prática intencional da despesa vedada). A equipe considerou, ainda, que a atestação por servidor(a) que não seja o(a) suprido(a), exigida a partir de julho de 2021, fortaleceria o controle, mas ressaltou a dificuldade de se operacionalizar controles robustos para esse risco, uma vez que a identificação de diversas relações pessoais e/ou profissionais previstas na norma — exceto aquelas mais óbvias, como relações de parentesco próximo com o(a) próprio(a) suprido(a) — pode ser muito complexa. Tal circunstância, inclusive, interfere na efetividade do controle compensatório de devolução dos valores utilizados de maneira indevida, o qual, ainda que possa minimizar o impacto do risco, depende de procedimentos eficazes de detecção.

Nesse sentido, devido à ausência de controles preventivos e detectivos mais eficazes — o que indica deficiências no desenho dos controles —, entendeu-se que diversos aspectos relevantes do risco não foram contemplados.

De todo modo, cumpre observar que as recomendações apresentadas em decorrência dos achados II.1 e II.2 supra, se implementadas, tendem a reduzir significativamente o volume de aquisições por meio do regime de suprimento de fundos, diminuindo, indiretamente, a probabilidade de ocorrência e os impactos dos riscos tratados no presente achado.

#### Critério(s):

Art. 13 do Ato GP nº 140/2020.

Itens 36 e 37 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Cartão).

Itens 44 e 45 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Conta Corrente).

Princípio da impessoalidade.

#### Evidência(s):

Planilha encaminhada pela SOF, contendo relação dos nomes das pessoas físicas contratadas pelo regime de suprimento de fundos para prestação de serviços no exercício de 2020.

Relação, extraída do sítio eletrônico do TRE-RJ na internet, das pessoas físicas vinculadas ao Tribunal por contrato de terceirização, nos meses de setembro, outubro e novembro de 2020.

Planilha encaminhada pela SECREF, contendo relação das pessoas cadastradas no âmbito do Tribunal como pai, mãe ou cônjuge de servidor(a) (inclusive requisitados(as) e comissionados(as)), no período de 1/1/2020 a 31/12/2020.

Planilha encaminhada pela SECREF, contendo relação das pessoas cadastradas no âmbito do Tribunal como dependentes de servidor(a), no período de 1/1/2020 a 31/12/2020.

Fichas de registro, encaminhadas pela SESERG, contendo dados das funcionárias vinculadas a empresa contratada pelo TRE-RJ, envolvidas nos casos de coincidência identificados na auditoria.

Planilhas elaboradas pela equipe de auditoria, consolidando as análises referentes à questão de auditoria nº 7.

Causa(s):

Insuficiência dos controles existentes para mitigar o risco de não observância das vedações previstas no art. 13 do Ato GP nº 140/2020.

Efeito(s):

Falta de conformidade com o art. 13 do Ato GP nº 140/2020, com os itens 36 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Cartão) e 44 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Conta Corrente), e com o princípio da impessoalidade.

Análise das manifestações das unidades auditadas:

Com relação ao presente achado, houve manifestação do Gabinete da SOF nos seguintes termos:

*Será implantada medida preventiva, composta dos seguintes passos: 1. Solicitação para a SGP de relações com o CPF e Nome de todos os cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de servidores do Tribunal ou de servidores requisitados, e de magistrado eleitoral, que aquela Secretaria possua registro; 2. Solicitação para a SAD, SSG e STI de relações com o CPF e Nome de todos os funcionários terceirizados dos contratos que estas unidades gerenciam; 3. Integração destes dados no sistema que emite os recibos de pessoas físicas na eleição, impedindo sua emissão caso o prestador de serviço seja encontrado em uma destas relações.*

As informações apresentadas pela referida unidade auditada, no entanto, não ensejam alteração das conclusões da equipe de auditoria, já que dizem respeito a medidas que serão implementadas para atender à recomendação proposta para o achado II.6.

Proposta(s) de encaminhamento:

Recomendar à Diretoria-Geral que adote as providências necessárias no sentido de aprimorar o(s) controle(s), sobretudo quanto aos aspectos preventivo e detectivo, para mitigar o risco de não observância, na contratação de serviços ou aquisição de materiais pelo regime de suprimento de fundos, das vedações previstas no art. 13 do Ato GP nº 140/2020.

**II.7. Realização de despesas pelo regime de suprimento de fundos não comprovadas por documentos hábeis.**

Situação encontrada:

Por meio de teste substantivo realizado em amostra aleatória de 37 processos de prestação de contas de suprimentos de fundos (referência: exercício de 2020), verificou-se que três despesas não foram

comprovadas por documentos hábeis, quais sejam:

- i) documento 1388784 — cupom fiscal no valor de R\$ 150,00 — Processo nº 2020.0.000058915-0;
- ii) documento 1372745 — recibo emitido por microempreendedor individual (MEI), no valor de R\$ 160,00 — Processo nº 2020.0.000057606-7; e
- iii) documento 1362139 — cupom fiscal no valor de R\$ 126,10 (Processo nº 2020.0.000056701-7).

Cabe ressaltar, no entanto, que, por meio de testes de controle realizados na fase de execução da auditoria, verificou-se que, com relação ao documento 1388784 (Processo nº 2020.0.000058915-0), a desconformidade foi identificada pela gestão e o procedimento de devolução do valor foi realizado (Processo nº 2020.0.000036536-8).

Por outro lado, a Administração não detectou a desconformidade dos documentos 1372745 (Processo nº 2020.0.000057606-7) e 1362139 (Processo nº 2020.0.000056701-7).

No primeiro caso (documento 1372745 — Processo nº 2020.0.000057606-7), houve apresentação de recibo para comprovar despesa com serviço de chaveiro prestado por MEI. Apesar de o Manual de Suprimento de Fundos 2020 do TRE-RJ dispor que recibos fornecidos por microempreendedores individuais são válidos como comprovantes de despesa para prestação de contas (item 46.1 (Cartão) e item 55.1 (Conta Corrente)), a legislação que rege a matéria estabelece que o MEI é obrigado a emitir documento fiscal nas vendas e nas prestações de serviços realizadas para pessoas jurídicas, conforme prescrições do art. 26, §§ 1º e 6º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006 e do art. 106, inciso II, alínea "b", itens 1 e 2, da Resolução nº 140/2018 do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN).

Vale lembrar que o Manual de Suprimento de Fundos 2020 do TRE-RJ também aborda esse assunto no capítulo que trata da prestação de contas (Capítulo 15 (Cartão) e Capítulo 14 (Conta Corrente)), em que orienta, para fins de comprovação de despesas relacionadas a microempreendedores individuais, que seja apresentada nota fiscal ou recibo de MEI, conforme a legislação do município (item 78.2.1).

Já no segundo caso (documento 1362139 — Processo nº 2020.0.000056701-7), houve apresentação de cupom fiscal para comprovar despesa com gêneros alimentícios. Entretanto, a emissão de cupom fiscal não é mais permitida no Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que esse documento foi substituído pela Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica — NFC-e, conforme disposto no Capítulo VI do Anexo I do Livro VI do Decreto Estadual-RJ nº 27.427/2000 (Regulamento do ICMS), acrescentado pelo Decreto Estadual-RJ nº 44.785/2014 e alterado pelo Decreto Estadual-RJ nº 46.059/2017 e pelo Decreto Estadual-RJ nº 47.033/2020. Na situação similar já mencionada (documento 1388784 (cupom fiscal) — Processo nº 2020.0.000058915-0), a Administração adotou providências para restituição do valor despendido, com fundamento na referida norma (Processo nº 2020.0.000036536-8).

Quanto a esse tema, cumpre registrar que, no Manual de Suprimento de Fundos 2020 do TRE-RJ, não há informação expressa sobre a não admissão de cupom fiscal como comprovante de despesa. Ademais, o manual ainda faz menção aos termos "cupom" e "cupom fiscal" em alguns de seus dispositivos, como se observa nos itens 24, 45.2 e 45.10 (Cartão) e itens 32, 54.2 e 54.10 (Conta Corrente).

Convém ponderar, contudo, que os casos de desconformidade constituíram exceção, tendo em vista que, do total de documentos analisados (280 comprovantes, no valor total de R\$ 80.489,42), apenas três, no valor total de R\$ 436,10, não foram considerados hábeis — o que representa 1,07% do total dos documentos analisados e 0,54% do valor total da amostra selecionada —, sendo que, em um desses casos, o controle

compensatório funcionou e houve restituição do valor gasto (R\$ 150,00).

Todavia, embora as falhas identificadas tenham sido pontuais, observa-se a necessidade de adoção de alguns ajustes, a fim de mitigar o risco de futuras ocorrências similares.

Critério(s):

Art. 26, §§ 1º e 6º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006.

Art. 106, inciso II, alínea "b", itens 1 e 2, da Resolução nº 140/2018 do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN).

Capítulo VI do Anexo I do Livro VI do Decreto Estadual-RJ nº 27.427/2000 (Regulamento do ICMS), acrescentado pelo Decreto Estadual-RJ nº 44.785/2014 e alterado pelo Decreto Estadual-RJ nº 46.059/2017 e pelo Decreto Estadual-RJ nº 47.033/2020.

Art. 17, § 2º, do Ato GP nº 140/2020.

Item 78 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Cartão).

Item 78 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Conta Corrente).

Evidência(s):

Planilhas elaboradas pela equipe de auditoria, consolidando as análises referentes à questão de auditoria nº 8.

Manuais de Suprimento de Fundos 2020 do TRE-RJ.

Causa(s):

Falta de informação expressa, nos Manuais de Suprimento de Fundos 2020 do TRE-RJ, sobre a não admissão de cupom fiscal como comprovante de despesa.

Permanência dos termos “cupom” e “cupom fiscal” em dispositivos dos Manuais de Suprimento de Fundos 2020 do TRE-RJ.

Admissão, nos Manuais de Suprimento de Fundos 2020 do TRE-RJ, de apresentação de recibo como comprovante de despesa para vendas ou serviços realizados por MEI.

Efeito(s):

Não observância de dispositivos legais.

Falta de conformidade com o art. 17, § 2º, do Ato GP nº 140/2020.

Análise das manifestações das unidades auditadas:

A respeito do presente achado, houve manifestação da COFIN/SOF nos seguintes termos:

*O Manual de Suprimento de Fundos é elaborado pela SOF. Iremos efetuar a proposta de modificação para o MEI e a fazer os ajustes solicitados no que se refere ao cupom fiscal no Manual.*

As informações apresentadas pela referida unidade auditada, no entanto, não ensejam alteração das

conclusões da equipe de auditoria, já que dizem respeito a medidas que serão implementadas para atender à recomendação proposta para o achado II.7.

Proposta(s) de encaminhamento:

Recomendar à Diretoria-Geral que adote as providências necessárias no sentido de revisar os Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ, para que seja expressamente informada a não admissão de cupom fiscal como comprovante de despesa, com a consequente exclusão dos termos “cupom” e “cupom fiscal” de dispositivos atualmente em vigor, bem como sejam alterados os itens que tratam do comprovante de despesa para vendas ou serviços realizados por MEI, a fim de exigir a apresentação de documento fiscal nesses casos, com fundamento, respectivamente, no Capítulo VI do Anexo I do Livro VI do Decreto Estadual-RJ nº 27.427/2000 (Regulamento do ICMS) — acrescentado pelo Decreto Estadual-RJ nº 44.785/2014 e alterado pelo Decreto Estadual-RJ nº 46.059/2017 e pelo Decreto Estadual-RJ nº 47.033/2020 —, bem como no art. 26, §§ 1º e 6º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006 e art. 106, inciso II, alínea "b", itens 1 e 2, da Resolução nº 140/2018 do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN).

**II.8. Deficiência nos controles para mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física pelo regime de suprimento de fundos.**

Situação encontrada:

Por meio de teste substantivo realizado em amostra aleatória de 40 processos de solicitação de recibo de pessoa física — em que houve efetiva prestação de serviços e pagamento pelo regime de suprimento de fundos — e dos respectivos processos de folha de pagamento de contribuinte individual (referência: exercício de 2020), verificou-se que:

- i) houve retenção e recolhimento do ISS (Imposto sobre Serviços) em 9 casos, referentes aos seguintes municípios: Nova Iguaçu (7); Duque de Caxias (1); e São Gonçalo (1); e
- ii) os 31 casos em que não houve retenção e recolhimento do ISS referem-se aos seguintes municípios: Rio de Janeiro (19); Campos dos Goytacazes (3); Belford Roxo (3); São João de Meriti (2); Niterói (1); Nilópolis (1); Mesquita (1); e Carmo (1).

Em todos os casos analisados, a retenção e o recolhimento do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) não eram aplicáveis ao TRE-RJ.

Nos casos em que houve retenção e recolhimento do ISS por parte do Tribunal, os procedimentos foram adotados de forma adequada e devidamente demonstrados nos respectivos processos. A conclusão da equipe de auditoria pela aplicabilidade da retenção e recolhimento do ISS por parte do TRE-RJ baseou-se em levantamento feito pela SOF sobre o assunto<sup>[27]</sup>.

Nos casos em que não houve retenção e recolhimento do ISS por parte do TRE-RJ, a equipe de auditoria também não identificou nenhuma situação de desconformidade.

Entretanto, para esses casos, cumpre consignar as seguintes observações:

- i) com relação ao município do Rio de Janeiro, a conclusão da equipe de auditoria pela não aplicabilidade de retenção e recolhimento do ISS por parte do TRE-RJ baseou-se, em princípio, em

levantamento feito pela SOF sobre o assunto[28]. Após consulta ao Código Tributário do Município do Rio de Janeiro (Lei nº 691/1984), a equipe de auditoria também não identificou nenhum dispositivo legal que obrigue o tomador de serviços a efetuar a retenção e recolhimento do ISS ao município do Rio de Janeiro, quando o serviço for prestado por pessoa física;

ii) quanto ao município de Campos dos Goytacazes, a equipe de auditoria concluiu, após consulta à respectiva legislação tributária, que os serviços prestados naquela localidade (serviços de capina, limpeza e lavagem de coletes prestados por profissionais autônomos, não equiparados a empresários) são isentos de recolhimento do ISS, conforme o disposto no art. 312, inciso V, alínea “a”, da Lei Complementar nº 1/2017 (Código Tributário do Município de Campos dos Goytacazes). A não aplicabilidade de retenção e recolhimento do ISS por parte do TRE-RJ foi verificada também em levantamento feito pela SOF sobre o assunto[29];

iii) no que diz respeito a São João de Meriti e Niterói, a conclusão da equipe de auditoria pela não aplicabilidade de retenção e recolhimento do ISS por parte do TRE-RJ baseou-se exclusivamente em levantamento feito pela SOF sobre o assunto[30];

iv) com relação a Nilópolis, embora esse município tenha feito parte do levantamento prévio sobre ISS feito pela SOF, não foi possível identificar a aplicabilidade ou não da retenção e recolhimento desse tributo por parte do TRE-RJ para o caso concreto. Isso porque, no referido levantamento, foram consignadas duas hipóteses de não retenção do ISS para essa localidade, quais sejam: se o serviço prestado for de fornecimento de refeições (quando o TRE não fornece os ingredientes para preparo); e se o prestador possuir inscrição no cadastro de contribuintes do município. Como o objeto contratado foi serviço de transporte, a primeira hipótese de não retenção foi descartada. Entretanto, não foi possível chegar a uma conclusão acerca da segunda hipótese, tendo em vista que a equipe de auditoria não conseguiu acessar o cadastro de contribuintes de Nilópolis; e

v) no que se refere a Belford Roxo, Mesquita e Carmo, a equipe de auditoria verificou que esses municípios não fizeram parte do levantamento prévio sobre ISS feito pela SOF nem foram objeto de análise posterior daquela unidade sobre a aplicabilidade ou não da retenção e recolhimento desse tributo no caso concreto[31]. Dessa forma, o resultado desses testes foi inconclusivo, por não ter havido tempo hábil para realização de consulta às respectivas legislações tributárias municipais.

Cumprindo assinalar, ainda, que, por meio de testes de implementação de controles, realizados na fase de planejamento (testes 7, 8 e 9 do documento “Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)” — id 2302174), a equipe de auditoria verificou que:

i) a SOF utiliza um banco de dados para registro e acompanhamento das informações relacionadas aos suprimentos de fundos concedidos[32];

ii) o banco de dados utilizado pela SOF possui elementos que permitem o acompanhamento das informações relacionadas ao pagamento a pessoa física por serviços prestados pelo regime de suprimento de fundos, bem como auxiliam no controle dos recolhimentos de tributos que devem ser efetuados por aquela unidade. No entanto, esse controle, embora seja executado em sistema informatizado, depende essencialmente da atuação humana, já que, durante o período eleitoral, exige um acompanhamento frequente por parte dos servidores envolvidos, a fim de evitar a inadimplência ou a perda de prazo no que diz respeito ao recolhimento dos tributos pertinentes; e

iii) a SOF realizou levantamento sobre o ISS de 10 municípios (Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João

de Meriti)[33]. Quanto aos demais municípios do Estado (82), a SOF apresentou esclarecimentos para a não inclusão deles no levantamento[34]. Acrescentou, ainda, que os 10 municípios abrangidos na pesquisa responderam por 274 das 306 solicitações de recibos para pagamento de pessoa física prestadora de serviço. Além disso, informou que não foram realizados os eventuais recolhimentos de ISS referentes aos municípios que não fizeram parte do levantamento, apresentando os motivos para tal procedimento[35].

Nesse sentido, observa-se que os controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes, devido a deficiências no desenho.

Portanto, faz-se necessário o aprimoramento dos controles, a fim de mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física pelo regime de suprimento de fundos[36].

#### Critério(s):

Art. 156, inciso III e § 3º, incisos I e III, da Constituição Federal.

Art. 6º da Lei Complementar nº 116/2003.

Art. 18 do Ato GP nº 140/2020.

Itens 58.1, 59.1 e 61 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Cartão).

Itens 56.1, 57.1 e 59 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Conta Corrente).

#### Evidência(s):

Planilhas elaboradas pela equipe de auditoria, consolidando as análises referentes à questão de auditoria nº 9.

#### Causa(s):

Dificuldade na apuração da incidência do ISS.

Insuficiência dos controles existentes para mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física pelo regime de suprimento de fundos.

#### Efeito(s):

Não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS), quando aplicáveis.

Não observância de dispositivos legais.

Falta de conformidade com o art. 18 do Ato GP nº 140/2020.

Falta de conformidade com os itens 58.1, 59.1 e 61 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Cartão) e 56.1, 57.1 e 59 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 (Conta Corrente).

#### Análise das manifestações das unidades auditadas:

Com relação ao presente achado, houve manifestação da COFIN/SOF nos seguintes termos:

*Dos 92 municípios fluminenses, temos conhecimento da legislação tributária sobre serviços*

*prestados de apenas 10 municípios que são Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João de Meriti. A esses municípios são devidos a grande parte do ISS retido dos serviços tomados pelo TRE-RJ, não só relacionados a serviços obtidos por meio de suprimento de fundos, mas também serviços de limpeza e contratos da eleição de técnico de urna e serviços gerais dos polos. Foram concentrados esforços na obtenção e exame das legislações tributárias dos municípios citados, no intuito de reduzir passivos tributários, de modo que os valores devidos a título de ISS às referidas cidades são significativos. Aos demais 82 municípios, efetuamos os recolhimentos, na ocorrência do fato gerador, para os serviços de limpeza e contratos da eleição de técnico de urna e serviços gerais dos polos, já que tais contratações tem valor significativo. Os serviços pagos mediante suprimento de fundos a pessoas físicas foram excluídos dessa análise, tendo em vista que há certa dificuldade em obter a legislação para configurar as hipóteses de incidência do ISS, bem como a falta de pessoal na SOF para efetuar a pesquisa na vasta legislação. No processo 2021.0.000035122-3, é relatada a dificuldade dos trabalhos da unidade, em especial no tocante ao ISS.*

As informações apresentadas pela referida unidade auditada, no entanto, não ensejam alteração das conclusões da equipe de auditoria, pois dizem respeito a fatos já constatados nesta auditoria. Contudo, cabe ressaltar que a Administração, ao definir os procedimentos a serem adotados para atender à recomendação proposta para o achado II.8, deve levar em consideração, entre outros elementos, os relatos expostos pela COFIN/SOF sobre as dificuldades enfrentadas por aquela unidade no que se refere ao ISS.

Proposta(s) de encaminhamento:

Recomendar à Diretoria-Geral que adote as providências necessárias no sentido de aprimorar os controles para mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física pelo regime de suprimento de fundos, em atendimento ao disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 116/2003 e no art. 18 do Ato GP nº 140/2020.

### **III. CONCLUSÃO**

Finalizados os trabalhos referentes à presente auditoria, a equipe designada constatou, em relação a atos praticados pelo regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ:

- a) realização de gastos, no mesmo subelemento de despesa e no mesmo exercício, em valor superior ao limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, caracterizando indício de fracionamento de despesa;
- b) realização de gastos não eventuais por meio de suprimentos de fundos concedidos com base no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020;
- c) ausência de evidência de controle(s) para mitigar o risco de não observância das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020;
- d) entrega de prestações de contas após o prazo estabelecido;

- e) suprimentos de fundos concedidos para o pleito de 2020 com período de aplicação inferior aos prazos de referência previstos nos Manuais de Suprimento de Fundos do Tribunal;
- f) realização de contratação vedada pelo art. 13 do Ato GP nº 140/2020;
- g) realização de despesas não comprovadas por documentos hábeis; e
- h) deficiência nos controles para mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física.

Tais fatos ensejam medidas corretivas, propostas nas recomendações que encerram este relatório, com vistas a implementar ou aprimorar controles para mitigar riscos significativos relacionados ao regime de suprimento de fundos e, por conseguinte, aumentar o nível de segurança quanto ao alcance dos respectivos objetivos operacionais e de conformidade.

#### **IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, submete-se o presente Relatório Final de Auditoria à consideração superior, propondo:

- 1) **dar ciência** do inteiro teor deste relatório à Presidência do Tribunal e aos titulares das unidades abaixo indicadas;
- 2) **expedir as seguintes recomendações**, com fundamento no art. 37 da Resolução TRE-RJ nº 1.176/2021:

##### **2.1) À Diretoria-Geral:**

2.1.1) Considerando o disposto no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, no art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021 e no item 9.2.4 do Acórdão TCU nº 1.276/2008 – Plenário, com a redação que lhe foi dada pelo item 9.2 do Acórdão TCU nº 2.557/2009 – Plenário, adote as providências necessárias no sentido de (referência: achado II.1 deste relatório):

2.1.1.1) elaborar estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização, a fim de mitigar o risco de fracionamento indevido de despesas;

2.1.1.2) implementar controle(s) específicos para mitigar o risco de fracionamento indevido de despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, a fim de evitar a extrapolação dos limites legais de dispensa de licitação pelo valor; e

2.1.1.3) propor a revisão dos normativos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ, para:

2.1.1.3.1) estender a vedação de fracionamento de despesa como regra para todas as hipóteses de concessão de suprimento de fundos — inclusive aquelas destinadas a atender despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento

biométrico —, em observância aos limites legais estabelecidos para dispensa de licitação pelo valor;

2.1.1.3.2) avaliar a conveniência e oportunidade de condicionar eventual afastamento da regra de vedação ao fracionamento de despesa, com fundamento nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), regulamentados pelo Decreto nº 9.830/2019, à apresentação de motivação específica, que evidencie as consequências práticas da aplicação da regra diante das políticas públicas a encargo da gestão, os obstáculos e dificuldades reais enfrentados, a adequação da medida diante das possíveis alternativas e a preservação dos direitos dos administrados, limitando tal possibilidade, em qualquer caso, à realização de despesas que cumpram o requisito básico da necessidade, bem como os da eventualidade e da impossibilidade de subordinação ao processo normal de aplicação, previstos no caput e no inciso I do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986;

2.1.1.3.3) reavaliar o conceito de fracionamento de despesa que vem sendo adotado nos normativos do Tribunal relativos ao regime de suprimento de fundos, como o contido no art. 7º, parágrafo único, do Ato GP 140/2020, que utiliza o critério do agrupamento em idêntico subelemento de despesa para caracterizar tal ocorrência, e não a aquisição de bens ou serviços de mesma natureza, de modo a se alinhar à diretriz contida no item 9.2 do Acórdão TCU nº 2.557/2009 - Plenário;

2.1.1.3.4) estabelecer critérios objetivos para a identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza, de modo a possibilitar a prevenção e a identificação de ocorrências de fracionamento indevido de despesa; e

2.1.1.3.5) alinhar as diretrizes internas que vierem a tratar da dispensa de licitação pelo valor — a exemplo das que estão sendo objeto dos trabalhos do grupo instituído pela Portaria DG nº 57/2021 (Processo SEI nº 2021.0.000018012-7) — e as que vierem a tratar do regime de suprimento de fundos, especialmente quanto aos critérios para identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza, para fins de caracterização de fracionamento indevido de despesas.

2.1.2) Considerando o disposto no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986, adote as providências necessárias no sentido de (referência: achado II.2 deste relatório):

2.1.2.1) elaborar estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização, a fim de mitigar o risco de realização de despesas não eventuais por meio do regime de suprimento de fundos;

2.1.2.2) implementar controle(s) específico(s) para mitigar o risco de realização de despesas não eventuais por meio do regime de suprimento de fundos, em relação às hipóteses de concessão que encontram fundamento de validade no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986 — destinadas a atender despesas eventuais que exijam pronto pagamento (caso do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020) —, sobretudo na hipótese de concessão para atendimento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais; e

2.1.2.3) propor a incorporação do critério da eventualidade aos normativos e manuais internos que dispõem sobre o regime de suprimento de fundos, em relação às hipóteses de concessão que encontram fundamento de validade no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986 (caso do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020), a fim de evitar a realização, pelo regime de suprimento de fundos, de despesas que, pela sua previsibilidade e pela existência de soluções de mercado aptas a atendê-las, poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação.

2.1.3) Adote as providências necessárias no sentido de:

2.1.3.1) estabelecer rotina de comunicação entre os(as) supridos(as) e os setores e/ou sistemas responsáveis pelo fornecimento de informações sobre a possibilidade de provimento de demanda por material de consumo ou serviço diretamente pelos setores competentes do Tribunal, com vistas ao atendimento às condicionantes atualmente dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020 para aplicação do regime de suprimentos de fundos (referência: achado II.3 deste relatório);

2.1.3.2) estabelecer rotina para evidenciar, a qualquer tempo, que despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos atendiam, à época de sua realização, às condicionantes atualmente dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020, de modo a viabilizar a manutenção e a guarda de elementos comprobatórios da conformidade dos gastos com a norma regulamentar (referência: achado II.3 deste relatório);

2.1.3.3) aprimorar os controles para mitigar o risco de entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido, em atendimento ao disposto no art. 45, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986 e no art. 81, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200/1967 (referência: achado II.4 deste relatório);

2.1.3.4) aprimorar o(s) controle(s), sobretudo quanto aos aspectos preventivo e detectivo, para mitigar o risco de não observância, na contratação de serviços ou aquisição de materiais pelo regime de suprimento de fundos, das vedações previstas no art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (referência: achado II.6 deste relatório);

2.1.3.5) revisar os Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ, para que seja expressamente informada a não admissão de cupom fiscal como comprovante de despesa, com a consequente exclusão dos termos “cupom” e “cupom fiscal” de dispositivos atualmente em vigor, bem como sejam alterados os itens que tratam do comprovante de despesa para vendas ou serviços realizados por MEI, a fim de exigir a apresentação de documento fiscal nesses casos, com fundamento, respectivamente, no Capítulo VI do Anexo I do Livro VI do Decreto Estadual-RJ nº 27.427/2000 (Regulamento do ICMS) — acrescentado pelo Decreto Estadual-RJ nº 44.785/2014 e alterado pelo Decreto Estadual-RJ nº 46.059/2017 e pelo Decreto Estadual-RJ nº 47.033/2020 —, bem como no art. 26, §§ 1º e 6º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006 e art. 106, inciso II, alínea "b", itens 1 e 2, da Resolução nº 140/2018 do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) (referência: achado II.7 deste relatório);  
e

2.1.3.6) aprimorar os controles para mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física pelo regime de suprimento de fundos, em atendimento ao disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 116/2003 e no art. 18 do Ato GP nº 140/2020 (referência: achado II.8 deste relatório).

## 2.2) À Diretoria-Geral e à Secretaria de Orçamento e Finanças:

2.2.1) Avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem medidas para garantir que os recursos de suprimentos de fundos sejam disponibilizados aos(às) supridos(as) pelo maior tempo possível, observados os limites legais e regulamentares, podendo adotar, se for o caso, entre outras medidas julgadas pertinentes, as a seguir relacionadas (referência: achado II.5 deste relatório):

2.2.1.1) estabelecer período de referência para encaminhamento das solicitações de suprimentos de fundos destinados à preparação e realização dos pleitos eleitorais, considerando a antecedência necessária para análise dos pedidos e adoção das demais providências operacionais, de modo a garantir a disponibilidade dos recursos pelo maior tempo possível em todos os casos em que a solicitação da verba ocorrer dentro do período fixado, desde que o(a) suprido(a) adote tempestivamente as providências a seu encargo, se for o caso;

2.2.1.2) esclarecer às Zonas Eleitorais que os pedidos de suprimento de fundos encaminhados após o período de referência estabelecido poderão não ser processados a tempo de garantir a disponibilidade dos recursos pelo maior tempo possível, mesmo que o(a) suprido(a), após o pedido, adote tempestivamente as providências a seu encargo, se for o caso; e

2.2.1.3) implementar procedimentos para garantir que o recebimento dos cartões, por parte dos(as) supridos(as), chegue ao conhecimento da SOF com a maior brevidade possível, evitando depender exclusivamente da iniciativa dos(as) próprios(as) supridos(as) em comunicar o recebimento.

Ressalte-se que o presente relatório de auditoria contém, entre seus anexos, o Sumário Executivo (id 2302938), que consiste na síntese do trabalho executado, abrangendo seu objetivo, principais constatações e recomendações direcionadas às áreas responsáveis.

---

[1] Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

[2] Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

[3] Lei nº 8.666/1993: Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

[4] Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

[5] Dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para pagamento de despesas realizadas nos termos da legislação vigente, e dá outras providências.

[6] Altera os Decretos 5.355, de 25 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, e 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e determina o encerramento das contas bancárias destinadas à movimentação de suprimentos de fundos.

[7] Acresce dispositivo ao Decreto nº 6.370, de 1º de fevereiro de 2008, para dispor sobre movimentação de suprimento de fundos.

[8] Fixa os limites para concessão de suprimento de fundos e para os pagamentos individuais de despesas de pequeno vulto.

[9] Vide jurisprudência selecionada do TCU acerca do tema, disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada/suprimento%2520de%2520fundos/%2520sinonimos%253Dtrue> (último acesso em 26/01/2022, 17:41)

[10] Participaram da reunião de discussão dos achados titulares/representantes da Diretoria-Geral, da Secretaria de Orçamento e Finanças, da Secretaria de Administração, da Secretaria de Manutenção e Serviços Gerais, da Coordenadoria de Planejamento Estratégico, da Assessoria de Gerenciamento de Riscos e Controle Interno e da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral.

[11] Relatórios extraídos do SIAFI.

[12] Acórdão nº 1276/2008 - TCU - Plenário

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 250, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, em:

(...)

9.2. firmar os seguintes entendimentos em caráter normativo:

(...)

9.2.4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria);

(...)

9.13. determinar à Fundação Universidade de Brasília (UnB) que:

(...)

9.13.2. adote procedimentos com o objetivo de controlar o montante dos gastos executados com suprimento de fundos, de forma a evitar a ocorrência de fracionamento de despesas, em atenção ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 24, II, e na Portaria MF nº 95/2002, arts. 1º e 2º (cf. itens 9.3.2 e 9.3.3 do relatório de auditoria);

[13] Ato GP nº 53/2018:

Art. 3º O suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor devidamente credenciado, sempre precedido de empenho na dotação própria e para aplicação apenas nos seguintes casos:

(...)

III - despesas de pronto pagamento, para fins de auxiliar as Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais e revisões de eleitorado, nos diversos municípios do Estado.

Ato GP nº 140/2020:

Art. 2º Entende-se como suprimento de fundos a entrega de numerário a servidor credenciado, sempre precedida de empenho na dotação própria, para aplicação somente nos seguintes casos:

(...)

III. despesas de pronto pagamento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico, nos diversos municípios do Estado.

[14] Em reunião de discussão dos achados preliminares, foi pontuado por representante(s) de unidade(s) envolvida(s) ou impactada(s) pelo regime de suprimento de fundos que o fenômeno ocorre por escala (muitas Zonas Eleitorais realizando gastos semelhantes, ainda que em valores individualmente pequenos, contribuem para um gasto total significativo). Foi ressaltado, porém, que a gestão do Tribunal vem envidando esforços para atender as demandas das Zonas Eleitorais, relativas à realização dos pleitos, pelo processo normal de aplicação, fator que tem contribuído para a redução das despesas com suprimento de fundos ao longo dos três últimos anos eleitorais. Além disso, a aplicação do limite de dispensa da nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) no âmbito do Tribunal, prevista para se dar a partir de março de 2022, contribuiria ainda mais para o alcance desse desígnio nos próximos exercícios. Ressaltou-se, no entanto, que o atendimento de algumas demandas pela via normal de aplicação tem se revelado mais complexo, mas soluções alternativas vêm sendo estudadas.

[15] Cabe observar que todos os Atos presidenciais que regulamentaram o regime de suprimento de fundos no âmbito do Tribunal, de 2000 até 2020, trouxeram disposições que excepcionavam ou pareciam excepcionar a regra da vedação ao fracionamento de despesas para os suprimentos de Zona Eleitoral, fazendo-o de forma explícita e indubitável desde 2016, pelo menos (vide art. 3º, §§ 2º e 3º, do Ato nº 536/2000; art. 3º, §§ 2º e 3º, do Ato nº 303/2006; art. 3º, §§ 2º e 3º, do Ato nº 697/2008; art. 3º, §§ 2º, 3º e 4º, do Ato nº 338/2010; art. 3º, §§ 2º, 3º e 4º, do Ato GP nº 540/2011; art. 4º, §§ 2º, 3º e 4º, do Ato nº 339/2012; art. 4º, §§ 2º, 3º e 4º, do Ato nº 345/2014; art. 4º, §§ 2º, 3º e 4º, do Ato GP nº 172/2016; art. 4º, §§ 2º e 3º, do Ato GP nº 53/2018; e art. 7º, parágrafo único, do Ato GP nº 140/2020).

[16] Ressalte-se que a Lei nº 13.979/2020, em seu art. 6º-A, elevou os limites para concessão de suprimento de fundos e por item de despesa para aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da infecção humana pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019 (COVID-19). No entanto, não foram identificadas, no exercício de 2020, concessões de suprimento de fundos fundamentadas nessa hipótese, e o Ato GP nº 140/2020 tampouco foi alterado para regulamentar tal hipótese de concessão no âmbito do Tribunal.

[17] Valor atualizado para R\$ 54.020,41 pelo Decreto nº 10.922/2021, em vigor a partir de 1º de janeiro de 2022. Mesmo considerando esse novo limite, as ponderações da equipe de auditoria permaneciam válidas em relação aos subitens 339036 39 e 339039 14.

[18] Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional, na Nota Técnica nº 2308 / 2007 / CCONT/STN, observou:

“12. No que se refere a questão do fracionamento da despesa com o objetivo de fuga do procedimento licitatório, o Tribunal de Contas da União já se manifestou diversas vezes a respeito, firmando

posicionamento de que reiteradas aquisições por meio de dispensa de licitação (art. 24, I e II) e suprimento de fundos em valores superiores ao limite estabelecido para dispensa, pelo valor caracterizam fracionamento da despesa. Este entendimento pode ser depreendido das considerações apresentadas pela Corte de Contas no Acórdão TCU – Plenário – 216/2002, item 9. 13. Ou seja, para fins de apuração de fracionamento da despesa, com o objetivo de burla ao procedimento licitatório, o critério utilizado é o do subelemento da despesa, definido em nível de subitem de conta contábil, sendo somados os valores de dispensa de licitação e suprimento de fundos. Portanto, o gestor deve atentar para necessidade de zelar por um bom planejamento das compras e contratações de sua unidade, de modo a evitar o uso de suprimento de fundos indiscriminadamente, pois isto poderá caracterizar fracionamento indevido de despesas. Assim sendo, se uma unidade adquire resmas de papel, por meio de suprimento de fundos, e o valor total das aquisições (somado os valores adquiridos por dispensa com fulcro no art. 24, II – Lei 8666/93) é suficiente para caracterizar uma licitação na modalidade Convite, estará caracterizado o fracionamento indevido da despesa.”

[19] Ato GP nº 53/2018:

Art. 4º (...)

§ 3º Entende-se como fracionamento de despesa a utilização de suprimento de fundos mediante diversas despesas de idêntico subelemento, cujo valor total supere o limite determinado no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, de 21 junho de 1993, em um mesmo exercício, exceto nos suprimentos concedidos na forma do inciso III do art. 3º deste ato.

Ato GP nº 140/2020:

Art. 7º (...)

Parágrafo único. Entende-se como fracionamento de despesa a utilização de suprimento de fundos mediante diversas despesas de idêntico subelemento, cujo valor total supere em um mesmo exercício o limite determinado no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, exceto nos suprimentos concedidos na forma do inciso III do art. 2º deste ato.

[20] A associação entre o caráter repentino e inesperado da despesa e a necessidade de pronto pagamento é feita de forma bastante apropriada por Adriano Biancolini, em trecho — citado na manifestação da ASJURI — de suas “BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O LIMITE PARA CONTRATAÇÕES OPERADAS POR MEIO DE SUPRIMENTO DE FUNDOS” (Consultoria Zênite).

[21] Em reunião de discussão dos achados preliminares, foi pontuado por representante(s) de unidade(s) envolvida(s) ou impactada(s) pelo regime de suprimento de fundos que a contratação centralizada de serviços de transporte para atendimento de todas as Zonas Eleitorais, no período eleitoral, sempre se revelou problemática, devido a questões como localização de algumas Zonas, dificuldades operacionais das empresas, demandas por transportes específicos em algumas Zonas etc. Uma nova solução, no entanto, baseada no modelo Taxi Gov, estaria em estudo. Em relação aos serviços gráficos, foi pontuado que os serviços contratados normalmente se referem a confecção de informativos (por exemplo, faixas indicativas de mudança de local de votação), cuja aquisição centralizada poderia se mostrar mais custosa. Por fim, foi pontuado que os gastos com alimentação poderiam ser objeto de revisão de limites, a fim de reduzir o volume de gastos.

[22] Ato GP nº 140/2020: Art. 11 A aquisição de material de consumo ou a contratação de prestação de serviços, para pagamento com suprimento de fundos, fica condicionada a: I. inexistência, temporária ou

eventual, na Seção de Almoxarifado ou na Seção de Serviços, Provisões e Equipamentos, do material a adquirir; II. impossibilidade, inconveniência ou inadequação econômica de estocagem do material ou de entrega nas diversas Zonas Eleitorais do Estado; III. inexistência de cobertura contratual para fornecimento dos materiais e/ou serviços necessários; IV. impossibilidade de atendimento, pela Seção de Manutenção Predial e de Equipamentos e pela Seção de Transportes, dos serviços que se pretende contratar com suprimento de fundos.

[23] Para cálculo dos valores médios apresentados aqui e ao longo do presente achado, foi adotada a mediana como medida de tendência central.

[24] Ressalte-se que, durante a etapa de planejamento da auditoria, foram identificadas duas medidas que, em tese, poderiam mitigar o risco de concessão de suprimentos de fundos para as eleições com período de aplicação inferior aos previstos nos Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ, quais sejam: i) a manutenção de canais de comunicação permanentemente abertos com os(as) supridos(as), para esclarecimento de dúvidas operacionais relativas aos procedimentos necessários à liberação dos recursos; e ii) a praxe de solicitar declaração das Zonas Eleitorais que não pedem suprimento de fundos, no sentido de que não necessitam da verba. Os testes de implementação de controles realizados nessa etapa, no entanto, evidenciaram que tais controles são insuficientes para mitigar todas as possíveis causas desse risco, mitigando alguns, mas não todos os aspectos relevantes do risco (vide testes 4 e 5 do documento “Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)” e avaliação referente ao risco R8 no documento “Matriz de Avaliação Preliminar de Controles”).

[25] Ato GP nº 140/2020.

Art. 13. É vedado ao suprido contratar serviços ou adquirir materiais de: I. cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral, de membro do Ministério Público Eleitoral, de servidores do Tribunal ou de servidores requisitados, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica; II. qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o Tribunal na condição de funcionário terceirizado ou estagiário.

[26] Avaliação referente ao risco R15 no documento “Matriz de Avaliação Preliminar de Controles”.

[27] Conforme documento 1946661, juntado ao Processo SEI nº 2021.0.000015052-0 (processo de comunicação de informações relativas à auditoria em suprimento de fundos). Cabe ressaltar, no entanto, que, no referido documento, não foram consignados os dispositivos legais que fundamentaram os resultados da pesquisa realizada pela SOF, e que não houve tempo hábil para realização de consultas, pela equipe de auditoria, às respectivas legislações tributárias municipais.

[28] Conforme informações consignadas nos documentos 1947804 e 2058950, juntados ao Processo SEI nº 2021.0.000015052-0 (processo de comunicação de informações relativas à auditoria em suprimento de fundos). Cabe destacar, contudo, que, nas informações apresentadas pela SOF, não foram especificadas as normas que embasaram o resultado da pesquisa.

[29] Conforme documento 1946661, juntado ao Processo SEI nº 2021.0.000015052-0 (processo de comunicação de informações relativas à auditoria em suprimento de fundos). Cabe ressaltar, no entanto, que, no referido documento, não foram registrados os dispositivos legais que fundamentaram os resultados da pesquisa realizada pela SOF.

[30] Conforme documento 1946661, juntado ao Processo SEI nº 2021.0.000015052-0 (processo de comunicação de informações relativas à auditoria em suprimento de fundos). Cabe destacar, contudo, que,

no referido documento, não foram consignados os dispositivos legais que fundamentaram os resultados da pesquisa realizada pela SOF, e que não houve tempo hábil para realização de consultas, pela equipe de auditoria, às respectivas legislações tributárias municipais.

[31] Conforme informações consignadas nos documentos 1947804 e 1946661, juntados ao Processo SEI nº 2021.0.000015052-0 (processo de comunicação de informações relativas à auditoria em suprimento de fundos).

[32] Conforme esclarecimentos prestados pela SOF no Processo SEI nº 2021.0.000015052-0 (documento 1905830), documentos enviados por representante da SOF em 9/9/2021 por e-mail e informações apresentadas por esse servidor em reunião realizada com a equipe de auditoria na mesma data.

[33] Conforme os documentos 1946661, 1947804, 2051487 e 2058950, juntados ao Processo SEI nº 2021.0.000015052-0.

[34] Documento 1947804 — Processo SEI nº 2021.0.000015052-0.

[35] Documento 1947804 — Processo SEI nº 2021.0.000015052-0.

[36] Em reunião de discussão dos achados preliminares, foi pontuado por representante(s) de unidade(s) envolvida(s) ou impactada(s) pelo regime de suprimento de fundos que a questão dos recolhimentos de ISS também está sendo objeto de apontamentos da unidade de auditoria interna na Auditoria de Contas referente ao exercício de 2021, e que a SOF está atuando a partir do critério da materialidade, em virtude de limitações de pessoal. Foi ressaltada pela equipe de auditoria a importância de que decisões que impliquem a assunção de riscos sejam respaldadas por instâncias superiores da gestão.

Rio de Janeiro, 27 de abril de 2022.

---

**RODRIGO DE ALBERGARIA ANDRE**  
**ANALISTA JUDICIÁRIO**



Documento assinado eletronicamente em 28/04/2022, às 15:40, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).

---

**THIAGO MARVILA MORAIS**  
**CHEFE DA SEÇÃO DE AUDITORIA DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E PROCESSOS FINALÍSTICOS**



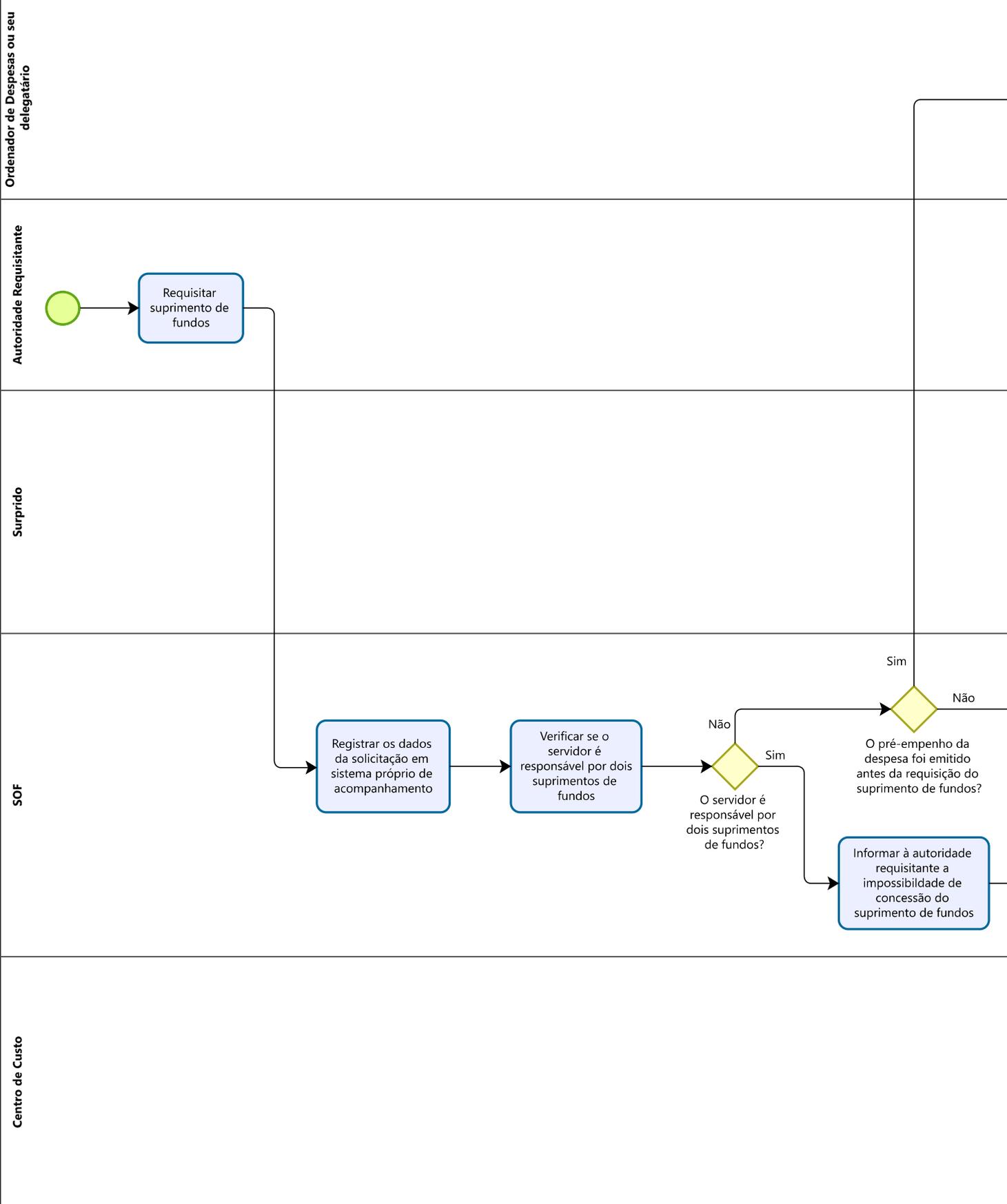
Documento assinado eletronicamente em 28/04/2022, às 15:44, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).

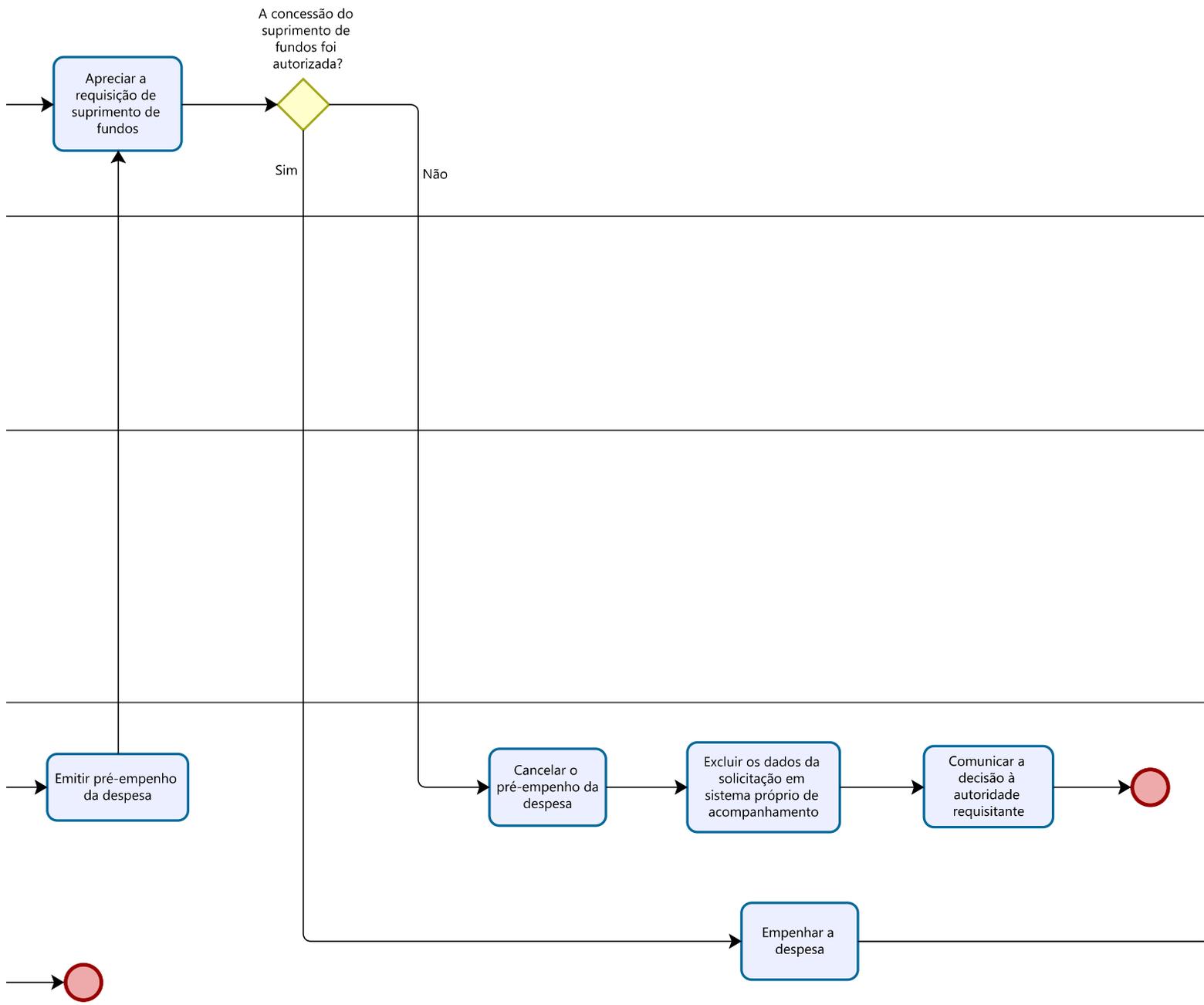


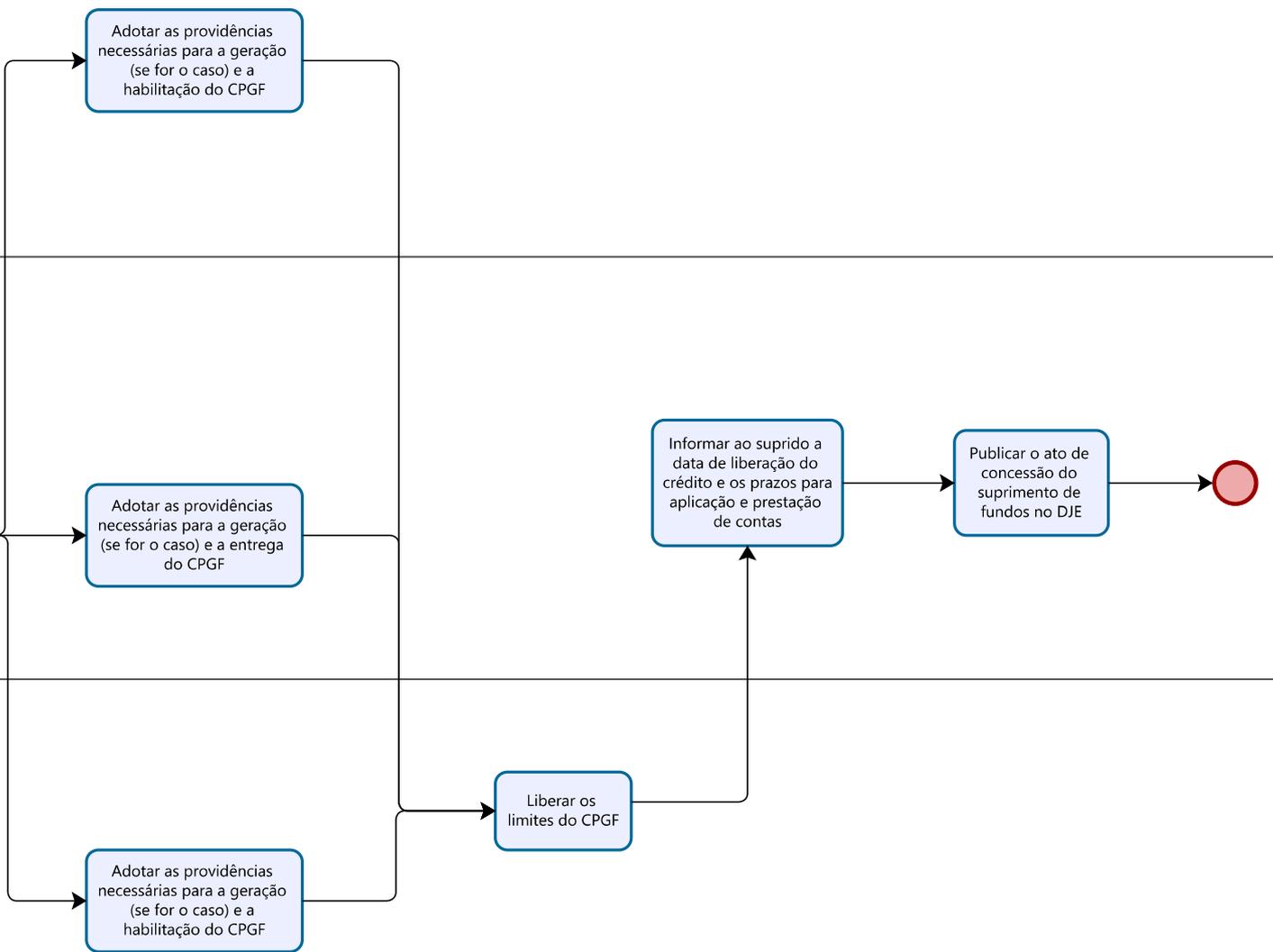
A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?)

[rj.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **2301679** e o código CRC **05574FA4**. No momento só é possível efetuar a verificação de autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.

Suprimento de Fundos (Concessão - Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF)

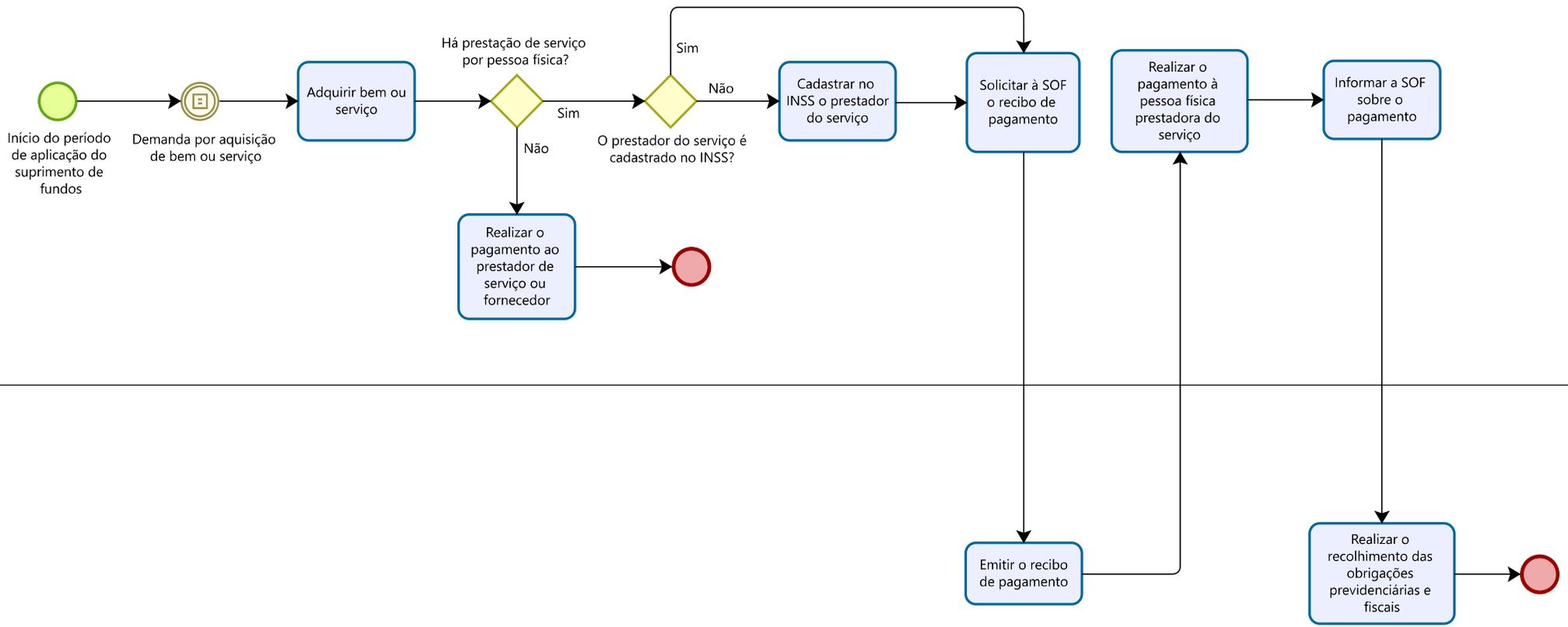




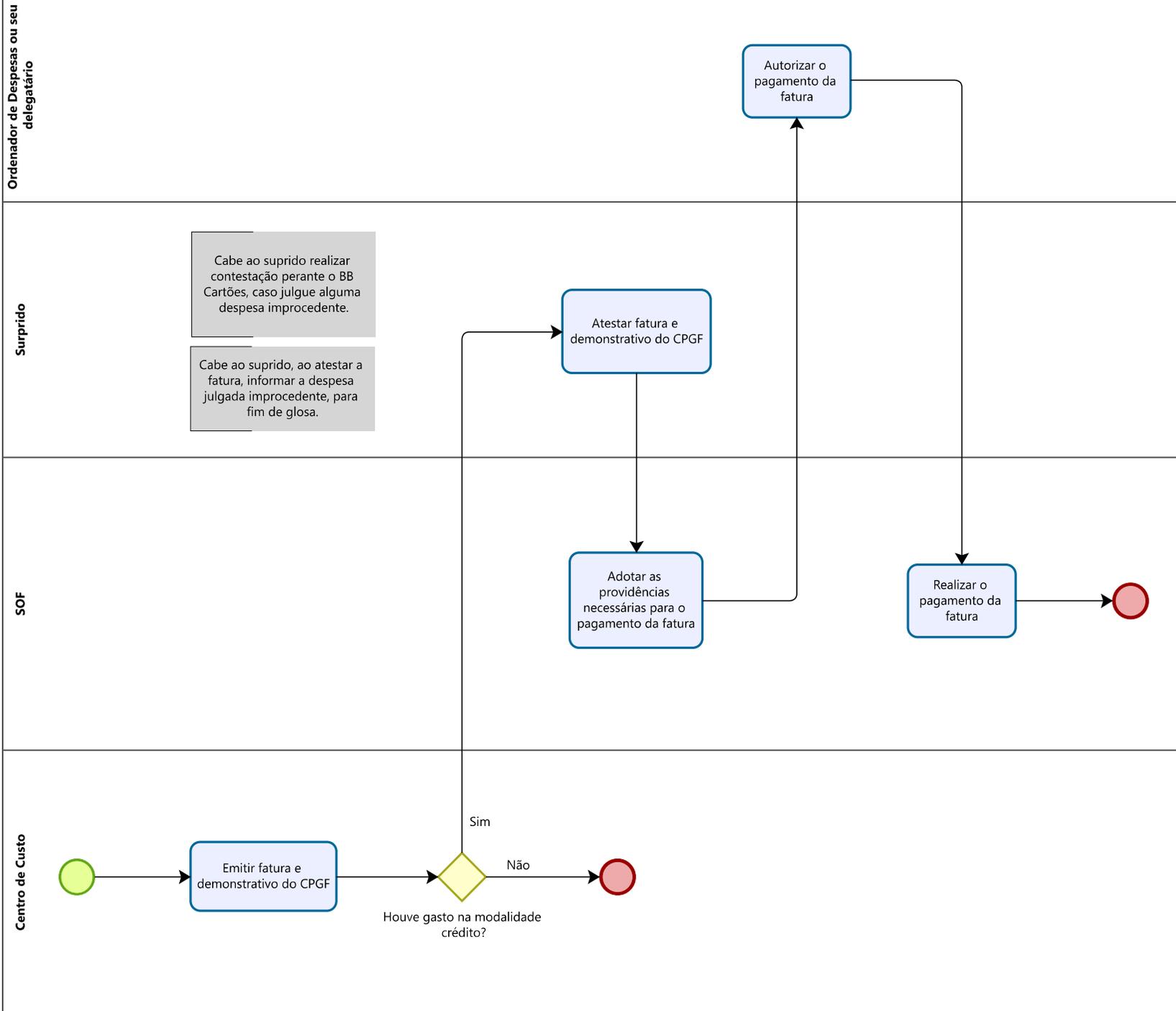


Suprido

SOF



Suprimento de Fundos (Emissão e Pagamento de Fatura Mensal - Cartão de Pagamento do Governo Federal)



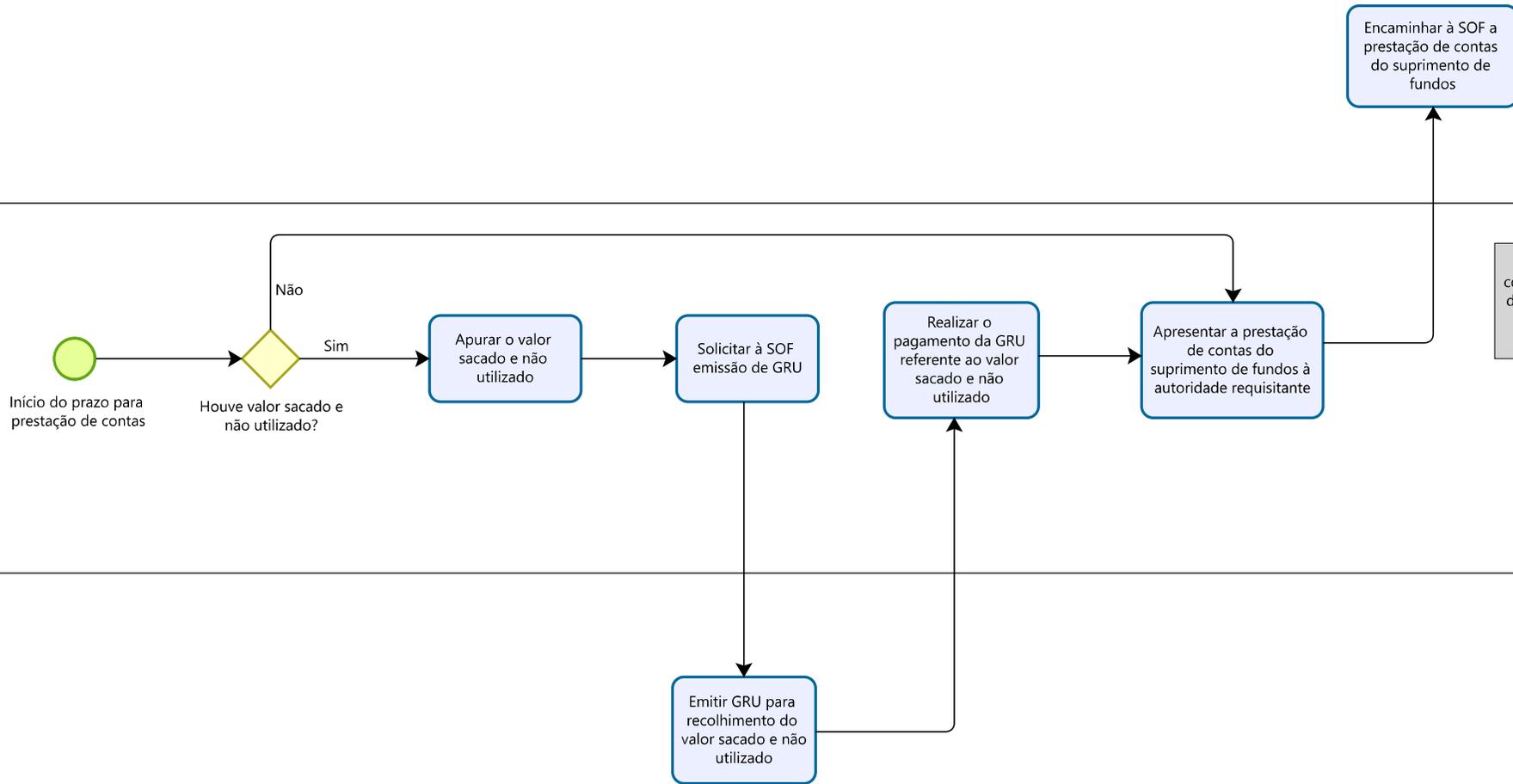
Suprimento de Fundos (Prestação de Contas - Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF)

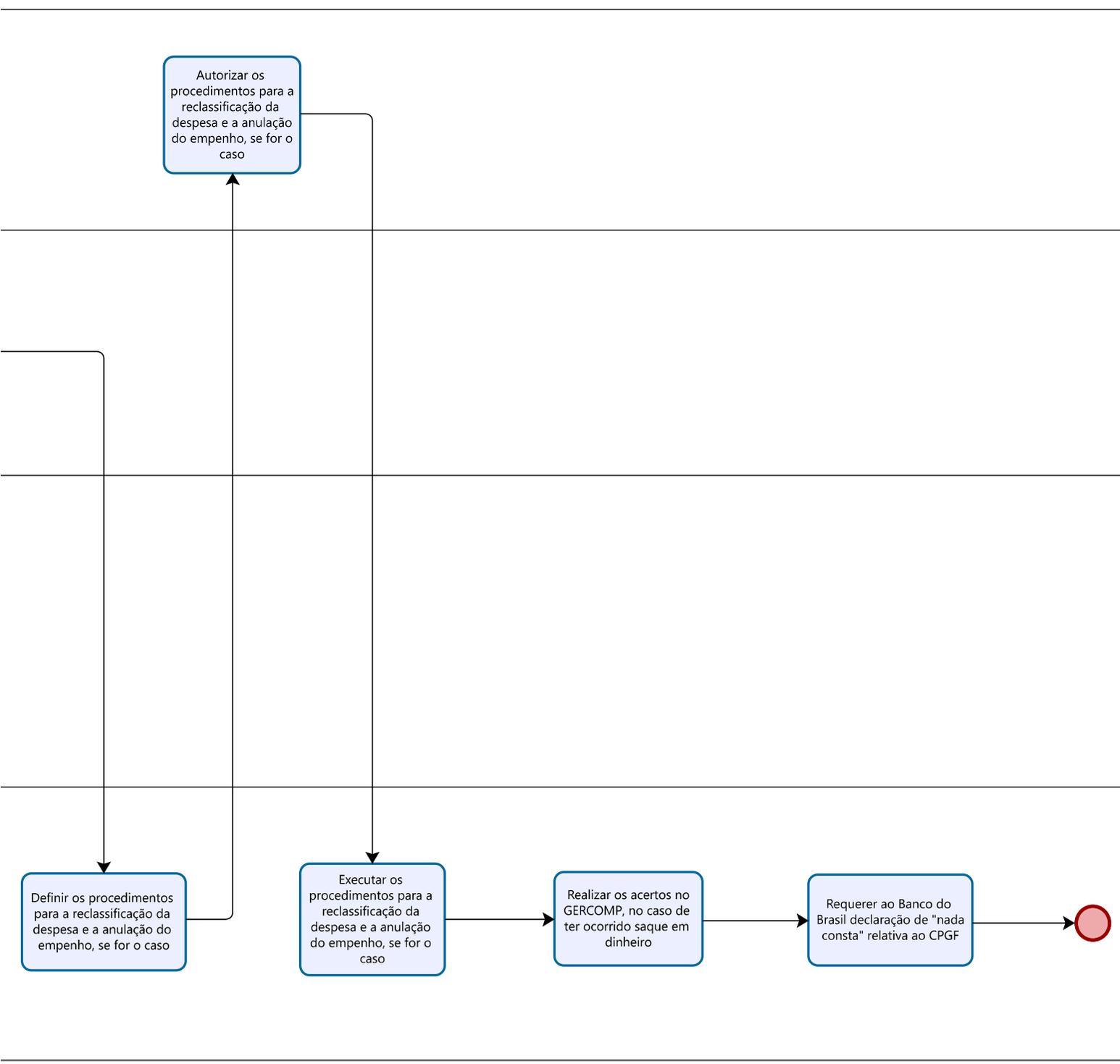
Ordenador de Despesas ou seu delegatário

Autoridade Requisitante

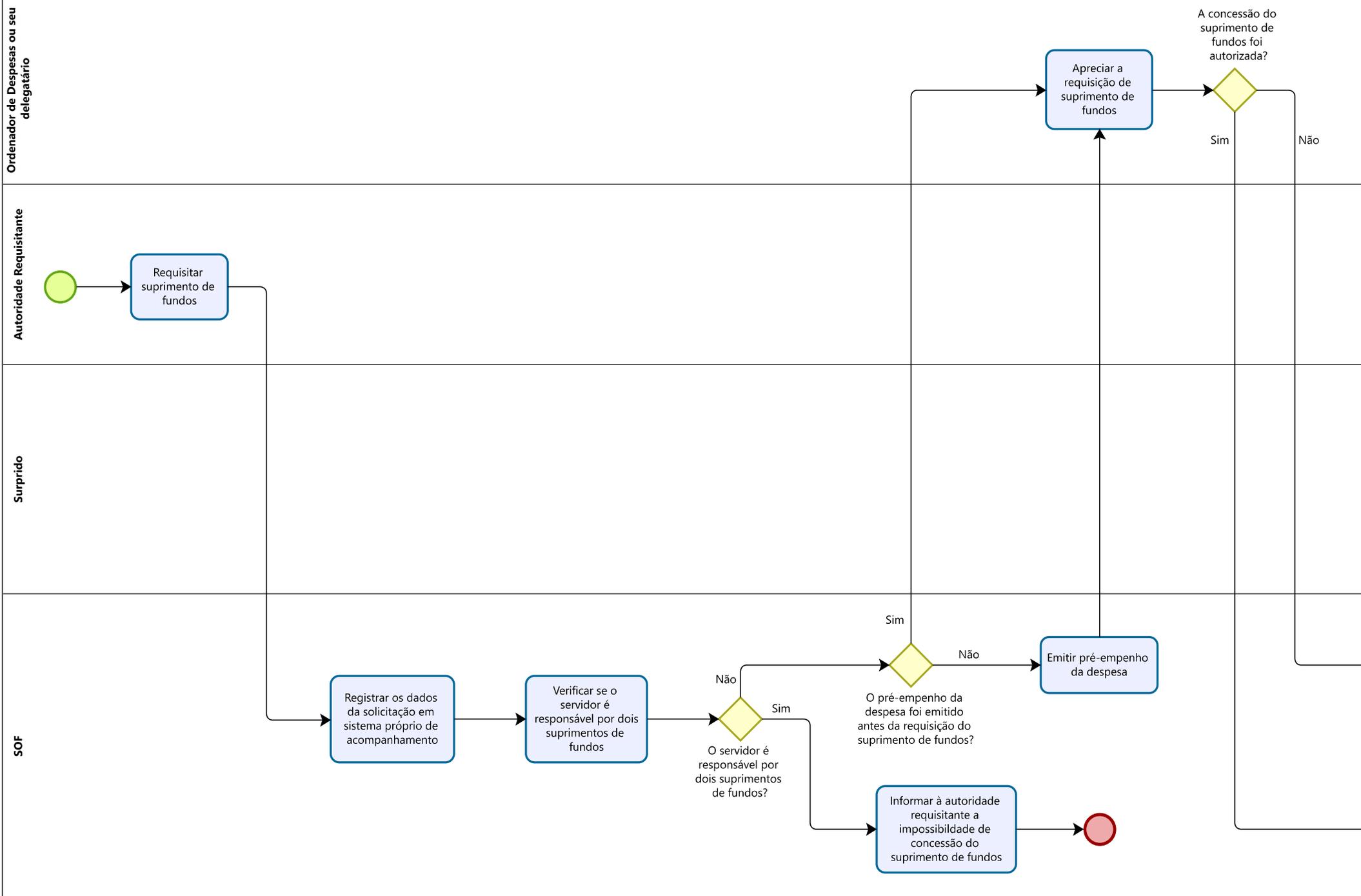
Suprido

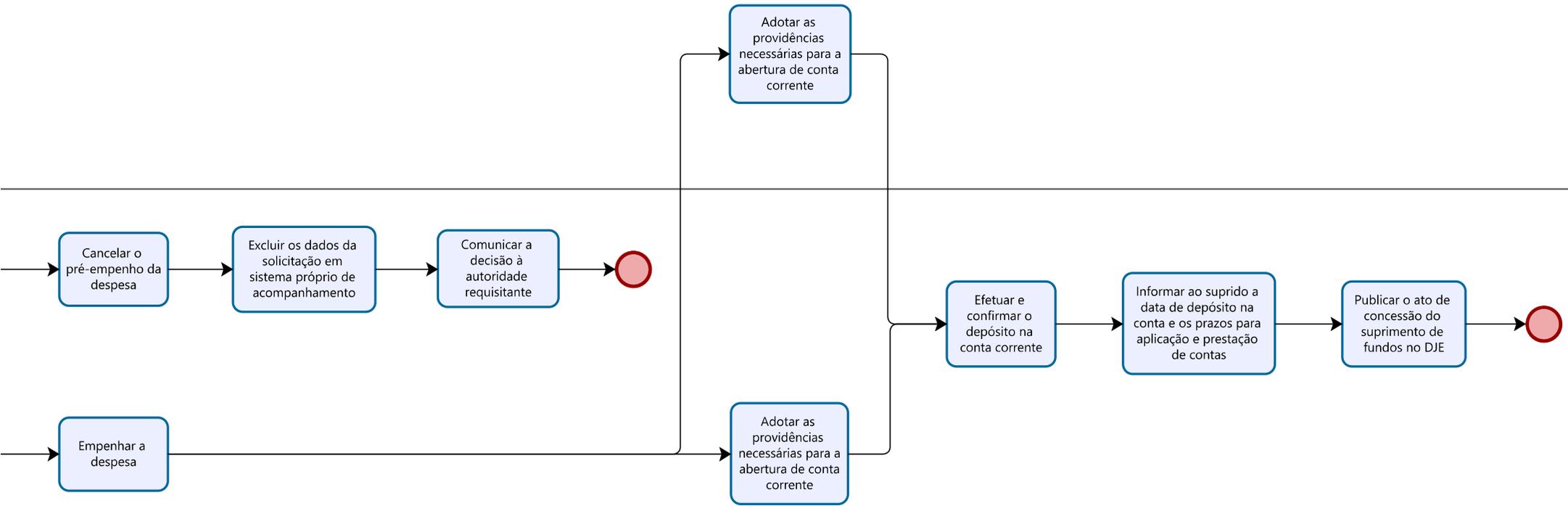
SOF





Suprimento de Fundos (Concessão - Conta Corrente)

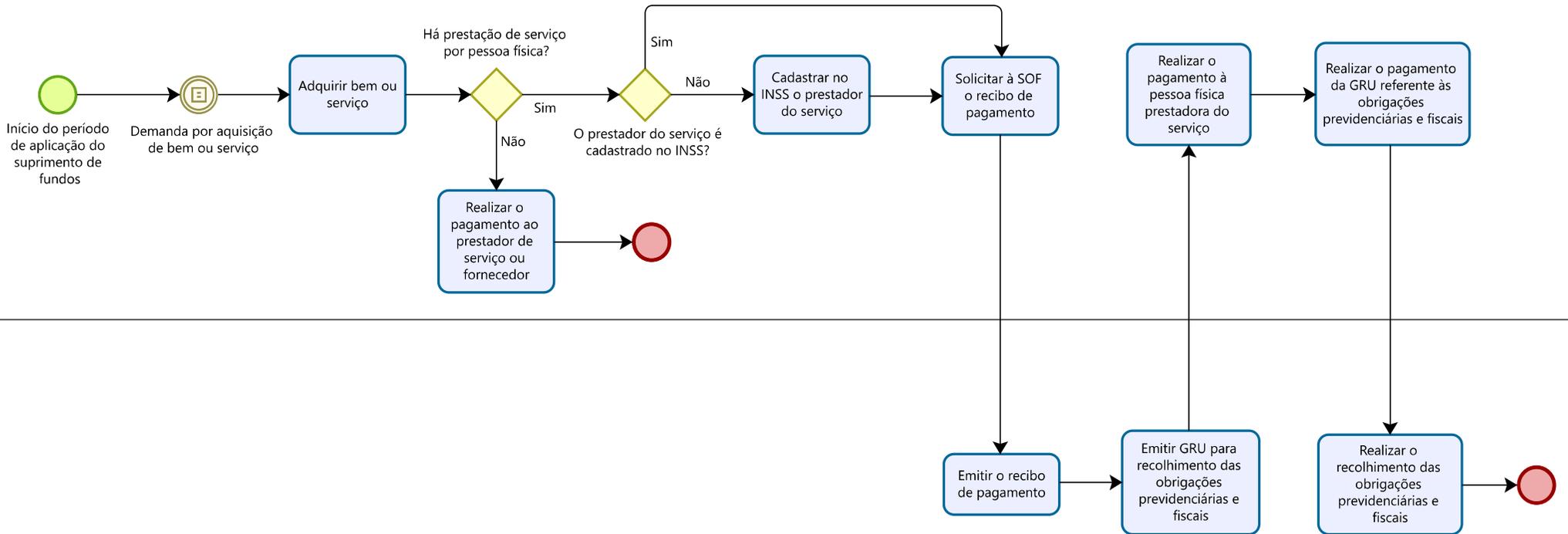




Suprimento de Fundos (Aplicação - Conta Corrente)

Surprido

SOF



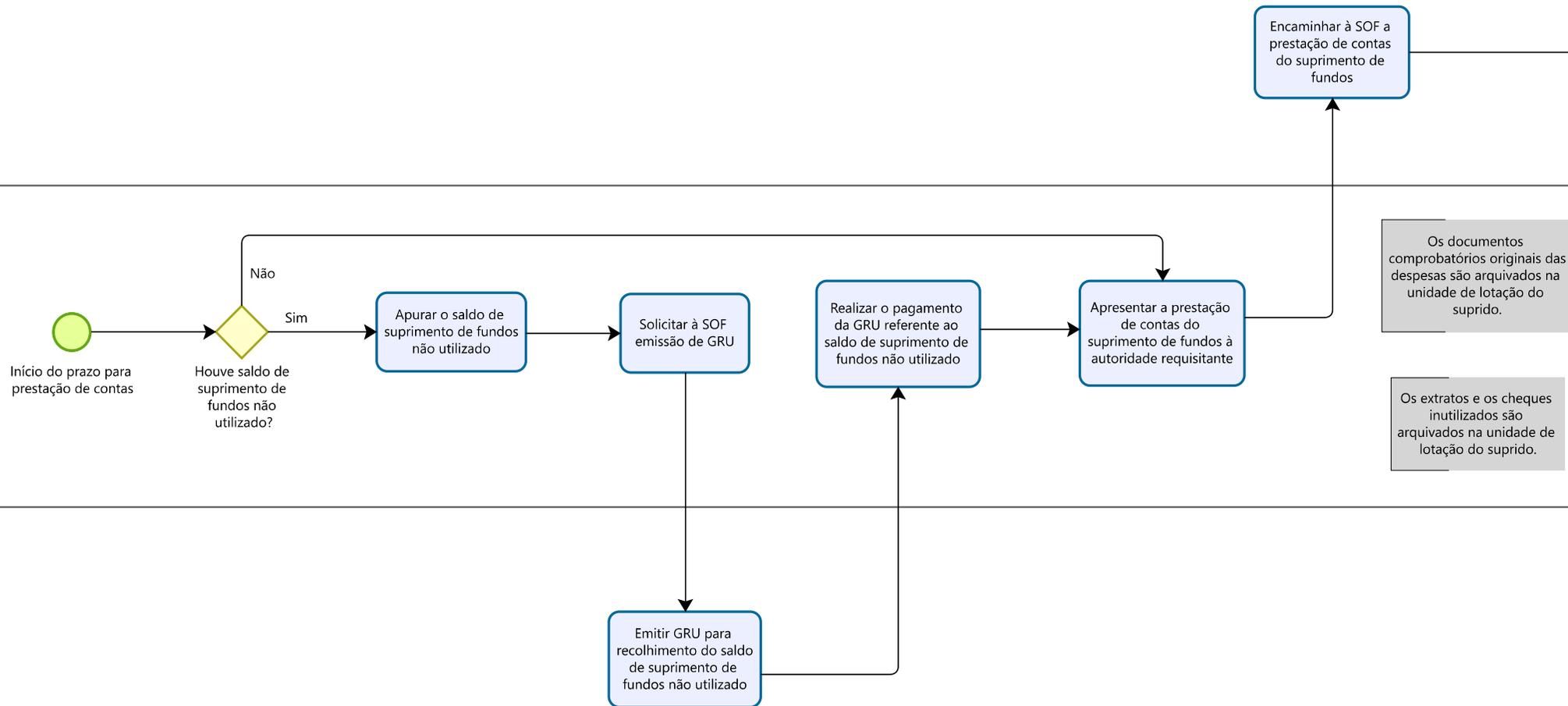
Suprimento de Fundos (Prestação de Contas - Conta Corrente)

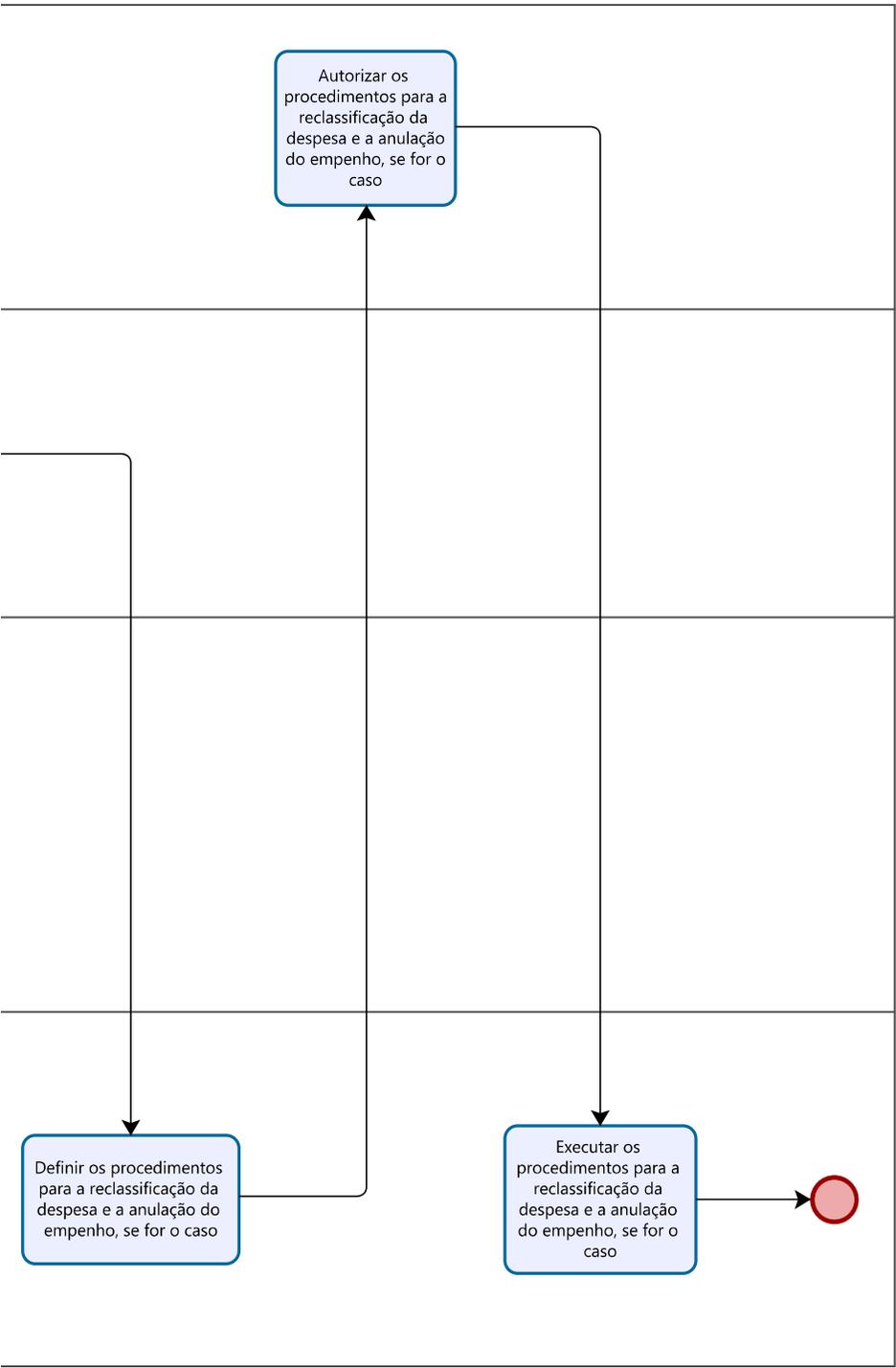
Ordenador de Despesas ou seu delegatário

Autoridade Requisitante

Suprido

SOF





**INVENTÁRIO DE RISCOS INERENTES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Objetivos		Riscos Inerentes		Possíveis Causas dos Riscos Inerentes
O1	<p>Objetivo Estratégico 09 (OE 09): Aprimorar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento das atividades do TRE-RJ.</p> <p>IE 25 – Índice de padronização da infraestrutura.</p> <p>IA 75A – Índice de instalações compatíveis com o trabalho e os serviços prestados.</p> <p>IE 27 – Índice de atendimento às demandas de serviços.</p> <p>IA 79 – Índice de atendimento à demanda de manutenção da Sede.</p> <p>IA 80 – Índice de atendimento à demanda de manutenção dos Cartórios.</p>	R1	<p>Deixar de realizar manutenção por falta de material ou serviço que poderia ser adquirido pelo regime de suprimento de fundos, mas não o foi por falta de concessão tempestiva para o cartório, unidade da sede (IA 75A) ou área responsável pela manutenção (IAs 79 e 80).</p>	<p>Falta de planejamento adequado por parte da área responsável pela manutenção; demora no processo de concessão de suprimento de fundos; priorização de concessão de suprimento de fundos para áreas menos relevantes.</p>
O2	<p>Objetivo Estratégico 11 (OE 11): Aperfeiçoar a gestão orçamentária e de custos.</p> <p>IE 33 – Índice de eficiência da gestão orçamentária.</p> <p>IA 93 – Índice de execução planejada do orçamento de custeio (exceto iniciativas estratégicas e despesas de pessoal).</p>	R2	<p>Não aproveitar no mesmo exercício recursos orçamentários de suprimento de fundos não utilizados (Suprimento de Fundos da Sede).</p>	<p>Planejamento inadequado (volume de recursos orçados para suprimento de fundos superior às necessidades da organização); concentração de concessões de suprimento de fundos perto do final do exercício.</p>
O3	<p>Objetivo Estratégico 11 (OE 11): Aperfeiçoar a gestão orçamentária e de custos.</p> <p>IE 33 – Índice de eficiência da gestão orçamentária.</p> <p>IA 93 – Índice de execução planejada do orçamento de custeio (exceto iniciativas estratégicas e despesas de pessoal).</p>	R3	<p>Estimar orçamento de suprimento de fundos para eleição em valor muito superior às reais necessidades.</p>	<p>Planejamento inadequado (volume de recursos orçados para suprimento de fundos superior às necessidades da organização).</p>

**INVENTÁRIO DE RISCOS INERENTES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Objetivos		Riscos Inerentes		Possíveis Causas dos Riscos Inerentes
O4	<p>Objetivo Estratégico 11 (OE 11): Aperfeiçoar a gestão orçamentária e de custos.</p> <p>IE 34– Custo de manutenção da estrutura.                      IA 95 –Custo de manutenção das instalações por eleitor.                      IA 97 – Custo de material de consumo por eleitor.                      IA 98 – Custo de serviços de transporte por eleitor.                      IA 99– Custo de apoio administrativo por eleitor.</p>	R4	<p>Adquirir bens e serviços com recursos de suprimento de fundos por valores superiores aos praticados no mercado.</p>	<p>Ausência de pesquisa de preços prévia à aquisição ou de sua exigência como requisito para a realização da despesa.</p>
O5	<p>Objetivo Estratégico 11 (OE 11): Aperfeiçoar a gestão orçamentária e de custos.</p> <p>IE 34– Custo de manutenção da estrutura.                      IA 95 –Custo de manutenção das instalações por eleitor.                      IA 97 – Custo de material de consumo por eleitor.                      IA 98 – Custo de serviços de transporte por eleitor.                      IA 99– Custo de apoio administrativo por eleitor.</p>	R5	<p>Diversos(as) supridos(as) adquirirem bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala.</p>	<p>Falta de identificação prévia de demandas repetitivas e semelhantes, que poderiam ser objeto de licitação.</p>
O6	<p>Garantir uso excepcional do regime de suprimento de fundos para despesas que não possam ser submetidas ao processo normal de aquisição e de execução do orçamento, conforme hipóteses previstas no art. 2º, incisos I, II e III, do Ato GP nº 140/2020 (arts. 1º e 2º do Ato GP nº 140/2020).</p>	R6	<p>Suprido realizar despesa que não se enquadra na hipótese que fundamentou a concessão (art. 2º, incisos I, II e III, do Ato GP nº 140/2020).</p>	<p>Concessão aberta, sem especificar itens que serão ou poderão ser adquiridos; falta de conhecimento, por parte do suprido, acerca das despesas abrangidas pela hipótese de concessão; orientação deficiente, por parte da Administração, sobre as despesas abrangidas pelas hipóteses de concessão; Administração autoriza aquisição, pelo regime de suprimento de fundos, de bem ou serviço que poderia ser submetido ao processo normal de aquisição; falta de estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que poderiam ser submetidas ao processo normal de aquisição.</p>

**INVENTÁRIO DE RISCOS INERENTES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Objetivos		Riscos Inerentes		Possíveis Causas dos Riscos Inerentes
O7	Garantir uso excepcional do regime de suprimento de fundos para despesas que não possam ser submetidas ao processo normal de aquisição e de execução do orçamento, conforme hipóteses previstas no art. 2º, incisos I, II e III, do Ato GP nº 140/2020 (arts. 1º e 2º do Ato GP nº 140/2020).	R7	Realizar, pelo regime de suprimento de fundos, despesas não eventuais (nas hipóteses dos incisos II e III do art. 2º do Ato GP 140/2020).	Concessão aberta, sem especificar itens que serão ou poderão ser adquiridos; falta de conhecimento, por parte do suprido, acerca do caráter não eventual das despesas; orientação deficiente, por parte da Administração, sobre as despesas caracterizadas como eventuais ou não; Administração autoriza aquisição, pelo regime de suprimento de fundos, de bem ou serviço não eventual; falta de estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que poderiam ser submetidas ao processo normal de aquisição.
O8	Garantir o atendimento tempestivo das demandas cobertas pelo regime de suprimento de fundos no Tribunal (art. 2º, incisos I, II e III, do Ato GP nº 140/2020).	R8	Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).	Demora na análise dos pedidos de concessão de suprimento de fundos; demora na disponibilização dos recursos após a autorização; demora na análise das contas (hipótese de suprido responsável por dois suprimentos de fundos, que já prestou contas, mas não as teve ainda julgadas, ficando impedido de obter nova concessão).
O9	Garantir o atendimento tempestivo das demandas cobertas pelo regime de suprimento de fundos no Tribunal (art. 2º, incisos I, II e III, do Ato GP nº 140/2020).	R9	Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos da Sede).	Demora na análise dos pedidos de concessão de suprimento de fundos; demora na disponibilização dos recursos após a autorização; demora na análise das contas (hipótese de suprido responsável por dois suprimentos de fundos, que já prestou contas, mas não as teve ainda julgadas, ficando impedido de obter nova concessão).
O10	Garantir a entrega de suprimento de fundos apenas a pessoa que atenda aos requisitos estabelecidos no art. 3º, §§ 2º e 3º, do Ato GP nº 140/2020.	R10	Conceder suprimento de fundos a pessoa que não atende aos requisitos estabelecidos.	Falta de verificação, por parte da Administração, sobre se o indicado pela autoridade requisitante atende aos requisitos estabelecidos (art. 3º, §§ 2º e 3º, do Ato GP nº 140/2020).

**INVENTÁRIO DE RISCOS INERENTES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Objetivos		Riscos Inerentes		Possíveis Causas dos Riscos Inerentes
O11	Garantir que não ocorra fracionamento indevido de despesas (limite individual e geral) (art. 7º, caput e parágrafo único, c/c art. 5º, § 1º, do Ato GP nº 140/2020).	R11	Suprido realizar despesa com recurso de suprimento de fundos, concedido com fundamento na hipótese do inciso I do art. 2º (despesa de pequeno vulto), por valor superior ao limite individual (numa mesma nota fiscal ou em notas fiscais separadas).	Falta de conhecimento, por parte do suprido, acerca do limite individual de despesas de pequeno vulto; orientação deficiente, por parte da Administração, acerca do limite individual de despesas de pequeno vulto.
O12	Garantir que não ocorra fracionamento indevido de despesas (limite individual e geral) (art. 7º, caput e parágrafo único, c/c art. 5º, § 1º, do Ato GP nº 140/2020).	R12	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral)	Concessão, por parte da Administração, de suprimentos de fundos a vários supridos simultaneamente (o que pode ser potencializado se as demandas dos supridos forem semelhantes).
O13	Garantir que não ocorra fracionamento indevido de despesas (limite individual e geral) (art. 7º, caput e parágrafo único, c/c art. 5º, § 1º, do Ato GP nº 140/2020).	R13	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos da Sede)	Concessão, por parte da Administração, de suprimentos de fundos a vários supridos simultaneamente (o que pode ser potencializado se as demandas dos supridos forem semelhantes).
O14	Garantir que as aquisições atendam às condicionantes previstas no art. 11, incisos I a IV, do Ato GP nº 140/2020.	R14	Suprido(a) realizar despesa fora das condições previstas no art. 11, incisos I a IV, do Ato GP nº 140/2020.	Falta de conhecimento, por parte do suprido, sobre as condicionantes; orientação deficiente, por parte da Administração, sobre as condicionantes; falta de verificação, por parte do suprido, junto aos setores responsáveis, sobre o atendimento das condicionantes previamente à aquisição; falta de rotina estabelecida de comunicação entre os supridos e os setores responsáveis por informar quanto ao atendimento das condicionantes.
O15	Garantir que não sejam realizadas as despesas vedadas nos artigos 13 a 16 do Ato GP nº 140/2020.	R15	Suprido(a) realizar despesa junto a pessoa vedada (cônjuge, parente, pessoa com vínculo com o Tribunal etc.) (art. 13 do Ato GP nº 140/2020).	Falta de conhecimento, por parte do suprido, sobre a vedação; orientação deficiente, por parte da Administração, sobre a vedação; falta de verificação, por parte da Administração, sobre a existência de vínculo vedado entre o contratado e o Tribunal ou as pessoas especificadas no inciso I do art. 13 do Ato GP nº 140/2020.

**INVENTÁRIO DE RISCOS INERENTES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Objetivos		Riscos Inerentes		Possíveis Causas dos Riscos Inerentes
O16	Garantir que não sejam realizadas as despesas vedadas nos artigos 13 a 16 do Ato GP nº 140/2020.	R16	Suprido pagar uma mesma despesa com recursos provenientes de mais de um suprimento de fundos.	Falta de conhecimento, por parte do suprido, sobre a vedação; orientação deficiente, por parte da Administração, sobre a vedação; falta de verificação, por parte da Administração, sobre o pagamento de uma mesma despesa com recursos de mais de um suprimento de fundos.
O17	Garantir que não sejam realizadas as despesas vedadas nos artigos 13 a 16 do Ato GP nº 140/2020.	R17	Suprido adquirir material permanente ou realizar qualquer outra despesa classificada como de capital, sem devida justificativa da excepcionalidade e autorização prévia do Presidente ou seu delegatário.	Falta de conhecimento, por parte do suprido, sobre a vedação; orientação deficiente, por parte da Administração, sobre a vedação; falta de verificação, por parte da Administração, sobre a ocorrência de aquisição de material permanente ou realização de qualquer outra despesa classificada como de capital
O18	Garantir que nos pagamentos efetuados mediante suprimento de fundos seja exigido e apresentado documento comprobatório hábil (art. 17, <i>caput</i> e §§ 1º a 4º, do Ato GP nº 140/2020).	R18	Suprido(a) realizar despesa sem obtenção e apresentação do documento comprobatório hábil.	Falta de conhecimento, por parte do suprido, sobre os tipos de documentos comprobatórios hábeis exigíveis para cada tipo de despesa; orientação deficiente, por parte da Administração, sobre os tipos de documentos comprobatórios hábeis exigíveis para cada tipo de despesa; falta de verificação, por parte da Administração, sobre a apresentação, na prestação de contas, dos documentos comprobatórios hábeis exigíveis para cada tipo de despesa.
O19	Garantir o adequado recolhimento das obrigações previdenciárias e fiscais decorrentes das despesas com suprimento de fundos (art. 18, <i>caput</i> e §§ 1º a 3º, do Ato GP nº 140/2020).	R19	SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações previdenciárias nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	Controle deficiente sobre os recolhimentos a efetuar; suprido não comunica à SOF que foi efetuado o pagamento ao prestador de serviço (hipótese de suprimento de fundos na modalidade cartão); suprido não efetua o recolhimento da GRU (hipótese de suprimento de fundos na modalidade conta). Marcelo da SOF explicou que a SEPROG verifica diariamente a conta no SIAFI em que esses registros são lançados.

**INVENTÁRIO DE RISCOS INERENTES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Objetivos		Riscos Inerentes		Possíveis Causas dos Riscos Inerentes
O20	Garantir o adequado recolhimento das obrigações previdenciárias e fiscais decorrentes das despesas com suprimento de fundos (art. 18, caput e §§ 1º a 3º, do Ato GP nº 140/2020).	R20	SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações fiscais nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	Controle deficiente sobre os recolhimentos a efetuar; suprido não comunica à SOF que foi efetuado o pagamento ao prestador de serviço (hipótese de suprimento de fundos na modalidade cartão); suprido não efetua o recolhimento da GRU (hipótese de suprimento de fundos na modalidade conta); dificuldade na apuração do valor aplicável (comum em casos de ISS).
O21	Garantir o adequado recolhimento das obrigações previdenciárias e fiscais decorrentes das despesas com suprimento de fundos (art. 18, caput e §§ 1º a 3º, do Ato GP nº 140/2020).	R21	SOF efetuar o recolhimento das obrigações previdenciárias fora do prazo, nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	Controle deficiente sobre os recolhimentos a efetuar; suprido comunica à SOF, fora do prazo, que foi efetuado o pagamento ao prestador de serviço (hipótese de suprimento de fundos na modalidade cartão); suprido efetua o recolhimento da GRU fora do prazo (hipótese de suprimento de fundos na modalidade conta).
O22	Garantir o adequado recolhimento das obrigações previdenciárias e fiscais decorrentes das despesas com suprimento de fundos (art. 18, caput e §§ 1º a 3º, do Ato GP nº 140/2020).	R22	SOF efetuar o recolhimento das obrigações fiscais fora do prazo, nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	Controle deficiente sobre os recolhimentos a efetuar; suprido comunica à SOF, fora do prazo, que foi efetuado o pagamento ao prestador de serviço (hipótese de suprimento de fundos na modalidade cartão); suprido efetua o recolhimento da GRU fora do prazo (hipótese de suprimento de fundos na modalidade conta); dificuldade na apuração do valor aplicável (comum em casos de ISS).
O23	Garantir que sejam tempestivamente prestadas contas de todas as despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos (art. 31 do Ato GP nº 140/2020).	R23	Suprido não apresentar prestação de contas após decorrido o prazo estabelecido de apresentação.	Falta de conhecimento, por parte do suprido, sobre a obrigação de prestar contas; orientação deficiente, por parte da Administração, sobre a obrigação de prestar contas; falta de verificação, por parte da Administração, sobre suprimentos de fundos concedidos que não foram objeto de prestação de contas.

**INVENTÁRIO DE RISCOS INERENTES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Objetivos		Riscos Inerentes		Possíveis Causas dos Riscos Inerentes
O24	Garantir que sejam tempestivamente prestadas contas de todas as despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos (art. 31 do Ato GP nº 140/2020).	R24	Suprido(a) apresentar prestação de contas fora do prazo estabelecido.	Falta de conhecimento, por parte do suprido, sobre o prazo de prestação de contas; orientação deficiente, por parte da Administração, sobre o prazo de prestação de contas; falta de verificação, por parte da Administração, sobre contas prestadas fora do prazo.
O25	Objetivo Estratégico 11 (OE 11): Aperfeiçoar a gestão orçamentária e de custos. IE 33 – Índice de eficiência da gestão orçamentária. IA 93 –Índice de execução planejada do orçamento de custeio (exceto iniciativas estratégicas e despesas de pessoal).	R25	Não aproveitar no mesmo exercício recursos orçamentários de suprimento de fundos não utilizados (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).	Planejamento inadequado (volume de recursos orçados para suprimento de fundos superior às necessidades da organização); concentração de concessões de suprimento de fundos perto do final do exercício.

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes		Avaliação da Probabilidade (P)		Avaliação do Impacto (I)		Avaliação do Risco Inerente (Pxl)	
		P	Fundamentação (P)	I	Fundamentação (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)	
R12	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral)	10	Nas eleições, a probabilidade é muito alta, principalmente em relação a serviços de transporte, sendo a extrapolação do limite, inclusive, admitida pelo art. 7º, parágrafo único, parte final, do Ato GP nº 140/2020, nos casos de suprimentos de fundos concedidos com fundamento em seu art. 2º, inciso III.	10	Não há como reverter gasto já efetuado. Além disso, a extrapolação dos limites legais pode caracterizar desconformidade e comprometer a imagem do Tribunal.	100	Risco Extremo
R7	Realizar, pelo regime de suprimento de fundos, despesas não eventuais (nas hipóteses dos incisos II e III do art. 2º do Ato GP 140/2020).	8	Apesar de o Decreto 93.872/1986 prever o critério da eventualidade para despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos que não se enquadrem como de pequeno vulto ou sigilosas, o Ato GP nº 140/2020 não incorporou tal critério para as hipóteses do art. 2º, incisos II e III. Além disso, as necessidades das zonas, durante as eleições, tendem a ser, em grande parte, semelhantes, o que pode levar a um volume elevado de contratações similares durante um mesmo exercício e descaracterizar a natureza eventual da despesa.	8	A realização de despesas não eventuais, por meio do regime de suprimento de fundos, e não pelo processo normal de contratação, desnatura a própria essência do regime de adiantamento, podendo caracterizar desconformidade e comprometer a imagem do Tribunal.	64	Risco Alto
R13	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos da Sede)	5	Segundo representante da SOF, na sede os gastos semelhantes não atingem valores suficientes para alcançarem o limite legal. As demandas entre unidades da sede, por sua vez, costumam ser distintas.	10	Não há como reverter gasto já efetuado. Além disso, a extrapolação dos limites legais pode caracterizar desconformidade e comprometer a imagem do Tribunal.	50	Risco Alto

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes		Avaliação da Probabilidade (P)		Avaliação do Impacto (I)		Avaliação do Risco Inerente (Pxl)	
		P	Fundamentação (P)	I	Fundamentação (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)	
R14	Suprido(a) realizar despesa fora das condições previstas no art. 11, incisos I a IV, do Ato GP nº 140/2020.	8	Para as zonas eleitorais, a dinâmica das eleições pode dificultar a consulta prévia tempestiva aos setores envolvidos, sobretudo no final de semana das eleições ou em suas	5	Constatada a irregularidade, pode-se reaver o valor gasto pelo suprido.	40	Risco Alto
R24	Suprido(a) apresentar prestação de contas fora do prazo estabelecido.	5	Os atrasos não ocorrem de forma generalizada (ocorrem em alguns casos). Algo em torno de 10% (por alto).	5	De acordo com a área (SOF), se as contas forem prestadas em tempo hábil, ainda no exercício, é possível reclassificar as despesas e não gerar saldo inscrito em despesa para posterior reclassificação, na virada do ano.	25	Risco Médio
R5	Diversos(as) supridos(as) adquirirem bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala.	8	Segundo a área auditada, gastos repetidos são até esperados, porém isso não significa, necessariamente, ser possível realizá-los mediante processo normal de contratação, pois podem ocorrer dificuldades operacionais. Além disso, muitos gastos repetitivos seriam de baixo valor. No entanto, tais fatores não afastam, por si, a potencial perda de economia de escala, caso ocorram aquisições semelhantes, de forma fragmentada, em um volume considerável.	2	Segundo a área auditada, gastos repetidos não tendem a acrescentar muitos custos, pois não incorporam os custos de logística. Além disso, o orçamento de suprimento de fundos é relativamente baixo e eventuais gastos excessivos tendem a ter um impacto insignificante no aumento do custo. A análise dos valores pagos decorrentes dos orçamentos do TSE (Pleitos etc.) e do TRE-RJ e dos valores pagos com suprimento de fundos ratifica essa percepção, já que suprimentos de fundos respondem por 0,0815% do total de pagamentos.	16	Risco Médio

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes		Avaliação da Probabilidade (P)		Avaliação do Impacto (I)		Avaliação do Risco Inerente (Pxl)	
		P	Fundamentação (P)	I	Fundamentação (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)	
R8	Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).	2	O trâmite tende a ser célere. Segundo a SOF, atrasos costumam decorrer do(a) próprio(a) suprido(a) ou do Banco do Brasil.	8	O atendimento das demandas não cobertas pelo processo normal de aquisição é a essência do regime de suprimento de fundos. A não concessão da verba no prazo adequado dificulta ou inviabiliza o atendimento dessas demandas de forma tempestiva, podendo comprometer atividades essenciais ligadas à área finalística.	16	Risco Médio
R15	Suprido(a) realizar despesa junto a pessoa vedada (cônjuge, parente, pessoa com vínculo com o Tribunal etc.) (art. 13 do Ato GP nº 140/2020).	2	De acordo com a SOF, não se tem conhecimento de casos.  Muitas das situações previstas, porém, são de difícil identificação.  As contratações são realizadas de forma muito fragmentada.	8	Há possibilidade de reaver valores indevidamente gastos, se identificados. A devolução, contudo, pode ser inviabilizada, pelo fato de o Tribunal haver se beneficiado do bem ou serviço.	16	Risco Médio
R18	Suprido(a) realizar despesa sem obtenção e apresentação do documento comprobatório hábil.	2	Ocorrem alguns casos (ex.: no Processo 2021/1014-0, não foi apresentada nota fiscal; o suprido apresentou justificativa, que está em análise).	8	Há possibilidade de reaver valores indevidamente gastos, se identificados. A devolução, contudo, pode ser inviabilizada, pelo fato de o Tribunal haver se beneficiado do bem ou serviço.	16	Risco Médio

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes		Avaliação da Probabilidade (P)		Avaliação do Impacto (I)		Avaliação do Risco Inerente (Pxl)	
		P	Fundamentação (P)	I	Fundamentação (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)	
R20	SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações fiscais nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	2	Segundo representante da SOF, a legislação tributária é extensa e, por vezes, confusa, o que dificulta a apuração das alíquotas. Declara, no entanto, que a unidade tem conseguido manter os recolhimentos, mesmo que alguns casos demorem um pouco mais.	8	A reversão não é simples. O não recolhimento de obrigações fiscais pode gerar responsabilização.	16	Risco Médio
R9	Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos da Sede).	2	O trâmite tende a ser célere. Segundo a SOF, atrasos costumam decorrer do próprio suprido ou do Banco do Brasil.	5	Possibilidade de usar suprimento de fundos de outra unidade.	10	Risco Médio
R11	Suprido realizar despesa com recurso de suprimento de fundos, concedido com fundamento na hipótese do inciso I do art. 2º (despesa de pequeno vulto), por valor superior ao limite individual (numa mesma nota fiscal ou em notas fiscais separadas).	2	Há uma repetição muito grande de supridos (mesmas pessoas sempre recebendo), os quais já têm experiência e conhecimento sobre as regras de utilização. Além disso, os supridos têm a orientação dos responsáveis pelos centros de custos. A dinâmica de surgimento das demandas, no entanto, pode dificultar esse controle. A probabilidade de descumprimento do limite individual de despesa diminuiu em razão da mudança normativa que elevou o referido valor de R\$ 800,00 para R\$ 1.760,00.	5	Valores acima do limite individual de despesa devem ser devolvidos.	10	Risco Médio
R21	SOF efetuar o recolhimento das obrigações previdenciárias fora do prazo, nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	5	O prazo é curto. Segundo representante da SOF, o atraso ocorre, por vezes, por demora por parte do suprido.	2	A responsabilidade por encargos recai sobre o suprido, em caso de atrasos causados por ele.	10	Risco Médio

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes		Avaliação da Probabilidade (P)		Avaliação do Impacto (I)		Avaliação do Risco Inerente (Pxl)	
		P	Fundamentação (P)	I	Fundamentação (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)	
R22	SOF efetuar o recolhimento das obrigações fiscais fora do prazo, nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	5	O prazo é curto. Segundo representante da SOF, o atraso ocorre, por vezes, por demora por parte do suprido.	2	A responsabilidade por encargos recai sobre o suprido, em caso de atrasos causados por ele.	10	Risco Médio
R23	Suprido não apresentar prestação de contas após decorrido o prazo estabelecido de apresentação.	1	Segundo representante da SOF, a última vez que ocorreu esse problema foi por volta de 2014.	10	Trata-se de ofensa ao dever de prestação de contas. Não prestar contas impacta a contabilização no final do exercício. Pode gerar saldo em despesa para posterior reclassificação na virada do ano. Pode gerar restrição contábil.	10	Risco Médio
R10	Conceder suprimento de fundos a pessoa que não atende aos requisitos estabelecidos.	1	Únicos casos já identificados: indicado já tinha dois suprimentos ou não estava formalmente cedido (em ambos os casos, a vedação foi identificada, e o suprimento não foi concedido). A SOF verifica, a cada pedido, se o indicado possui dois suprimentos em aberto. É raro alguém estar com dois suprimentos pendentes. Pessoas que incidem nas demais vedações nunca pediram suprimento de fundos. Obs.: Essas informações foram transmitidas por representante da SOF.	8	Quando há tempo hábil, é possível reverter o impacto, substituindo o suprido, por exemplo, porém isso exige a identificação <i>a posteriori</i> do descumprimento.	8	Risco Baixo
R17	Suprido adquirir material permanente ou realizar qualquer outra despesa classificada como de capital, sem devida justificativa da excepcionalidade e autorização prévia do Presidente ou seu delegatário.	1	Segundo representante da SOF, a aquisição, pelo suprido, de material permanente não aconteceu nenhuma vez em 2020. Aconteceu uma vez em 2018.	8	Possibilidade de devolução dos valores. A devolução, contudo, pode ser inviabilizada, pelo fato de o Tribunal haver se beneficiado do bem.	8	Risco Baixo

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes		Avaliação da Probabilidade (P)		Avaliação do Impacto (I)		Avaliação do Risco Inerente (Pxl)	
		P	Fundamentação (P)	I	Fundamentação (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)	
R19	SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações previdenciárias nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	1	Segundo representante da SOF, esse problema nunca ocorreu . Já ocorreu o contrário: recolher obrigações previdenciárias, e o serviço não ter sido prestado (mas essa situação é reversível).	8	A reversão não é simples. O não recolhimento de obrigações previdenciárias pode gerar responsabilização.	8	Risco Baixo
R25	Não aproveitar no mesmo exercício recursos orçamentários de suprimento de fundos não utilizados (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).	8	Valor destinado a suprimento de zona é vinculado ao orçamento de eleição, e as sobras são apuradas após o período eleitoral, já próximo ao final do ano. Esses fatores dificultam a realocação tempestiva das sobras em outras despesas.	1	Muito baixo porque o percentual frente ao orçamento é ínfimo.	8	Risco Baixo
R2	Não aproveitar no mesmo exercício recursos orçamentários de suprimento de fundos não utilizados (Suprimento de Fundos da Sede).	5	Pode acontecer para suprimentos de fundos concedidos muito perto do final do exercício. Como o prazo máximo para prestação de contas é 19/12, ainda há um prazo para realocações, porém é um prazo curto.	1	Muito baixo porque o percentual frente ao orçamento é ínfimo.	5	Risco Baixo
R3	Estimar orçamento de suprimento de fundos para eleição em valor muito superior às reais necessidades.	5	Alocações são feitas com base no numero de seções. Em regra, é uma verba de sobra. A distribuição de forma mais ou menos linear pode causar distorções (valores além ou aquém da necessidade, de acordo com as peculiaridades de cada zona eleitoral). Pelo que foi informado, a estimativa para as concessões individualizadas não leva em conta o histórico de utilização de cada zona. Não é incomum ocorrer devolução de valores recebidos.	1	Percentual muito baixo em relação ao orçamento da eleição.	5	Risco Baixo

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE RISCOS - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes		Avaliação da Probabilidade (P)		Avaliação do Impacto (I)		Avaliação do Risco Inerente (Pxl)	
		P	Fundamentação (P)	I	Fundamentação (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)	
R4	Adquirir bens e serviços com recursos de suprimento de fundos por valores superiores aos praticados no mercado.	5	Difícil avaliar, devido às peculiaridades de cada mercado. Ausência de exigência de pesquisa de preços pode aumentar esse risco.	1	O orçamento de suprimento de fundos é relativamente baixo. Eventuais gastos excessivos tendem a ter um impacto insignificante no aumento do custo.	5	Risco Baixo
R6	Suprido realizar despesa que não se enquadra na hipótese que fundamentou a concessão (art. 2º, incisos I, II e III, do Ato GP nº 140/2020).	1	Segundo representante da SOF, não há histórico conhecido de ocorrência. Essa percepção é compartilhada pela equipe de auditoria com base na experiência na análise dos processos de prestação de contas realizada pela SAU até 2019.	5	Realizado o gasto fora da hipótese, o desvio de conformidade não pode ser revertido. No entanto, os gastos não enquadrados na hipótese de concessão podem ser objeto de devolução dos valores por parte do suprido, por ocasião da análise das contas.	5	Risco Baixo
R16	Suprido pagar uma mesma despesa com recursos provenientes de mais de um suprimento de fundos.	1	Não há histórico recente de ocorrência. Após inclusão de orientação no manual, não tem ocorrido esse problema.	5	Regra criada inicialmente para fins operacionais (demora na contabilização).	5	Risco Baixo
R1	Deixar de realizar manutenção por falta de material ou serviço que poderia ser adquirido pelo regime de suprimento de fundos, mas não o foi por falta de concessão tempestiva para o cartório, unidade da sede (IA 75A) ou área responsável pela manutenção (IAs 79 e 80).	1	A sistemática de concessão de suprimento de fundos para os cartórios eleitorais está consolidada há muitos anos no TRE-RJ. Na sede, a SSG costuma ter dois suprimentos ativos por vez.	1	As demandas de manutenção do Tribunal são realizadas predominantemente pelo processo normal de contratação. O uso de suprimento de fundos nesses casos é residual e diz respeito a pequenas despesas.	1	Risco Baixo

<b>RISCOS SIGNIFICATIVOS - Auditoria em Suprimento de Fundos</b>			
<b>Riscos Inerentes</b>		<b>Nível de Risco Inerente</b>	
R12	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral)	100	Risco Extremo
R7	Realizar, pelo regime de suprimento de fundos, despesas não eventuais (nas hipóteses dos incisos II e III do art. 2º do Ato GP 140/2020).	64	Risco Alto
R13	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos da Sede)	50	Risco Alto
R14	Suprido(a) realizar despesa fora das condições previstas no art. 11, incisos I a IV, do Ato GP nº 140/2020.	40	Risco Alto
R24	Suprido(a) apresentar prestação de contas fora do prazo estabelecido.	25	Risco Médio
R5	Diversos(as) supridos(as) adquirirem bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala.	16	Risco Médio
R8	Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).	16	Risco Médio
R15	Suprido(a) realizar despesa junto a pessoa vedada (cônjuge, parente, pessoa com vínculo com o Tribunal etc.) (art. 13 do Ato GP nº 140/2020).	16	Risco Médio
R18	Suprido(a) realizar despesa sem obtenção e apresentação do documento comprobatório hábil.	16	Risco Médio
R20	SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações fiscais nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	16	Risco Médio

**CONTROLES IDENTIFICADOS - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes Significativos		Controles Identificados
R12	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral)	
R7	Realizar, pelo regime de suprimento de fundos, despesas não eventuais (nas hipóteses dos incisos II e III do art. 2º do Ato GP 140/2020).	
R13	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos da Sede)	
R14	Suprido(a) realizar despesa fora das condições previstas no art. 11, incisos I a IV, do Ato GP nº 140/2020.	Consultas realizadas pelos supridos previamente às aquisições.
R24	Suprido(a) apresentar prestação de contas fora do prazo estabelecido.	Avisos sobre o término do prazo de prestação de contas.  Cobrança por parte da SOF em relação aos(às) supridos(as) inadimplentes.
R5	Diversos(as) supridos(as) adquirirem bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala.	
R8	Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).	Canais de comunicação permanentemente abertos com os(as) supridos(as), para esclarecimento de dúvidas operacionais relativas aos procedimentos necessários à liberação dos recursos.  Solicitação de declaração das zonas eleitorais que não pedem suprimento de fundos, no sentido de que não necessitam da verba.

**CONTROLES IDENTIFICADOS - Auditoria em Suprimento de Fundos**

<b>Riscos Inerentes Significativos</b>	<b>Controles Identificados</b>
R15 Suprido(a) realizar despesa junto a pessoa vedada (cônjuge, parente, pessoa com vínculo com o Tribunal etc.) (art. 13 do Ato GP nº 140/2020).	Declaração no recibo de prestação de serviço por pessoa física.  Declaração do(a) suprido(a), no processo de prestação de contas, de que observou as exigências do art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (controle identificado pela equipe de auditoria durante a realização de testes de implementação de controles).  Atestação, por servidor(a) que não seja o(a) suprido(a), a autoridade requisitante do suprimento ou o(a) Ordenador(a) de Despesa, de que não houve despesas em desacordo com o disposto no art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (controle aprovado pelo Ato GP nº 191/2021, vigente a partir de 08/07/2021).  Procedimento de devolução, pelo(a) suprido(a), dos valores utilizados incorretamente.
R18 Suprido(a) realizar despesa sem obtenção e apresentação do documento comprobatório hábil.	Procedimento de consulta prévia à SOF sobre a possibilidade legal de aceitação de documento não fiscal (art. 17, § 2º, do Ato GP 140/2020).  Adoção de modelos padronizados de documentos comprobatórios aplicáveis às despesas com serviços prestados por pessoa física.  Procedimento de devolução, pelo(a) suprido(a), dos valores utilizados incorretamente.
R20 SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações fiscais nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	Sistema próprio, mantido pelo gabinete da SOF, que permite verificar pendências na comunicação de pagamento a pessoa física prestadora de serviço.  Levantamento antecipado das alíquotas de ISS aplicáveis a cada município do Estado.

**MATRIZ DE TESTES DE IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES (FASE DE PLANEJAMENTO) - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Risco Inerente		Controles Identificados	Testes de Implementação de Controles
R14	Suprido(a) realizar despesa fora das condições previstas no art. 11, incisos I a IV, do Ato GP nº 140/2020.	Consultas realizadas pelos supridos previamente às aquisições.	Teste 1: Verificar, em pequena amostra de processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), se consta dos autos consulta prévia às unidades responsáveis pelo fornecimento de materiais de consumo e serviços, bem como as respostas das referidas unidades, — ou outra evidência pertinente — para ratificar a impossibilidade de atendimento.
R24	Suprido(a) apresentar prestação de contas fora do prazo estabelecido.	Avisos sobre o término do prazo de prestação de contas.  Cobrança por parte da SOF em relação aos(às) supridos(as) inadimplentes.	Teste 2: Solicitar à SOF que apresente a(s) comunicação(ões) expedida(s) em 2020 aos(às) supridos(as) — caso exista(m) —, alertando-os(as) sobre a iminência do término do prazo para prestação de contas.  Teste 3: Solicitar à SOF que apresente a(s) comunicação(ões) sobre a perda de prazo, expedida(s) em 2020, aos(às) supridos(as) que não haviam prestado contas tempestivamente.
R8	Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).	Canais de comunicação permanentemente abertos com os(as) supridos(as), para esclarecimento de dúvidas operacionais relativas aos procedimentos necessários à liberação dos recursos.  Solicitação de declaração das zonas eleitorais que não pedem suprimento de fundos, no sentido de que não necessitam da verba.	Teste 4: Solicitar à SOF que apresente as respostas daquela unidade a questionamentos, dúvidas ou outras manifestações de supridos(as), em 2020, referentes a dificuldades operacionais por eles(as) enfrentadas que dificultavam ou inviabilizavam a liberação dos recursos.  Teste 5: Requirir à SOF evidência(s) de que solicitou às zonas eleitorais que ainda não haviam pedido a concessão de suprimento de fundos para as Eleições de 2020, no período em que normalmente tais pedidos são feitos, declaração expressa de que não tinham interesse na obtenção da verba.

**MATRIZ DE TESTES DE IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES (FASE DE PLANEJAMENTO) - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Risco Inerente		Controles Identificados	Testes de Implementação de Controles
R15	Suprido(a) realizar despesa junto a pessoa vedada (cônjuge, parente, pessoa com vínculo com o Tribunal etc.) (art. 13 do Ato GP nº 140/2020).	<p>Declaração no recibo de prestação de serviço por pessoa física.</p> <p>Declaração do(a) suprido(a), no processo de prestação de contas, de que observou as exigências do art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (controle identificado pela equipe de auditoria durante a realização de testes de implementação de controles).</p> <p>Atestação, por servidor(a) que não seja o(a) suprido(a), a autoridade requisitante do suprimento ou o(a) Ordenador(a) de Despesa, de que não houve despesas em desacordo com o disposto no art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (controle aprovado pelo Ato GP nº 191/2021, vigente a partir de 08/07/2021).</p> <p>Procedimento de devolução, pelo(a) suprido(a), dos valores utilizados incorretamente.</p>	<p>Teste 6: Verificar, em pequena amostra de processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), se os recibos de prestação de serviços por pessoa física contêm declaração de atendimento aos requisitos do art. 13 do Ato GP nº 140/2020.</p>
R20	SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações fiscais nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	<p>Sistema próprio, mantido pelo gabinete da SOF, que permite verificar pendências na comunicação de pagamento a pessoa física prestadora de serviço.</p> <p>Levantamento antecipado das alíquotas de ISS aplicáveis a cada município do Estado.</p>	<p>Teste 7: Solicitar à SOF que mostre o banco de dados mantido por aquela unidade para registro e acompanhamento das informações relacionadas aos suprimentos de fundos concedidos.</p> <p>Teste 8: Verificar se o banco de dados mantido pela SOF permite acompanhar pendências na comunicação de pagamento a pessoa física prestadora de serviço, e se tal acompanhamento é pertinente para auxiliar no controle dos recolhimentos de tributos que devem ser efetuados por aquela unidade (referência: exercício de 2020).</p> <p>Teste 9: Solicitar à SOF que mostre o levantamento feito em 2020 por aquela unidade sobre as alíquotas de ISS aplicáveis a cada município do Estado.</p>

## **AUDITORIA EM SUPRIMENTO DE FUNDOS**

### **RESULTADOS DOS TESTES DE IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES (FASE DE PLANEJAMENTO)**

**TESTE 1:** Verificar, em pequena amostra de processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), se consta dos autos consulta prévia às unidades responsáveis pelo fornecimento de materiais de consumo e serviços, bem como as respostas das referidas unidades, — ou outra evidência pertinente — para ratificar a impossibilidade de atendimento.

**TESTE 6:** Verificar, em pequena amostra de processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), se os recibos de prestação de serviços por pessoa física contêm declaração de atendimento aos requisitos do art. 13 do Ato GP nº 140/2020.

**DATA DE REALIZAÇÃO DOS TESTES:** 15/09/2021 a 24/09/2021.

#### **RESULTADO DOS TESTES:**

	<b>TESTE 1</b>	<b>TESTE 6</b>
<b>Amostra</b>	8 processos	5 processos
<b>Nº de processos com avaliação satisfatória</b>	2*	5
<b>Percentual de processos com avaliação satisfatória</b>	25%	100%

\* Vide comentários registrados para os Processos 2020.0.000000923-5 e 2020.0.000004238-0 (itens 1 e 2 do tópico "Resultado dos testes 1 e 6 (analítico)" do documento "Observações sobre os Testes de Implementação de Controles 1 e 6 (Fase de Planejamento)").

**TESTE 2:** Solicitar à SOF que apresente a(s) comunicação(ões) expedida(s) em 2020 aos(às) supridos(as) — caso exista(m) —, alertando-os(as) sobre a iminência do término do prazo para prestação de contas.

**DATA DE REALIZAÇÃO DO TESTE:** 09/09/2021 a 17/09/2021.

**RESULTADO DO TESTE:** A SOF não alerta os(as) supridos(as) sobre a iminência do término do prazo para prestação de contas.

**OBSERVAÇÕES:** Em resposta à requisição de documentos/informações 1940111, a SOF, por meio do documento 1947804, apresentou as seguintes informações no Processo SEI nº 2021.0.000015052-0:

“A SOF não adota tal procedimento. Os supridos têm a informação bem clara sobre a data da prestação de contas, sendo responsabilidade dos mesmos observar os prazos definidos pela Administração.

Além disso, no dia seguinte ao pleito as primeiras prestações de contas começam a chegar, o que, via de regra, quando há segundo turno, bate com as datas de emissão, atesto e pagamento das faturas do mês do pleito, e há que se considerar também o trabalho de orientação e esclarecimentos aos cartórios sobre a preparação e montagem da prestação de contas, os recolhimentos dos saldos solicitados pelas zonas, além de outras tarefas, todas ocorrendo simultaneamente e com prazos exíguos, principalmente no pleito de 2020”.

**TESTE 3:** Solicitar à SOF que apresente a(s) comunicação(ões) sobre a perda de prazo, expedida(s) em 2020, aos(às) supridos(as) que não haviam prestado contas tempestivamente.

**DATA DE REALIZAÇÃO DO TESTE:** 09/09/2021 a 17/09/2021.

**RESULTADO DO TESTE:** Em 15/12/2020, a SOF expediu o Aviso nº 23/2020, por meio do qual comunicou a perda de prazo aos(às) supridos(as) que não haviam prestado contas tempestivamente (v. documento 1946611 — Processo SEI nº 2021.0.000015052-0).

**OBSERVAÇÕES:** Em resposta à requisição de documentos/informações 1940111, a SOF, por meio do documento 1947804, apresentou a seguinte informação no Processo SEI nº 2021.0.000015052-0: “Foi emitido o aviso SOF 23/2020, conforme documento 1946611”.

**TESTE 4:** Solicitar à SOF que apresente as respostas daquela unidade a questionamentos, dúvidas ou outras manifestações de supridos(as), em 2020, referentes a dificuldades operacionais por eles(as) enfrentadas que dificultavam ou inviabilizavam a liberação dos recursos.

**DATA DE REALIZAÇÃO DO TESTE:** 09/09/2021 a 17/09/2021.

**RESULTADO DO TESTE:** A SOF apresentou as respostas daquela unidade a questionamentos, dúvidas ou outras manifestações de supridos(as), em 2020, referentes a dificuldades operacionais por eles(as) enfrentadas que dificultavam ou inviabilizavam a liberação dos recursos (v. documento 1946618 — Processo SEI nº 2021.0.000015052-0). Além disso, a SOF juntou aos autos o Aviso nº 3/2020, que foi expedido por aquela unidade com o propósito de prestar esclarecimentos sobre uma dúvida recorrente dos(as) supridos(as) à época (v. documento 1946636 — Processo SEI nº 2021.0.000015052-0).

**OBSERVAÇÕES:** Em resposta à requisição de documentos/informações 1940111, a SOF, por meio do documento 1947804, apresentou as seguintes informações no Processo SEI nº 2021.0.000015052-0:

“Foram juntados ao presente processo arquivo com respostas aos e-mails enviados neste sentido (documento 1946618), e o aviso 003/2020, que presta esclarecimentos sobre uma dúvida que apesar de estar explicada no manual, mostrou-se muito recorrente (documento 1946636)”.

**TESTE 5:** Requisitar à SOF evidência(s) de que solicitou às zonas eleitorais que ainda não haviam pedido a concessão de suprimento de fundos para as Eleições de 2020, no período em que normalmente tais pedidos são feitos, declaração expressa de que não tinham interesse na obtenção da verba.

**DATA DE REALIZAÇÃO DO TESTE:** 09/09/2021 a 17/09/2021.

**RESULTADO DO TESTE:** A SOF apresentou evidência (Aviso nº 10/2020) de que solicitou às zonas eleitorais que ainda não haviam pedido a concessão de suprimento de fundos para as Eleições de 2020, no período em que normalmente tais pedidos são feitos, declaração expressa de que não tinham interesse na obtenção da verba — nesse documento, solicitou-se também aos cartórios o envio de requerimento do suprimento de fundos com a maior brevidade possível, caso ainda tivessem interesse nesse recurso (v. documento 1946639 — Processo SEI nº 2021.0.000015052-0). Além disso, a SOF juntou aos autos os e-mails das três zonas eleitorais que afirmaram não ter interesse no suprimento (v. documento 1946645 — Processo SEI nº 2021.0.000015052-0). Cabe ressaltar, no entanto, que o referido aviso foi expedido pela SOF somente em 7/10/2020, 39 dias antes do primeiro turno das Eleições de 2020 (15/11/2020) e aproximadamente 1 mês depois do início do prazo de referência estabelecido pela gestão para aplicação do suprimento de fundos para o referido pleito (8/9/2020 — item 26 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 — Versão Cartão e item 34 do Manual de Suprimento de Fundos 2020 — Versão Conta).

**OBSERVAÇÕES:** Em resposta à requisição de documentos/informações 1940111, a SOF, por meio do documento 1947804, apresentou as seguintes informações no Processo SEI nº 2021.0.000015052-0:

“Foram juntados ao presente processo o aviso 010/2020, que cobrou os suprimentos ainda não solicitados e requisitou que as zonas que não quisesses o suprimento enviassem e-mail para GABSOF (documento 1946639), e arquivo contendo os e-mails das 3 zonas que afirmaram não ter interesse no suprimento (documento 1946645)”.

**TESTE 7:** Solicitar à SOF que mostre o banco de dados mantido por aquela unidade para registro e acompanhamento das informações relacionadas aos suprimentos de fundos concedidos.

**DATA DE REALIZAÇÃO DO TESTE:** 10/08/2021 a 20/08/2021.

**RESULTADO DO TESTE:** A SOF utiliza um banco de dados para registro e acompanhamento das informações relacionadas aos suprimentos de fundos concedidos, conforme esclarecimentos prestados por aquela unidade no Processo SEI nº 2021.0.000015052-0 (documento 1905830), documentos enviados por representante da SOF em 9/9/2021 por e-mail e informações apresentadas por esse servidor em reunião realizada com a equipe de auditoria na mesma data.

**OBSERVAÇÕES:** Em resposta à requisição de documentos/informações 1889169, a SOF, por meio do documento 1905830, apresentou as seguintes informações no Processo SEI 2021.0.000015052-0:

“Certifico que, nesta data, a SOF trabalha com uma base de dados automatizada em ACCESS com VBA, onde se encontram os registros completos dos suprimentos da sede, revisões biométricas, revisões de eleitorado e eleições suplementares.

A SOF também trabalha com uma base de dados automatizada em ACCESS com VBA diferente para cada pleito eleitoral desde 2004, incluindo o referendo de 2005”.

**TESTE 8:** Verificar se o banco de dados mantido pela SOF permite acompanhar pendências na comunicação de pagamento a pessoa física prestadora de serviço, e se tal acompanhamento é pertinente para auxiliar no controle dos recolhimentos de tributos que devem ser efetuados por aquela unidade (referência: exercício de 2020).

**DATA DE REALIZAÇÃO DO TESTE:** 14/10/2021.

**RESULTADO DO TESTE:** Por meio de observação direta realizada em 14/10/2021, verificou-se que o banco de dados utilizado pela SOF possui elementos que permitem o acompanhamento das informações relacionadas ao pagamento a pessoa física por serviços prestados pelo regime de suprimento de fundos, bem como auxiliam no controle dos recolhimentos de tributos que devem ser efetuados por aquela unidade. Ressalte-se, no entanto, que esse controle, embora seja executado em sistema informatizado, depende essencialmente da atuação humana, já que, durante o período eleitoral, exige um acompanhamento frequente por parte dos servidores envolvidos, a fim de evitar a inadimplência ou a perda de prazo no que diz respeito ao recolhimento dos tributos pertinentes.

**TESTE 9:** Solicitar à SOF que mostre o levantamento feito em 2020 por aquela unidade sobre as alíquotas de ISS aplicáveis a cada município do Estado.

**DATA DE REALIZAÇÃO DO TESTE:** 09/09/2021 a 17/09/2021 e 19/10/2021 a 30/11/2021.

**RESULTADO DO TESTE:** A SOF realizou levantamento sobre o ISS de 10 municípios (Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João de Meriti), conforme os documentos 1946661, 1947804, 2051487 e 2058950, juntados ao Processo SEI nº 2021.0.000015052-0. Quanto aos demais municípios do Estado (82), a SOF apresentou esclarecimentos para a não inclusão deles no levantamento (v. documento 1947804 — Processo SEI nº 2021.0.000015052-0). Além disso, informou que não foram realizados os eventuais recolhimentos de ISS referentes aos municípios que não fizeram parte do levantamento, pelos motivos expostos no documento 1947804.

**OBSERVAÇÕES:** Em resposta à requisição de documentos/informações 1940111, a SOF, por meio do documento 1947804, apresentou as seguintes informações no Processo SEI nº 2021.0.000015052-0:

“Tendo o estado do Rio de Janeiro 92 municípios, com 92 legislações individuais sobre a cobrança de ISS, foi concluído na SOF que analisar e cobrar o ISS de todos os municípios seria tarefa cujo benefício não compensaria o trabalho e a demora na emissão dos recibos, chegando ao risco de inviabilizar a contratação de serviços com o suprimento de fundos.

Assim, procedemos da seguinte forma:

Não incluímos em nosso levantamento os municípios que possuem apenas um cartório. Muitos destes sequer pedem recibos de pessoa física, ou pedem apenas um, o que não compensaria o trabalho de consultar toda uma legislação e gerar as instruções para os servidores.

Dos restantes geramos uma lista de municípios levando-se em conta fatores como quantidade de Zonas Eleitorais, se o município possui convênio com o SIAFI, o que facilita as operações de recolhimento do ISS, e se o município possui um histórico de dificuldades na cobrança do ISS.

Segundo a Coordenadoria Contábil e Financeira, o município de Belford Roxo, por exemplo, apesar de ter mais cartórios que Magé ou Nilópolis, possui procedimentos de cobrança e pagamento de ISS burocráticos e vagarosos, o que não comporta o curto prazo que possuímos para o recolhimento após a emissão do recibo, por isso não o incluímos em nosso levantamento.

Assim chegamos à lista abaixo demonstrada, que abrange mais da metade das Zonas Eleitorais do Estado.

Municípios	Qtd Zes
Angra dos Reis	2
Campos de Goytacazes	4
Duque de Caxias	7
Magé	2
Nilópolis	2
Niterói	4
Nova Iguaçu	6
Petrópolis	2
Rio de Janeiro	49
São Gonçalo	7
São João de Meriti	4
Total onde é retido ISS	89
Demais Municípios	76
TOTAL	165

Podemos afirmar, pela quantidade de recibos abaixo demonstrada, que a decisão da SOF foi correta, baseado nos princípios da praticidade e economicidade.

Total de Recibos Solicitados na Eleição	306
Recibos solicitados pelos municípios constantes de nosso levantamento	274
Recibos solicitados nos municípios restantes	32

Cabe ressaltar que, apesar de terem sido solicitados 32 recibos nas zonas onde não levantamos o ISS, isso não quer dizer que deixamos de efetuar 32 recolhimentos, pois muitos municípios possuem situações que isentam os prestadores de serviços do recolhimento do ISS. É possível até que não tenhamos deixado de efetuar nenhum recolhimento, se todos caíram nos casos da isenção.

Também há de se considerar que o valor bruto destes 32 recibos foi de R\$ 15.263,70. Mesmo no improvável caso de que todos os recibos tivessem a cobrança de ISS e que esta fosse feita em todos pelo percentual máximo (5%), o tribunal teria deixado de fazer o recolhimento de meros R\$ 763,18.

Como podemos ver, teríamos que proceder ao estudo da legislação do ISS de mais 81 municípios, gerando uma guia de instruções para os servidores oito vezes maior, para executar o recolhimento de apenas 10,45% dos recibos solicitados, com um valor que no máximo seria R\$ 763,18.

Por fim, informo que o levantamento dos municípios sobre os quais recolhemos o ISS em 2020 se encontra no documento 1946661”.

Em resposta à requisição de documentos/informações 1993609, a SOF, por meio do documento 2051487, apresentou as seguintes informações no Processo SEI nº 2021.0.000015052-0:

"Certifico que, em resposta ao item G do documento 1993609, informo que o engano ocorrido está na lista de municípios constantes do documento 1947804. Não foi efetuado o cálculo e a retenção de ISS no município de Angra dos Reis”.

Em resposta à requisição de documentos/informações 1993609, a COFIN/SOF, por meio do documento 2058950, apresentou as seguintes informações no Processo SEI nº 2021.0.000015052-0:

"Esclareço que o levantamento efetuado pela SOF na legislação tributária do município do Rio de Janeiro, não foi identificado um dispositivo legal que obrigue o tomador de serviços a efetuar o retenção e recolhimento do ISS ao município do Rio de Janeiro, quando o serviço for prestado pessoa física”.

## **OBSERVAÇÕES SOBRE OS TESTES DE IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES 1 E 6 (FASE DE PLANEJAMENTO):**

**TESTE 1:** Verificar, em pequena amostra de processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), se consta dos autos consulta prévia às unidades responsáveis pelo fornecimento de materiais de consumo e serviços, bem como as respostas das referidas unidades, — ou outra evidência pertinente — para ratificar a impossibilidade de atendimento.

**TESTE 6:** Verificar, em pequena amostra de processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), se os recibos de prestação de serviços por pessoa física contêm declaração de atendimento aos requisitos do art. 13 do Ato GP nº 140/2020.

Para a realização dos testes, foram extraídas amostras da seguinte forma:

a) para o Teste 1, foram selecionados, por sorteio, três processos de suprimentos de fundos concedidos com fundamento no art. 2º, incisos I e II, do Ato GP nº 140/2020 (suprimentos da sede), bem como cinco processos de suprimentos de fundos concedidos com fundamento no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020 (suprimentos de zonas eleitorais);

b) para o Teste 6, foram utilizados os cinco processos de suprimentos de fundos de zonas eleitorais sorteados para o teste 1;

c) além dos processos acima mencionados, foram sorteados mais dois processos de suprimentos de fundos da sede e mais cinco processos de suprimentos de fundos de zonas eleitorais, que só poderiam ser objeto de análise — conforme a ordem estabelecida em sorteio — na hipótese de impossibilidade de utilização de um ou mais dos processos inicialmente selecionados para os testes, como, por exemplo, no caso de ausência de realização de despesas ou, com relação ao teste 6, no caso de ausência de prestação de serviços por pessoa física;

d) a amostra aleatória foi selecionada no site sorteador.com.br. Os números sorteados indicaram os processos a serem analisados. Para tanto, com base na planilha encaminhada pela SOF, realizou-se a numeração dos processos em ordem crescente, dividindo-se a listagem em duas partes: uma para os processos de suprimentos de fundos concedidos com fundamento no art. 2º, incisos I e II, do Ato GP nº 140/2020 (suprimentos da sede), e outra para os processos de suprimentos de fundos concedidos com fundamento no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020 (suprimentos de zonas eleitorais).

Dessa forma, os processos selecionados para análise foram os seguintes:

— Teste 1: Processos 2020.0.000000923-5, 2020.0.000004238-0 e 2020.0.000030729-5 (suprimentos da sede); e Processos 2020.0.000035395-5, 2020.0.000037654-8, 2020.0.000035459-5, 2020.0.000035931-7 e 2020.0.000041826-7 (suprimentos de zonas eleitorais).

— Teste 6: Processos 2020.0.000035395-5, 2020.0.000037654-8, 2020.0.000035459-5, 2020.0.000035931-7 e 2020.0.000041826-7 (suprimentos de zonas eleitorais).

— Processos a serem analisados, na ordem a seguir, caso não seja possível a utilização de um ou mais dos processos acima: 2020.0.000035614-8 e 2020.0.000035632-6 (suprimentos da sede); e 2020.0.000053865-3, 2020.0.000050473-2, 2020.0.000054928-0, 2020.0.000060510-5 e 2020.0.000057476-5 (suprimentos de zonas eleitorais).

**RESULTADO DOS TESTES 1 E 6 (SINTÉTICO):**

AMOSTRA	TESTE 1	TESTE 6
1 - Processo 2020.0.00000923-5	Sim	-
2 - Processo 2020.0.000004238-0	Sim	-
3 - Processo 2020.0.000030729-5	Não aplicável	-
4 - Processo 2020.0.000035614-8	Não	-
5 - Processo 2020.0.000035395-5	Não	Sim
6 - Processo 2020.0.000037654-8	Não	Sim
7 - Processo 2020.0.000035459-5	Não	Não aplicável
8 - Processo 2020.0.000053865-3	-	Não aplicável
9 - Processo 2020.0.000050473-2	-	Não aplicável
10 - Processo 2020.0.000054928-0	-	Sim
11 - Processo 2020.0000035931-7	Não	Não aplicável
12 - Processo 2020.0.000060510-5	-	Sim
13 - Processo 2020.0.000041826-7	Não	Não aplicável
14 - Processo 2020.0.000057476-5	-	Sim

	TESTE 1	TESTE 6
Nº de processos analisados	9	10
Nº de processos aplicáveis analisados	8	5
Nº de processos aplicáveis com avaliação satisfatória	2*	5
Percentual de processos aplicáveis com avaliação satisfatória	25%	100%

\* Vide comentários registrados para os Processos 2020.0.00000923-5 e 2020.0.000004238-0 (itens 1 e 2 do tópico "Resultado dos testes 1 e 6 (analítico)").

## **RESULTADO DOS TESTES 1 E 6 (ANALÍTICO):**

### **1 - Processo 2020.0.00000923-5 (suprimento de fundos da sede):**

**TESTE 1:** Sim. Apesar de, a rigor, não constar dos autos consulta prévia, a suprida trabalha na unidade responsável, em tese, pela prestação de serviços do tipo contratado (SEMANT), o que dispensaria a necessidade de consulta prévia. Por essa razão, o item foi considerado atendido.

**Obs.:** A suprida informou que se trata de contratação de serviço com mão de obra especializada (despesa com impressão + instalação de adesivos).

### **2 - Processo 2020.0.00004238-0 (suprimento de fundos da sede):**

**TESTE 1:** Sim. Apesar de, a rigor, não constar dos autos consulta prévia, a suprida trabalha na unidade responsável, em tese, pela prestação de serviços dos tipos contratados (SEMANT), o que dispensaria a necessidade de consulta prévia. Por essa razão, o item foi considerado atendido.

**Obs.:** Consta dos autos informação de que se trata de contratação de serviços com mão de obra especializada. Houve despesas com higienização de quatro máquinas da marca elgin de 30.000 btus e teste de funcionamento desses aparelhos, retirada com caminhão a vácuo, impressão + instalação de adesivos e reparo de uma bomba centrífuga.

**3 - Processo 2020.0.000030729-5 (suprimento de fundos da sede):** O suprido adoeceu e sequer chegou a fazer os procedimentos para geração do CPGF, tendo o processo sido encerrado por perda do objeto.

**4 - Processo 2020.0.000035614-8 (suprimento de fundos da sede):** Processo incluído posteriormente na amostra por não ser possível a utilização do Processo 2020.0.000030729-5 na verificação do teste 1.

**TESTE 1:** Não.

**Obs.:** Na justificativa apresentada, a suprida informa a inexistência do material na SEALMO. No entanto, não consta dos autos a consulta prévia à unidade responsável pelo fornecimento do bem (SEALMO), nem a resposta da referida unidade, para ratificar a impossibilidade de atendimento.

### **5 - Processo 2020.0.000035395-5 (suprimento de fundos de zona eleitoral):**

**TESTE 1:** Não.

**Obs.:** Houve despesas com alimentação, confecção de banners, contratação de serviços prestados por pessoa física (carregadores) e aquisição de material para higienização, limpeza e desinfecção da zona eleitoral após um surto de Covid-19. Com relação à aquisição do material para higienização, limpeza e desinfecção, a suprida declarou falta de tempo hábil para solicitar o material e a vinda de uma equipe, devido à urgência. No entanto, não consta dos autos a consulta prévia à(s) unidade(s) responsável(is) pelo fornecimento do bem/serviço, nem a(s) respectiva(s) resposta(s), para ratificar a impossibilidade de atendimento.

**TESTE 6:** Sim.

**Obs.:** Consta dos recibos a seguinte declaração da suprida: “Estou ciente das vedações de contratações constantes do art. 13 do Ato GP 140/2020”. Além disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, a suprida declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;
- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**6 - Processo 2020.0.000037654-8 (suprimento de fundos de zona eleitoral):**

**TESTE 1:** Não.

**Obs.:** Houve despesas com alimentação, confecção e impressão de banners, bens adquiridos para a organização do material a ser enviado aos locais de votação, bens adquiridos para auxiliar na transmissão das mídias de resultado e contratação de serviço prestado por pessoa física.

**TESTE 6:** Sim.

**Obs.:** Consta do recibo a seguinte declaração do suprido: “Estou ciente das vedações de contratações constantes do art. 13 do Ato GP 140/2020”. Além disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, a suprida declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;
- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**7 - Processo 2020.0.000035459-5 (suprimento de fundos de zona eleitoral):**

**TESTE 1:** Não.

**Obs.:** Houve despesas com alimentação, aquisição de *pen drive*, cabo extensor USB, lona preta, prancheta acrílica e 4 banners e 20 unidades de imoflex para adesivagem de veículos.

**TESTE 6:** Não aplicável (vide observação abaixo).

**Obs.:** Não houve contratação de serviço prestado por pessoa física. Apesar disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, o suprido declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;
- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**8 - Processo 2020.0.000053865-3 (suprimento de fundos de zona eleitoral):** Processo incluído posteriormente na amostra por não ser possível a utilização do Processo 2020.0.000035459-5 na verificação do teste 6.

**TESTE 6:** Não aplicável (vide observação abaixo).

**Obs.:** Não houve contratação de serviço prestado por pessoa física. Apesar disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, a suprida declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;
- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**9 - Processo 2020.0.000050473-2 (suprimento de fundos de zona eleitoral):** Processo incluído posteriormente na amostra por não ser possível a utilização dos Processos 2020.0.000035459-5 e 2020.0.000053865-3 na verificação do teste 6.

**TESTE 6:** Não aplicável (vide observação abaixo).

**Obs.:** Não houve contratação de serviço prestado por pessoa física. Apesar disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, o suprido declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;
- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**10 - Processo 2020.0.000054928-0 (suprimento de fundos de zona eleitoral):** Processo incluído posteriormente na amostra por não ser possível a utilização dos Processos 2020.0.000035459-5, 2020.0.000053865-3 e 2020.0.000050473-2 na verificação do teste 6.

**TESTE 6:** Sim.

**Obs.:** Consta do recibo a seguinte declaração da suprida: "Estou ciente das vedações de contratações constantes do art. 13 do Ato GP 140/2020". Além disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, a suprida declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;
- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**11 - Processo 2020.0000035931-7 (suprimento de fundos de zona eleitoral):**

**TESTE 1:** Não.

**Obs.:** Houve despesas com confecção de banners, aluguel de jogos de mesas e cadeiras, aluguel de grades para organização do local de votação.

**TESTE 6:** Não aplicável (vide observação abaixo)

**Obs.:** Não houve contratação de serviço prestado por pessoa física. Apesar disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, o suprido declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;
- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**12 - Processo 2020.0.000060510-5 (suprimento de fundos de zona eleitoral):** Processo incluído posteriormente na amostra por não ser possível a utilização do Processo 2020.0000035931-7 na verificação do teste 6.

**TESTE 6:** Sim.

**Obs.:** Consta dos recibos a seguinte declaração do suprido: “Estou ciente das vedações de contratações constantes do art. 13 do Ato GP 140/2020”. Além disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, o suprido declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;
- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**13 - Processo 2020.0.000041826-7 (suprimento de fundos de zona eleitoral):**

**TESTE 1:** Não.

**Obs.:** Houve despesas com compra de sacos plásticos, lavagem de coletes, transporte dos técnicos de urna e alimentação.

**TESTE 6:** Não aplicável (vide observação abaixo).

**Obs.:** Não houve contratação de serviço prestado por pessoa física. Apesar disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, o suprido declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;

- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**14 - Processo 2020.0.000057476-5 (suprimento de fundos de zona eleitoral):** Processo incluído posteriormente na amostra por não ser possível a utilização do Processo 2020.0.000041826-7 na verificação do teste 6.

**TESTE 6:** Sim.

**Obs.:** Consta dos recibos a seguinte declaração do suprido: “Estou ciente das vedações de contratações constantes do art. 13 do Ato GP 140/2020”. Além disso, no documento que inicia o processo de prestação de contas, o suprido declara que:

- não houve contratação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de magistrado eleitoral ou membro do Ministério Público Eleitoral, nem de servidores do TRE/RJ, seja como pessoa física ou representante de pessoa jurídica;

- não houve contratação de qualquer pessoa que possua vínculo contratual com o TRE/RJ na condição de funcionário(s) terceirizado(s) ou estagiário(s).

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes Significativos	Controles Identificados	Nível de Confiança (NC)	Fundamentação (NC)	Risco de Controle (RC)		Abordagem de Auditoria
R12 Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral)		0,00	Nenhum controle foi identificado.	1,00	Muito Alto	Puramente substantiva.
R7 Realizar, pelo regime de suprimento de fundos, despesas não eventuais (nas hipóteses dos incisos II e III do art. 2º do Ato GP 140/2020).		0,00	Nenhum controle foi identificado.	1,00	Muito Alto	Puramente substantiva.
R13 Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos da Sede)		0,00	Nenhum controle foi identificado.	1,00	Muito Alto	Puramente substantiva.

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes Significativos		Controles Identificados	Nível de Confiança (NC)	Fundamentação (NC)	Risco de Controle (RC)		Abordagem de Auditoria
R14	Suprido(a) realizar despesa fora das condições previstas no art. 11, incisos I a IV, do Ato GP nº 140/2020.	Consultas realizadas pelos supridos previamente às aquisições.	0,00	Em teste de implementação de controle, não foram identificadas evidências do controle.	1,00	Muito Alto	Recomendar o aprimoramento do controle com base no teste de implementação realizado, independentemente da realização de testes substantivos. Entende-se que a realização de testes substantivos, nesse caso, seria ineficiente (baixo custo-benefício), dada a dificuldade em identificar, <i>a posteriori</i> , se as contratações realizadas atendiam, à época, às condições estabelecidas. Nesse sentido, é importante que os controles preventivos sejam eficazes, eficientes e efetivos.
R24	Suprido(a) apresentar prestação de contas fora do prazo estabelecido.	Avisos sobre o término do prazo de prestação de contas.  Cobrança por parte da SOF em relação aos(às) supridos(as) inadimplentes.	0,40	Os controles implementados reduzem o impacto do risco, na medida em que tendem a evitar que a inadimplência na prestação de contas se prolongue. Não possuem, no entanto, caráter preventivo, apto a reduzir a probabilidade de ocorrência dos atrasos. Nesse sentido, os controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes, devido a deficiências no desenho.	0,60	Médio	Combinar testes de controle com testes substantivos. Ressalte-se que os testes de implementação de controle realizados, por sua natureza, suprem a necessidade de realização de novos testes de controle, devendo seus resultados ser considerados na definição da amostra para os testes substantivos.

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes Significativos	Controles Identificados	Nível de Confiança (NC)	Fundamentação (NC)	Risco de Controle (RC)		Abordagem de Auditoria
R5 Diversos(as) supridos(as) adquirirem bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala.		0,00	Não foram identificados controles específicos.	1,00	Muito Alto	Puramente substantiva.
R8 Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).	Canais de comunicação permanentemente abertos com os(as) supridos(as), para esclarecimento de dúvidas operacionais relativas aos procedimentos necessários à liberação dos recursos.  Solicitação de declaração das zonas eleitorais que não pedem suprimento de fundos, no sentido de que não necessitam da verba.	0,40	Os controles informados são insuficientes para mitigar todas as possíveis causas do risco. Nesse sentido, os controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes, devido a deficiências no desenho.	0,60	Médio	Combinar testes de controle com testes substantivos. Ressalte-se que os testes de implementação de controle realizados, por sua natureza, suprem a necessidade de realização de novos testes de controle, devendo seus resultados ser considerados na definição da amostra para os testes substantivos.

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes Significativos	Controles Identificados	Nível de Confiança (NC)	Fundamentação (NC)	Risco de Controle (RC)		Abordagem de Auditoria
R15	<p>Suprido(a) realizar despesa junto a pessoa vedada (cônjuge, parente, pessoa com vínculo com o Tribunal etc.) (art. 13 do Ato GP nº 140/2020).</p> <p>Declaração no recibo de prestação de serviço por pessoa física.</p> <p>Declaração do(a) suprido(a), no processo de prestação de contas, de que observou as exigências do art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (controle identificado pela equipe de auditoria durante a realização de testes de implementação de controles).</p> <p>Atestação, por servidor(a) que não seja o(a) suprido(a), a autoridade requisitante do suprimento ou o(a) Ordenador(a) de Despesa, de que não houve despesas em desacordo com o disposto no art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (controle aprovado pelo Ato GP nº 191/2021, vigente a partir de 08/07/2021).</p> <p>Procedimento de devolução, pelo(a) suprido(a), dos valores utilizados incorretamente.</p>	0,20	<p>O controle preventivo implementado se resume às declarações do(a) suprido(a). Assim, mitiga alguns aspectos do risco, reduzindo significativamente a probabilidade de o(a) suprido(a) realizar a despesa vedada por desconhecimento da vedação. A exigência das declarações pode gerar, ainda, a chamada expectativa de controle, podendo desestimular a prática intencional da despesa vedada.</p> <p>A atestação por servidor que não seja o suprido fortalece o controle, porém apenas passou a ser exigido a partir de julho de 2021.</p> <p>Cabe ressaltar que há dificuldades para operacionalização de controles robustos para esse risco, uma vez que a identificação de diversas relações pessoais/profissionais previstas na norma — exceto aquelas mais óbvias, como relações de parentesco próximo com o(a) próprio(a) suprido(a) — pode ser muito complexa. Tal circunstância, inclusive, interfere na efetividade do controle compensatório de devolução dos valores utilizados de maneira indevida, o qual, ainda que possa minimizar o impacto do risco, depende de procedimentos eficazes de detecção.</p> <p>Nesse sentido, devido à ausência de controles preventivos e detectivos mais eficazes — o que indica deficiências no desenho dos controles —, entende-se que diversos aspectos relevantes do risco não foram contemplados.</p>	0,80	Alto	<p>Puramente substantiva, porém focando nas hipóteses de contratação vedada que seriam de mais fácil identificação por parte do(a) suprido(a) e/ou da Administração, e de verificação viável do ponto de vista da auditoria, quais sejam, a contratação de pessoa física que seja pai, mãe, cônjuge, companheiro(a) ou filho(a) do(a) suprido(a) ou de outros(as) servidores(as) do Tribunal (inclusive comissionados(as) e requisitados(as)) ou de pessoa física vinculada ao Tribunal, mediante contrato de terceirização ou de estágio. As demais hipóteses demandariam a realização de procedimentos de verificação complexos e/ou o acesso a bases de dados que estão fora do alcance da equipe de auditoria (exemplo: relação de parentes mais distantes de servidores(as), relação de parentes de magistrados(as) e de promotores(as) eleitorais, que não são cadastrados(as) no SGRH; relação de sócios(as) de pessoa jurídica contratada pelo regime de suprimento de fundos etc.).</p>

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes Significativos		Controles Identificados	Nível de Confiança (NC)	Fundamentação (NC)	Risco de Controle (RC)		Abordagem de Auditoria
R18	Suprido(a) realizar despesa sem obtenção e apresentação do documento comprobatório hábil.	<p>Procedimento de consulta prévia à SOF sobre a possibilidade legal de aceitação de documento não fiscal (art. 17, § 2º, do Ato GP 140/2020).</p> <p>Adoção de modelos padronizados de documentos comprobatórios aplicáveis às despesas com serviços prestados por pessoa física.</p> <p>Procedimento de devolução, pelo(a) suprido(a), dos valores utilizados incorretamente.</p>	0,60	Considera-se o desenho dos controles adequado para minimizar a probabilidade de os(as) supridos(as) incorrerem em erro. No entanto, como a verificação da implementação desses controles exige, necessariamente, a realização de testes substantivos (identificação das hipóteses em que foram apresentados documentos não fiscais para comprovar realização de despesa), não foram realizados testes de implementação de controles na fase de planejamento, optando-se por realizar testes de controle durante a execução da auditoria, para ratificar o nível de confiança atribuído ao controle.	0,40	Baixo	Combinar testes substantivos com testes de controle. Ressalte-se que o nível de confiança atribuído aos controles não influenciará na definição da amostra para o teste substantivo, já que a realização do teste substantivo precederá e condicionará a realização dos testes de controle.

**MATRIZ DE AVALIAÇÃO PRELIMINAR DE CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos Inerentes Significativos		Controles Identificados	Nível de Confiança (NC)	Fundamentação (NC)	Risco de Controle (RC)		Abordagem de Auditoria
R20	SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações fiscais nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	Sistema próprio, mantido pelo gabinete da SOF, que permite verificar pendências na comunicação de pagamento a pessoa física prestadora de serviço.  Levantamento antecipado das alíquotas de ISS aplicáveis a cada município do Estado.	0,40	Embora executado em sistema informatizado, o controle depende essencialmente da atuação humana, já que, durante o período eleitoral, exige um acompanhamento frequente por parte dos servidores envolvidos, a fim de evitar a inadimplência ou a perda de prazo no que diz respeito ao recolhimento dos tributos pertinentes. O levantamento de alíquotas, por sua vez, restringiu-se, para o pleito de 2020, a apenas 10 municípios, embora a SOF tenha informado que esses municípios responderam por 274 das 306 solicitações de recibos para pagamento de pessoa física prestadora de serviço. Nesse sentido, os controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes, devido a deficiências no desenho.	0,60	Médio	Combinar testes de controle com testes substantivos. Ressalte-se que os testes de implementação de controle realizados, por sua natureza, suprem a necessidade de realização de novos testes de controle, devendo seus resultados ser considerados na definição da amostra para os testes substantivos.

**MATRIZ DE RISCOS E CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos inerentes significativos		Probabilidade (P)	Impacto (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)		Risco de Controle (RC)		Risco Residual (Nível de Risco Inerente x Risco de Controle)	Abordagem de Auditoria
R12	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral)	10	10	100	Risco Extremo	1,00	Muito Alto	100,00	Puramente substantiva.
R7	Realizar, pelo regime de suprimento de fundos, despesas não eventuais (nas hipóteses dos incisos II e III do art. 2º do Ato GP 140/2020).	8	8	64	Risco Alto	1,00	Muito Alto	64,00	Puramente substantiva.
R13	Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos da Sede)	5	10	50	Risco Alto	1,00	Muito Alto	50,00	Puramente substantiva.

**MATRIZ DE RISCOS E CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos inerentes significativos		Probabilidade (P)	Impacto (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)		Risco de Controle (RC)		Risco Residual (Nível de Risco Inerente x Risco de Controle)	Abordagem de Auditoria
R14	Suprido(a) realizar despesa fora das condições previstas no art. 11, incisos I a IV, do Ato GP nº 140/2020.	8	5	40	Risco Alto	1,00	Muito Alto	40,00	Recomendar o aprimoramento do controle com base no teste de implementação realizado, independentemente da realização de testes substantivos. Entende-se que a realização de testes substantivos, nesse caso, seria ineficiente (baixo custo-benefício), dada a dificuldade em identificar, <i>a posteriori</i> , se as contratações realizadas atendiam, à época, às condições estabelecidas. Nesse sentido, é importante que os controles preventivos sejam eficazes, eficientes e efetivos.
R24	Suprido(a) apresentar prestação de contas fora do prazo estabelecido.	5	5	25	Risco Médio	0,60	Médio	15,00	Combinar testes de controle com testes substantivos. Ressalte-se que os testes de implementação de controle realizados, por sua natureza, suprem a necessidade de realização de novos testes de controle, devendo seus resultados ser considerados na definição da amostra para os testes substantivos.
R5	Diversos(as) supridos(as) adquirirem bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala.	8	2	16	Risco Médio	1,00	Muito Alto	16,00	Puramente substantiva.

**MATRIZ DE RISCOS E CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos inerentes significativos		Probabilidade (P)	Impacto (I)	Nível de Risco Inerente (Pxl)		Risco de Controle (RC)		Risco Residual (Nível de Risco Inerente x Risco de Controle)	Abordagem de Auditoria
R8	Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).	2	8	16	Risco Médio	0,60	Médio	9,60	Combinar testes de controle com testes substantivos. Ressalte-se que os testes de implementação de controle realizados, por sua natureza, suprem a necessidade de realização de novos testes de controle, devendo seus resultados ser considerados na definição da amostra para os testes substantivos.
R15	Suprido(a) realizar despesa junto a pessoa vedada (cônjuge, parente, pessoa com vínculo com o Tribunal etc.) (art. 13 do Ato GP nº 140/2020).	2	8	16	Risco Médio	0,80	Alto	12,80	Puramente substantiva, porém focando nas hipóteses de contratação vedada que seriam de mais fácil identificação por parte do(a) suprido(a) e/ou da Administração, e de verificação viável do ponto de vista da auditoria, quais sejam, a contratação de pessoa física que seja pai, mãe, cônjuge, companheiro(a) ou filho(a) do(a) suprido(a) ou de outros(as) servidores(as) do Tribunal (inclusive comissionados(as) e requisitados(as)) ou de pessoa física vinculada ao Tribunal, mediante contrato de terceirização ou de estágio. As demais hipóteses demandariam a realização de procedimentos de verificação complexos e/ou o acesso a bases de dados que estão fora do alcance da equipe de auditoria (exemplo: relação de parentes mais distantes de servidores(as), relação de parentes de magistrados(as) e de promotores(as) eleitorais, que não são cadastrados(as) no SGRH; relação de sócios(as) de pessoa jurídica contratada pelo regime de suprimento de fundos etc.).

**MATRIZ DE RISCOS E CONTROLES - Auditoria em Suprimento de Fundos**

Riscos inerentes significativos		Probabilidade (P)	Impacto (I)	Nível de Risco Inerente (P x I)		Risco de Controle (RC)		Risco Residual (Nível de Risco Inerente x Risco de Controle)	Abordagem de Auditoria
R18	Suprido(a) realizar despesa sem obtenção e apresentação do documento comprobatório hábil.	2	8	16	Risco Médio	0,40	Baixo	6,40	Combinar testes substantivos com testes de controle. Ressalte-se que o nível de confiança atribuído aos controles não influenciará na definição da amostra para o teste substantivo, já que a realização do teste substantivo precederá e condicionará a realização dos testes de controle.
R20	SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações fiscais nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	2	8	16	Risco Médio	0,60	Médio	9,60	Combinar testes de controle com testes substantivos. Ressalte-se que os testes de implementação de controle realizados, por sua natureza, suprem a necessidade de realização de novos testes de controle, devendo seus resultados ser considerados na definição da amostra para os testes substantivos.

## MATRIZ DE PLANEJAMENTO

Processo SEI nº 2021.0.000012702-1

Auditoria: Suprimento de Fundos.

Objetivo: Avaliar, com base em riscos, a conformidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão dos recursos aplicados pelo regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ.

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
1) Houve fracionamento indevido das despesas realizadas com suprimentos de fundos, ultrapassando-se o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993?	<p>— R12: Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral)</p> <p>— R13: Diversos(as) supridos(as) realizarem despesas semelhantes</p>	— Gastos realizados em 2020 com suprimentos de fundos, discriminados por subelemento de despesa.	— Relatório de movimentação líquida extraído pela SOF do Tesouro Gerencial (ref.: 2020).	<p>— Testes substantivos:</p> <p>1) Agrupar, por subelemento, as despesas realizadas em 2020 com suprimentos de fundos.</p> <p>2) Confrontar os somatórios de despesas em cada subelemento com o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (R\$ 17.600,00).</p>	<p>— Ausência de controle(s) para mitigar o risco de fracionamento indevido das despesas realizadas com suprimentos de fundos.</p> <p><b><u>Observação: Achado já evidenciado na avaliação preliminar de controles, durante a fase de planejamento.</u></b></p> <p>— Realização de gastos com suprimentos de fundos, no mesmo subelemento de despesa, em valor superior ao limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.</p>

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
	dentro do mesmo exercício, ultrapassando o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. (Suprimento de Fundos da Sede).				
2) As despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, nas hipóteses do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020, atenderam ao critério da eventualidade, previsto no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986?	— R7: Realizar, pelo regime de suprimento de fundos, despesas não eventuais (nas hipóteses dos incisos II e III do art. 2º do Ato GP 140/2020).	— Gastos realizados em 2018, 2019 e 2020 com suprimentos de fundos da sede e de zona eleitoral, discriminados por subelemento de despesa.	— Relatórios de movimentação líquida extraídos pela SOF do Tesouro Gerencial (ref.: 2018, 2019 e 2020).	<p>— Testes substantivos:</p> <p>1) Agrupar, por subelemento, as despesas realizadas em 2020 pelo regime de suprimento de fundos.</p> <p>2) Identificar os grupos de contratações (por subelemento de despesa) de maior materialidade (assim consideradas aquelas que superarem o limite legal de dispensa de licitação pelo valor – R\$ 17.600,00).</p> <p>3) Separar esses grupos por tipo de suprimento de fundos - sede (art. 2º, incisos I e II, do Ato GP nº 140/2020) e zonas eleitorais (art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020).</p> <p>4) Confrontar esses grupos de despesas com o histórico de aquisições, nos mesmos subelementos, em exercícios anteriores (2018 e 2019).</p> <p>5) Avaliar os resultados, verificando se o</p>	<p>— Ausência de controle(s) para mitigar o risco de não atendimento ao critério da eventualidade para as despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, nas hipóteses do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020.</p> <p><b>Observação:</b> <u>Achado já evidenciado na avaliação preliminar de controles, durante a fase de planejamento.</u></p> <p>— Realização de gastos não eventuais com suprimentos de fundos, nas hipóteses do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020.</p>

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
				<p>volume de contratações semelhantes pelo regime de suprimento de fundos indica tratar-se de despesa não eventual, por se referir a uma demanda recorrente dos(as) supridos(as). Analisar suprimentos de zona eleitoral e da sede em conjunto e separadamente.</p>	
<p>3) Para as aquisições de materiais de consumo e prestações de serviços pelo regime de suprimento de fundos, foram adotadas medidas para demonstrar o atendimento das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020?</p>	<p>— R14: Suprido(a) realizar despesa fora das condições previstas no art. 11, incisos I a IV, do Ato GP nº 140/2020.</p>			<p>— Teste de implementação de controle (procedimento já realizado na fase de planejamento — v. documento "Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)"): </p> <p>Verificar, em amostra de processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), se consta dos autos consulta prévia às unidades responsáveis pelo fornecimento de materiais de consumo e serviços, bem como as respostas das referidas unidades, — ou outra evidência pertinente — para ratificar a impossibilidade de atendimento.</p> <p><b>Observações:</b></p> <p>1) Com relação às condições estabelecidas nos incisos II e IV do art. 11 do Ato GP nº 140/2020, a equipe de auditoria não identificou nenhum teste substantivo efetivo, tendo em vista a dificuldade em verificar, <i>a posteriori</i>, tanto a impossibilidade,</p>	<p>— Ausência de evidência quanto à implementação de controle para mitigar o risco de não observância das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020.</p> <p><b>Observação:</b> <u>Achado já evidenciado na avaliação preliminar de controles, durante a fase de planejamento.</u></p>

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
				<p>inconveniência ou inadequação econômica de estocagem dos materiais ou de entrega nas zonas eleitorais, quanto a impossibilidade de atendimento, pela Seção de Manutenção Predial e de Equipamentos (SEMANT) e pela Seção de Transportes (SECTRA), dos serviços contratados, à época, pelo regime de suprimento de fundos.</p> <p>2) Quanto às condições estabelecidas nos incisos I e III do art. 11 do Ato GP nº 140/2020, a equipe de auditoria considera que a realização dos testes substantivos acima descritos seria ineficiente (baixo custo-benefício), haja vista tratar-se de procedimentos trabalhosos, que, independentemente de seus resultados, não gerarão devolução de valores. Além disso, havendo ou não a realização de testes substantivos, será necessário recomendar o aprimoramento do controle, que já foi considerado frágil nos testes de implementação realizados.</p>	
4) As prestações de contas de suprimentos de fundos foram apresentadas no prazo estabelecido?	— R24: Suprido(a) apresentar prestação de contas fora do prazo estabelecido.	— Datas de entrega das prestações de contas de suprimentos de fundos concedidos no exercício de 2020.	— Processos de prestação de contas de suprimentos de fundos concedidos no exercício de 2020.	<p>— Testes de implementação de controles (procedimentos já realizados na fase de planejamento — v. documento "Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)");</p> <p>1) Solicitar à SOF que apresente a(s) comunicação(ões) expedida(s) em 2020</p>	<p>— Inadequação do(s) controle(s) para mitigar o risco de entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido.</p> <p><b>Observação:</b> Achado já evidenciado na avaliação preliminar de controles, durante</p>

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
				<p>aos(às) supridos(as) — caso exista(m) —, alertando-os(as) sobre a iminência do término do prazo para prestação de contas.</p> <p>2) Solicitar à SOF que apresente a(s) comunicação(ões) sobre a perda de prazo, expedida(s) em 2020, aos(às) supridos(as) que não haviam prestado contas tempestivamente.</p> <p>— Teste substantivo:</p> <p>Verificar, em amostra de processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), a incidência de atrasos na prestação de contas.</p>	<p><u>a fase de planejamento.</u></p> <p>— Entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido.</p>
<p>5) Diversos(as) supridos(as) adquiriram bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala?</p>	<p>— R5: Diversos(as) supridos(as) adquirirem bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala.</p>	<p>— Gastos realizados em 2020 com suprimentos de fundos da sede e de zona eleitoral, discriminados por subelemento de despesa.</p>	<p>— Relatório de movimentação líquida extraído pela SOF do Tesouro Gerencial (ref.: 2020).</p>	<p>— Testes substantivos:</p> <p>1) Agrupar, por subelemento, as despesas realizadas em 2020 pelo regime de suprimento de fundos .</p> <p>2) Identificar os grupos de contratações (por subelemento de despesa) de maior materialidade (assim consideradas aquelas que superarem o limite legal de dispensa de licitação pelo valor - R\$ 17.600,00).</p> <p>3) Separar esses grupos por tipo de suprimento de fundos — sede (art. 2º, incisos I e II, do Ato GP nº 140/2020) e zonas</p>	<p>— Ausência de controle(s) para mitigar o risco de diversos(as) supridos(as) adquirirem bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala.</p> <p><u>Observação: Achado já evidenciado na avaliação preliminar de controles, durante a fase de planejamento.</u></p> <p>— Aquisição, por diversos(as) supridos(as), de bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial</p>

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
				<p>eleitorais (art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020).</p> <p>4) Avaliar os resultados, verificando se o volume de contratações semelhantes pelo regime de suprimento de fundos evidencia fragmentação de despesas, com potencial perda de economia de escala. Analisar suprimentos de zona eleitoral e da sede em conjunto e separadamente.</p>	perda de economia de escala.
6) Os suprimentos de fundos foram concedidos a tempo de permitir que os supridos dispusessem dos recursos durante todo o período de aplicação previsto nos Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ para o pleito de 2020?	<p>— R8: Não conceder suprimento de fundos no prazo necessário à realização das despesas demandadas pela autoridade requisitante (Suprimento de Fundos de Eleições/Zona Eleitoral).</p>	<p>— Prazo-padrão estabelecido pela gestão para aplicação dos suprimentos de fundos de zona eleitoral no pleito de 2020 (itens 26 e 34 dos Manuais de Suprimento de Fundos 2020 do TRE-RJ (Cartão e Conta Corrente, respectivamente).</p> <p>— Data da disponibilização dos recursos de suprimentos de fundos em conta corrente para as</p>	<p>— Processos de concessão de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020).</p> <p>— Processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020).</p> <p>— Manuais de Suprimento de Fundos 2020 do TRE-RJ.</p>	<p>— Testes de implementação de controles (procedimentos já realizados na fase de planejamento — v. documento "Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)"): </p> <p>1) Solicitar à SOF que apresente as respostas daquela unidade a questionamentos, dúvidas ou outras manifestações de supridos(as), em 2020, referentes a dificuldades operacionais por eles(as) enfrentadas que dificultavam ou inviabilizavam a liberação dos recursos.</p> <p>2) Requisitar à SOF evidência(s) de que solicitou às zonas eleitorais que ainda não haviam pedido a concessão de suprimento de fundos para as Eleições de 2020, no período em que normalmente tais pedidos são feitos, declaração expressa de que não tinham interesse na obtenção da verba.</p>	<p>— Inadequação do(s) controle(s) para mitigar o risco de concessão intempestiva de suprimentos de fundos.</p> <p><b>Observação:</b> <u>Achado já evidenciado na avaliação preliminar de controles, durante a fase de planejamento.</u></p> <p>— Tempo reduzido para aplicação de recursos de suprimento de fundos de zona eleitoral, no pleito de 2020.</p>

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
		<p>Eleições de 2020.</p> <p>— Data do recebimento, pelos(as) supridos(as), dos cartões de pagamento de suprimentos de fundos para as Eleições de 2020.</p> <p>— Data da liberação dos limites dos cartões de pagamento de suprimentos de fundos para as Eleições de 2020.</p> <p>— Datas de solicitação de suprimentos de fundos para as Eleições de 2020.</p>		<p>— Testes substantivos:</p> <p>1) Identificar, no Manual de Suprimento de Fundos 2020, o prazo-padrão estabelecido pela gestão para aplicação dos suprimentos de fundos de zona eleitoral no pleito de 2020.</p> <p>2) Verificar, em amostra de processos de concessão de suprimento de fundos:</p> <p>2.1) Tratando-se de suprimento concedido mediante Cartão de Pagamento:</p> <p>a) se os cartões de pagamento foram recebidos pelos(as) supridos(as) até a data de início do prazo-padrão de aplicação estabelecido.</p> <p>b) com base nas comunicações da SOF aos(às) supridos(as) acerca da disponibilização dos limites dos cartões , se os limites foram liberados até a data de início do prazo-padrão de aplicação.</p> <p>2.2) Tratando-se de suprimento concedido mediante Conta Corrente:</p> <p>Com base nos extratos bancários juntados aos respectivos processos de prestação de contas de suprimento de fundos, se os recursos estavam disponíveis em conta corrente até a data de início do prazo-padrão de aplicação estabelecido para as Eleições de</p>	

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
				<p>2020.</p> <p>3) Identificar, na amostra selecionada de processos de concessão, as datas de solicitação de suprimento de fundos, nos casos de liberação de recursos tempestiva e intempestiva, separadamente, a fim de avaliar o impacto da antecedência da solicitação na tempestividade da disponibilização das verbas.</p> <p>4) Calcular o tempo médio de disponibilidade dos recursos de suprimento de fundos de zona eleitoral, para aplicação no pleito de 2020, considerando as datas de liberação dos recursos observadas na amostra e o prazo final de aplicação definido pela gestão.</p> <p>5) Identificar o percentual de supridos, no âmbito da amostra, que dispuseram de 10 dias corridos ou menos para aplicação dos recursos, contados entre a data de efetiva liberação dos recursos e a data de realização do primeiro turno do pleito.</p>	
7) Nas contratações pelo regime de suprimento de fundos, foram observadas as vedações	— R15: Suprido(a) realizar despesa junto a pessoa vedada (cônjuge, parente, pessoa com vínculo com o	— Relação das pessoas físicas prestadoras de serviços contratados pelo regime de suprimento de	— Sítio eletrônico do Tribunal na Internet.  — Planilha encaminhada pela SOF,	— Teste de implementação de controle (procedimento já realizado na fase de planejamento — v. documento "Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)");  Verificar, em amostra de processos de	— Inadequação do(s) controle(s) para mitigar o risco de não observância das vedações previstas no art. 13 do Ato GP nº 140/2020.  <b>Observação:</b> Achado já evidenciado na avaliação

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
previstas no art. 13 do Ato GP nº 140/2020?	Tribunal etc.) (art. 13 do Ato GP nº 140/2020).	fundos no exercício de 2020.  — Relação das pessoas físicas vinculadas ao Tribunal por contrato de terceirização ou estágio, nos meses de setembro, outubro e novembro de 2020.  — Relação das pessoas cadastradas no âmbito do Tribunal como pai, mãe, cônjuge, companheiro(a) ou filho(a) de servidor(a) (inclusive requisitados(as) e comissionados(as), se houver), no período de 1/1/2020 a 31/12/2020.	contendo relação dos nomes das pessoas físicas contratadas pelo regime de suprimento de fundos no exercício de 2020.  — Planilhas encaminhadas pela SECREF, contendo relação das pessoas cadastradas no âmbito do Tribunal como pai, mãe, cônjuge, companheiro(a) ou filho(a) de servidor(a) (inclusive requisitados(as) e comissionados(as), se houver), no período de 1/1/2020 a 31/12/2020.	prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020), se os recibos de prestação de serviços por pessoa física contêm declaração de atendimento aos requisitos do art. 13 do Ato GP nº 140/2020.  — Testes substantivos:  1) Solicitar à SOF relação das pessoas físicas prestadoras de serviços contratados pelo regime de suprimento de fundos no exercício de 2020.  2) Extrair dos sistemas internos do Tribunal (SGRH, sítios eletrônicos na internet ou intranet etc.), ou solicitar às unidades responsáveis, relação das pessoas físicas: a) vinculadas ao Tribunal por contrato de terceirização ou estágio, nos meses de setembro, outubro e novembro de 2020; e b) cadastradas no âmbito do Tribunal como pai, mãe, cônjuge, companheiro(a) ou filho(a) de servidor(a) (inclusive requisitados(as) e comissionados(as), se houver), no período de 1/1/2020 a 31/12/2020.  3) Por meio de ferramenta informatizada (Excel/Calc), identificar eventuais coincidências entre as pessoas contratadas pelo regime de suprimento de fundos e as vinculadas ao Tribunal por contrato de terceirização ou estágio e/ou cadastradas como pai, mãe, cônjuge, companheiro(a) ou	<u>preliminar de controles, durante a fase de planejamento.</u>  — Contratação, pelo regime de suprimento de fundos, de pessoa(s) vinculada(s) ao Tribunal por contrato de terceirização.  — Contratação, pelo regime de suprimento de fundos, de pessoa(s) vinculada(s) ao Tribunal por contrato de estágio.  — Contratação, pelo regime de suprimento de fundos, de pessoa(s) cadastrada(s) como pai, mãe, cônjuge, companheiro(a) ou filho(a) de servidor(a).

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
				<p>filho(a) de servidor(a).</p> <p>4) Em caso de identificação de coincidências, verificar a existência de fatores que elidam a irregularidade (ex.: contratação de parente de servidor(a) que não se encontrava vinculado ao Tribunal à época da contratação; contratação de pessoa que não se encontrava vinculada ao Tribunal por contrato de terceirização ou estágio na data exata da contratação; casos comprovados de homonímia; etc.).</p> <p>Obs.: Caso não seja possível realizar alguma das verificações previstas no item 3 por meio de ferramenta informatizada, de forma automatizada, realizá-la a partir de amostra aleatória de registros.</p>	
<p>8) As despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos estão comprovadas por documentos hábeis?</p>	<p>— R18: Suprido(a) realizar despesa sem obtenção e apresentação do documento comprobatório hábil.</p>	<p>— Documentos comprobatórios das despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos em 2020.</p> <p>— Consultas prévias, pelos(as) supridos(as), à Secretaria de Orçamento e</p>	<p>— Processos de prestação de contas de suprimento de fundos (referência: exercício de 2020).</p>	<p>— Teste substantivo:</p> <p>Verificar, em amostra de processos de prestação de contas (referência: exercício de 2020), se as despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos estão comprovadas por documentos hábeis.</p> <p>— Testes de controle:</p> <p>1) Nas hipóteses em que forem identificadas despesas não comprovadas por documento fiscal, verificar se: i) foram adotados os</p>	<p>— Ausência ou inadequação de controle(s) para mitigar o risco de não comprovação de despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos.</p> <p>— Realização de despesas pelo regime de suprimento de fundos não comprovadas por documentos hábeis.</p>

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
		<p>Finanças (SOF) e respectivas confirmações da viabilidade legal de aceitação do documento emitido (referência: exercício de 2020), nas hipóteses em que forem identificadas despesas não comprovadas por documento fiscal e que não se enquadram nos modelos previamente aprovados e emitidos pela SOF (recibos de pagamento a pessoa física prestadora de serviço).</p> <p>— Comprovantes de devolução de valores relativos a suprimentos de fundos, nas</p>		<p>modelos previamente aprovados e emitidos pela SOF; ou ii) a SOF foi consultada previamente e confirmou a viabilidade legal de aceitação do documento emitido.</p> <p>2) Nas hipóteses em que forem identificados desvios de conformidade nos documentos comprobatórios ou a ausência desses documentos, verificar se a ausência ou desconformidade foi identificada pela gestão e se o procedimento de devolução dos valores foi devidamente realizado.</p>	

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
		hipóteses em que forem identificados desvios de conformidade nos documentos comprobatórios ou a ausência desses documentos (referência: exercício de 2020).			
9) Houve o recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física?	— R20: SOF deixar de efetuar o recolhimento das obrigações fiscais nas hipóteses de contratação de serviços prestados por pessoa física.	— Levantamento feito em 2020 pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) sobre as alíquotas de ISS aplicáveis a cada município do Estado.  — Comprovantes de recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), quando aplicáveis	— Processos de solicitação de recibo de pessoa física em que houve efetiva prestação de serviços e pagamento (referência: exercício de 2020).  — Processos de folha de pagamento de contribuinte individual (referência:	— Testes de implementação de controles (procedimentos já realizados na fase de planejamento — v. documento "Resultados dos Testes de Implementação de Controles (Fase de Planejamento)":  1) Solicitar à SOF que mostre o banco de dados mantido por aquela unidade para registro e acompanhamento das informações relacionadas aos suprimentos de fundos concedidos.  2) Verificar se o banco de dados mantido pela SOF permite acompanhar pendências na comunicação de pagamento a pessoa física prestadora de serviço, e se tal acompanhamento é pertinente para auxiliar no controle dos recolhimentos de tributos	— Inadequação do(s) controle(s) para mitigar o risco de não recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física. <b><u>Observação: Achado já evidenciado na avaliação preliminar de controles, durante a fase de planejamento.</u></b>  — Ausência de recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de

QUESTÕES DE AUDITORIA	RISCO(S)	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS	POSSÍVEIS ACHADOS
		(referência: exercício de 2020).	exercício de 2020).	<p>que devem ser efetuados por aquela unidade (referência: exercício de 2020).</p> <p>3) Solicitar à SOF que mostre o levantamento feito em 2020 por aquela unidade sobre as alíquotas de ISS aplicáveis a cada município do Estado.</p> <p>— Teste substantivo:</p> <p>Verificar, a partir de amostra de processos de solicitação de recibo de pessoa física em que houve efetiva prestação de serviços e pagamento (referência: exercício de 2020), se constam dos respectivos processos de folha de pagamento de contribuinte individual os comprovantes de recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), quando aplicáveis.</p>	<p>serviços prestados por pessoa física.</p> <p>— Ausência de comprovação de recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física.</p>

## Metodologia de Dimensionamento e Extração de Amostras para Testes Substantivos

As amostras necessárias à realização dos testes substantivos referentes às questões de auditoria 4, 6, 8 e 9 foram dimensionadas e extraídas por meio dos procedimentos detalhados a seguir.

### 1. Dimensionamento das amostras

Para dimensionamento das amostras, foram observadas as diretrizes do Curso de Auditoria Baseada em Riscos, do Tribunal de Contas da União<sup>1</sup>. O procedimento contemplou a determinação do nível de confiança dos testes/procedimentos substantivos e a determinação do tamanho das amostras.

#### 1.1. Determinação do nível de confiança dos testes/procedimentos substantivos

Para determinação do nível de confiança, foi calculado, inicialmente, o risco de detecção<sup>2</sup> relacionado a cada uma das questões de auditoria acima referidas, adotando-se a seguinte fórmula:

$$RD = 10 / RR$$

Onde:

RD: risco de detecção referente à respectiva questão de auditoria;

10: valor constante, correspondente ao risco de auditoria<sup>3</sup>; e

RR: risco residual apurado em relação ao risco significativo que ensejou a elaboração da respectiva questão de auditoria.

---

<sup>1</sup> 2018, Tribunal de Contas da União: Auditoria Baseada em Riscos. Etapa II – Risco em Auditoria. Unidade 2 – Modelo de Risco de Auditoria.

<sup>2</sup> Risco de detecção é o risco de que os procedimentos de auditoria não detectem distorções que possam ser relevantes, individualmente ou em conjunto. Sua apuração, segundo o modelo de risco de auditoria, decorre do fato de que auditorias não são capazes de fornecer asseguração absoluta (100%), tendo sempre de ser aceito pelo auditor um determinado risco. Nesse contexto, o auditor controla os riscos de detecção, para que o risco de auditoria se mantenha em um nível aceitável.

<sup>3</sup> No modelo de risco de auditoria, o risco de auditoria é o risco de que o relatório de auditoria possa ser inadequado, devendo ser estabelecido e mantido pelo auditor em um nível adequado (entre 10% e 5%) para, inversamente, obter um nível de asseguração razoável (entre 90% e 95%).

O quadro a seguir apresenta os resultados apurados:

Questão de Auditoria	Risco associado à questão <sup>4</sup>	Risco Residual <sup>5</sup>	Risco de Detecção (RD)
4	R24	15,00	0,67
6	R8	9,60	1,04
8	R18	16,00 <sup>6</sup>	0,63
9	R20	9,60	1,04

O passo seguinte consistiu em apurar o nível de confiança dos testes/procedimentos substantivos (NC), a ser adotado para dimensionamento das amostras, por meio da seguinte fórmula:

$$NC = 1 - RD$$

Os resultados, no entanto, foram inferiores a 0,5 (50%) – nível de confiança considerado mínimo para os testes/procedimentos substantivos, de acordo com as melhores práticas. Por essa razão, foi adotado o nível de confiança de 50% para os testes substantivos nos quatro casos, conforme quadro a seguir:

Questão de Auditoria	Nível de Confiança (NC) para os testes substantivos
4	50%
6	50%
8	50%
9	50%

<sup>4</sup> Os riscos associados às questões de auditoria referem-se aos riscos inerentes, identificados e avaliados na etapa de planejamento (vide documento “Inventário de Riscos Inerentes”).

<sup>5</sup> Os riscos residuais foram apurados na etapa de planejamento do trabalho, por meio da multiplicação entre os níveis de risco e respectivos riscos de controle (vide documento “Matriz de Riscos e Controles”).

<sup>6</sup> Apesar de o risco residual apurado para o R18, na etapa de planejamento do trabalho, ter sido de 6,40, o nível de confiança atribuído pela equipe aos controles identificados, nesse caso em particular, não foi considerado para fins de cálculo das amostras, conforme estabelecido na respectiva abordagem de auditoria (vide documento “Matriz de Riscos e Controles”).

### 1.2. Determinação do tamanho das amostras para os testes substantivos

Definido o nível de confiança para os testes substantivos, o tamanho das amostras foi calculado com o auxílio de calculadora amostral *on-line*<sup>7</sup>. Em todos os casos, foram adotados os seguintes parâmetros: nível de confiança de 50%, margem de erro de 5% e heterogeneidade de 50%.

Os resultados encontram-se consolidados no seguinte quadro:

Questão de Auditoria	Itens da população	Tamanho da população	Tamanho da amostra
4	Processos de Prestação de Contas de Suprimentos de Fundos concedidos em 2020 com fulcro no art. 2º, III, do Ato GP 140/2020.	174	37
6	Processos de Concessão de Suprimentos de Fundos concedidos em 2020 com fulcro no art. 2º, III, do Ato GP 140/2020.	157	36
8	Processos de Prestação de Contas de Suprimentos de Fundos concedidos em 2020.	174	37
9	Processos de solicitação de recibos para pagamento de pessoa física com recursos de suprimento de fundos (ref.: exercício de 2020).	306	40

## **2. Extração das amostras**

Definido o tamanho das amostras, sua extração se deu com o auxílio do editor de planilhas eletrônicas Microsoft Excel.

Inicialmente, foram criadas listas contendo os itens das respectivas populações, na ordem em que estes foram disponibilizados à equipe de auditoria.

Em seguida, atribuiu-se um número aleatório fixo entre 0 e 1 para cada item, de cada população<sup>8</sup>.

Na sequência, esses itens foram reordenados, observando-se a ordem crescente dos números aleatórios que lhes foram atribuídos.

<sup>7</sup> <https://www.netquest.com/pt-br/obrigado-calculadora-tamanho-amostral> (acesso: 05/11/2021).

<sup>8</sup> Os números aleatórios utilizados foram criados por meio da fórmula =aleatório().

Por fim, foram selecionados os X primeiros itens de cada lista reordenada, onde X corresponde ao tamanho de cada amostra, apurado na forma do item 1 supra.

## Amostras para Testes Substantivos

Amostra para testes substantivos referentes à Questão de Auditoria nº 4:

Processo
2020.0.000056129-9
2020.0.000056903-6
2020.0.000060573-3
2020.0.000057054-9
2020.0.000057194-4
2020.0.000056672-0
2020.0.000017145-8
2020.0.000060216-5
2020.0.000059766-8
2020.0.000060040-5
2020.0.000056860-9
2020.0.000060746-9
2020.0.000054849-7
2020.0.000063174-2
2020.0.000060502-4
2020.0.000058915-0
2020.0.000053886-6
2020.0.000056477-8
2020.0.000056746-7
2020.0.000056474-3
2020.0.000056973-7
2020.0.000056909-5
2020.0.000057606-7
2020.0.000056701-7
2020.0.000060035-9
2020.0.000057357-2
2020.0.000063525-0
2020.0.000058248-2
2020.0.000060096-0
2020.0.000056452-2
2020.0.000060045-6
2020.0.000060336-6
2020.0.000056304-6
2020.0.000021204-9
2020.0.000060008-1
2020.0.000046411-0
2020.0.000051765-6

Amostra para testes substantivos referentes à Questão de Auditoria nº 6:

Processo
2020.0.000039134-2
2020.0.000039341-8
2020.0.000038190-8
2020.0.000036489-2
2020.0.000035215-0
2020.0.000038582-2
2020.0.000035226-6
2020.0.000048285-2
2020.0.000037103-1
2020.0.000037505-3
2020.0.000035612-1
2020.0.000042666-9
2020.0.000037813-3
2020.0.000035656-3
2020.0.000035251-7
2020.0.000044378-4
2020.0.000040059-7
2020.0.000042950-1
2020.0.000046840-0
2020.0.000037654-8
2020.0.000039221-7
2020.0.000035898-1
2020.0.000042171-3
2020.0.000044894-8
2020.0.000037663-7
2020.0.000043193-0
2020.0.000035774-8
2020.0.000036548-1
2020.0.000036853-7
2020.0.000048503-7
2020.0.000044493-4
2020.0.000035402-1
2020.0.000039927-0
2020.0.000050232-2
2020.0.000048199-6
2020.0.000041220-0

Amostra para testes substantivos referentes à Questão de Auditoria nº 8:

Processo
2020.0.000056129-9
2020.0.000056903-6
2020.0.000060573-3
2020.0.000057054-9
2020.0.000057194-4
2020.0.000056672-0
2020.0.000017145-8
2020.0.000060216-5
2020.0.000059766-8
2020.0.000060040-5
2020.0.000056860-9
2020.0.000060746-9
2020.0.000054849-7
2020.0.000063174-2
2020.0.000060502-4
2020.0.000058915-0
2020.0.000053886-6
2020.0.000056477-8
2020.0.000056746-7
2020.0.000056474-3
2020.0.000056973-7
2020.0.000056909-5
2020.0.000057606-7
2020.0.000056701-7
2020.0.000060035-9
2020.0.000057357-2
2020.0.000063525-0
2020.0.000058248-2
2020.0.000060096-0
2020.0.000056452-2
2020.0.000060045-6
2020.0.000060336-6
2020.0.000056304-6
2020.0.000021204-9
2020.0.000060008-1
2020.0.000046411-0
2020.0.000051765-6

Amostra para testes substantivos referentes à Questão de Auditoria nº 9:

Processo
2020.0.000056150-7
2020.0.000059262-3
2020.0.000058722-0
2020.0.000054084-4
2020.0.000057092-1
2020.0.000057102-2
2020.0.000055169-2
2020.0.000056098-5
2020.0.000053679-0
2020.0.000055413-6
2020.0.000055301-6
2020.0.000052967-0
2020.0.000054682-6
2020.0.000055136-6
2020.0.000057486-2
2020.0.000055188-9
2020.0.000054969-8
2020.0.000057011-5
2020.0.000054502-1
2020.0.000059283-6
2020.0.000052865-8
2020.0.000057445-5
2020.0.000054186-7
2020.0.000052971-9
2020.0.000060113-4
2020.0.000055820-4
2020.0.000058259-8
2020.0.000059325-5
2020.0.000054615-0
2020.0.000055591-4
2020.0.000055088-2
2020.0.000053255-8
2020.0.000053766-5
2020.0.000051012-0
2020.0.000055634-1
2020.0.000051732-0
2020.0.000059261-5
2020.0.000059718-8
2020.0.000054292-8
2020.0.000051706-0

EXERCÍCIO DE 2020			
Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos			
Natureza Despesa		Subitem	Valor Pago
339036	39	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 73.517,19
339039	14	LOCACAO BENS MOV. OUT. NATUREZAS E INTANGIVEIS	R\$ 61.967,67
339030	7	GENEROS DE ALIMENTACAO	R\$ 53.378,03
339039	74	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 47.784,66
339039	96	OUTROS SERV. DE TERCEIROS PJ - PAGTO ANTECIPADO <sup>1</sup>	R\$ 27.623,67
339039	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$ 25.921,08
339039	41	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$ 24.968,92
339036	22	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 14.821,36
339030	24	MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	R\$ 13.444,20
339030	26	MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	R\$ 12.648,95
339147	18	CONTRIB.PREVIDENCIARIAS-SERVICOS DE TERCEIROS	R\$ 10.893,59
339039	79	SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	R\$ 8.946,48
339036	25	SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$ 8.415,14
339030	19	MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	R\$ 7.854,22
339036	26	SERVICOS DOMESTICOS	R\$ 7.066,03
339030	96	MATERIAL DE CONSUMO - PAGTO ANTECIPADO	R\$ 6.470,41
339039	17	MANUT. E CONSERV. DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 6.127,50
339039	16	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 5.378,00

1 Com relação ao subelemento 96 da Natureza da Despesa 33.90.39, com o valor de R\$ 27.623,67, o Gabinete da SOF, em reunião de discussão dos achados preliminares e em manifestação escrita sobre o relatório preliminar da auditoria, esclareceu que tal valor não se refere a despesas pagas nessa natureza. Acrescenta que todo suprimento da eleição é concedido nessa natureza de despesa e nesse subelemento, sendo reclassificado após sua utilização. Informa, ainda, que, devido às dificuldades impostas pela pandemia, trabalho remoto e adiamento das eleições, não houve tempo hábil para efetuar em todos os processos todas as medidas contábeis até o final do exercício financeiro. Segundo o Gabinete da SOF, o valor acima demonstrado é composto de despesas efetuadas em outros subelementos de despesa que não foram reclassificadas; devolução de saldo de suprimentos de fundos movimentados por conta corrente de suprimento, que não foram anulados; e devolução de valores sacados e não utilizados em suprimentos de fundos movimentados por cartão, que não foram anulados. A expectativa da unidade para os próximos exercícios é que os procedimentos contábeis ocorram a tempo, e que o registro de despesas no referido subelemento tenda a zero.

339030	16	MATERIAL DE EXPEDIENTE	R\$	4.705,20
339030	44	MATERIAL DE SINALIZACAO VISUAL E OUTROS	R\$	3.665,05
339030	25	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE BENS MOVEIS	R\$	3.264,30
339036	16	LOCACAO DE BENS MOVEIS E INTANGIVEIS	R\$	3.210,00
339030	21	MATERIAL DE COPA E COZINHA	R\$	3.163,52
339039	46	SERVICOS DOMESTICOS	R\$	3.146,84
339036	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$	2.913,19
339039	12	LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$	2.840,00
339030	28	MATERIAL DE PROTECAO E SEGURANCA	R\$	2.668,48
339030	1	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS	R\$	2.651,60
339030	59	MATERIAL PARA DIVULGACAO	R\$	2.141,00
339033	3	LOCACAO DE MEIOS DE TRANSPORTE	R\$	1.716,00
339030	22	MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	R\$	993,78
339030	42	FERRAMENTAS	R\$	990,08
339039	78	LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$	780,00
339036	23	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$	560,00
339039	83	SERVICOS DE COPIAS E REPRODUCAO DE DOCUMENTOS	R\$	474,50
339030	15	MATERIAL P/ FESTIVIDADES E HOMENAGENS	R\$	446,63
339030	17	MATERIAL DE TIC - MATERIAL DE CONSUMO	R\$	418,33
339030	39	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE VEICULOS	R\$	341,00
339030	23	UNIFORMES, TECIDOS E AVIAMENTOS	R\$	277,50
339039	23	FESTIVIDADES E HOMENAGENS	R\$	260,00
339039	19	MANUTENCAO E CONSERV. DE VEICULOS	R\$	250,00
339030	29	MATERIAL P/ AUDIO, VIDEO E FOTO	R\$	198,70
339030	3	COMBUSTIVEIS E LUBRIF. P/ OUTRAS FINALIDADES	R\$	166,60
339030	20	MATERIAL DE CAMA, MESA E BANHO	R\$	100,00
339039	20	MANUT.E CONS.DE B.MOVEIS DE OUTRAS NATUREZAS	R\$	70,00
339036	27	SERVICOS DE COMUNICACAO EM GERAL	R\$	60,00

EXERCÍCIO DE 2019			
Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos			
Natureza Despesa		Subitem	Valor Pago
339030	24	MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	R\$ 23.057,03
339039	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$ 11.499,04
339030	26	MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	R\$ 10.017,42
339039	16	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 9.854,00
339030	17	MATERIAL DE TIC - MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 8.716,00
339039	17	MANUT. E CONSERV. DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 6.504,00
339039	93	SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	R\$ 5.750,00
339030	25	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE BENS MOVEIS	R\$ 4.084,87
339030	28	MATERIAL DE PROTECAO E SEGURANCA	R\$ 3.579,10
339030	16	MATERIAL DE EXPEDIENTE	R\$ 2.672,87
339039	20	MANUT.E CONS.DE B.MOVEIS DE OUTRAS NATUREZAS	R\$ 1.550,00
339039	1	ASSINATURAS DE PERIODICOS E ANUIDADES	R\$ 1.209,29
339030	96	MATERIAL DE CONSUMO - PAGTO ANTECIPADO	R\$ 1.099,60
339030	1	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS	R\$ 1.033,36
339047	10	TAXAS	R\$ 692,28
339030	7	GENEROS DE ALIMENTACAO	R\$ 674,58
339039	44	SERVICOS DE AGUA E ESGOTO	R\$ 600,00
339039	78	LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$ 580,00
339039	59	SERVICOS DE AUDIO, VIDEO E FOTO	R\$ 573,60
339039	12	LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 550,00
339039	79	SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	R\$ 450,00
339030	19	MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	R\$ 363,70
339036	39	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 291,90
339039	83	SERVICOS DE COPIAS E REPRODUCAO DE DOCUMENTOS	R\$ 252,00
339030	23	UNIFORMES, TECIDOS E AVIAMENTOS	R\$ 167,30
339036	25	SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$ 150,00
339039	58	SERVICOS DE TELECOMUNICACOES	R\$ 119,97
339030	15	MATERIAL P/ FESTIVIDADES E HOMENAGENS	R\$ 92,58
339039	46	SERVICOS DOMESTICOS	R\$ 90,00

339030	22	MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	R\$	89,64
339030	11	MATERIAL QUIMICO	R\$	79,98
339147	18	CONTRIB.PREVIDENCIARIAS-SERVICOS DE TERCEIROS	R\$	50,10
339030	29	MATERIAL P/ AUDIO, VIDEO E FOTO	R\$	24,05
339030	42	FERRAMENTAS	R\$	15,00
339030	21	MATERIAL DE COPA E COZINHA	R\$	7,70
339030	3	COMBUSTIVEIS E LUBRIF. P/ OUTRAS FINALIDADES	R\$	6,00

**EXERCÍCIO DE 2018****Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos**

<b>Natureza Despesa</b>		<b>Subitem</b>	<b>Valor Pago</b>
339030	7	GENEROS DE ALIMENTACAO	R\$ 109.518,04
339036	39	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 102.719,79
339039	74	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 81.577,87
339036	25	SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$ 43.296,09
339039	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$ 36.559,85
339039	14	LOCACAO BENS MOV. OUT.NATUREZAS E INTANGIVEIS	R\$ 31.805,00
339147	18	CONTRIB.PREVIDENCIARIAS-SERVICOS DE TERCEIROS	R\$ 22.697,20
339030	24	MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	R\$ 18.040,49
339036	22	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 14.925,58
339036	26	SERVICOS DOMESTICOS	R\$ 14.662,08
339036	35	SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	R\$ 14.464,08
339030	26	MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	R\$ 14.377,07
339039	16	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 12.397,50
339033	5	LOCOMOCAO URBANA	R\$ 11.776,00
339030	16	MATERIAL DE EXPEDIENTE	R\$ 11.404,79
339039	41	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$ 9.287,93
339039	46	SERVICOS DOMESTICOS	R\$ 7.654,57
339030	44	MATERIAL DE SINALIZACAO VISUAL E OUTROS	R\$ 6.437,76
339039	17	MANUT. E CONSERV. DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 5.672,95
339030	21	MATERIAL DE COPA E COZINHA	R\$ 5.513,17
339039	47	SERVICOS DE COMUNICACAO EM GERAL	R\$ 4.650,00
339030	96	MATERIAL DE CONSUMO - PAGTO ANTECIPADO	R\$ 4.026,65
339030	1	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS	R\$ 3.943,93
339030	59	MATERIAL PARA DIVULGACAO	R\$ 3.586,75
339033	3	LOCACAO DE MEIOS DE TRANSPORTE	R\$ 3.500,00
339039	22	EXPOSICOES, CONGRESSOS E CONFERENCIAS	R\$ 3.110,32
339030	25	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE BENS MOVEIS	R\$ 3.089,52
339030	19	MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	R\$ 2.992,89
339030	28	MATERIAL DE PROTECAO E SEGURANCA	R\$ 2.358,33

339039	83	SERVICOS DE COPIAS E REPRODUCAO DE DOCUMENTOS	R\$ 2.181,20
339036	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$ 1.665,82
339039	96	OUTROS SERV.DE TERCEIROS PJ- PAGTO ANTECIPADO	R\$ 1.631,60
339030	42	FERRAMENTAS	R\$ 1.551,16
339039	20	MANUT.E CONS.DE B.MOVEIS DE OUTRAS NATUREZAS	R\$ 1.299,00
339030	22	MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	R\$ 973,20
339036	59	SERVICOS DE AUDIO, VIDEO E FOTO	R\$ 970,79
339036	21	MANUT.E CONS.DE B.MOVEIS DE OUTRAS NATUREZAS	R\$ 870,00
339036	23	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$ 857,14
339036	27	SERVICOS DE COMUNICACAO EM GERAL	R\$ 840,00
339030	39	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE VEICULOS	R\$ 744,60
339030	17	MATERIAL DE TIC - MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 581,89
339030	20	MATERIAL DE CAMA, MESA E BANHO	R\$ 340,16
339039	59	SERVICOS DE AUDIO, VIDEO E FOTO	R\$ 307,20
339039	58	SERVICOS DE TELECOMUNICACOES	R\$ 306,00
339030	41	MATERIAL P/ UTILIZACAO EM GRAFICA	R\$ 300,00
339039	93	SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	R\$ 280,00
339030	29	MATERIAL P/ AUDIO, VIDEO E FOTO	R\$ 274,00
339039	19	MANUTENCAO E CONSERV. DE VEICULOS	R\$ 219,35
339030	3	COMBUSTIVEIS E LUBRIF. P/ OUTRAS FINALIDADES	R\$ 198,96
339047	18	CONTRIB.PREVIDENCIARIAS-SERVICOS DE TERCEIROS	R\$ 168,00
339030	30	MATERIAL PARA COMUNICACOES	R\$ 139,90
339030	23	UNIFORMES, TECIDOS E AVIAMENTOS	R\$ 100,00
339039	66	SERVICOS JUDICIARIOS	R\$ 30,00
339039	12	LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 25,00

EXERCÍCIO DE 2020			
Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos (Suprimentos de Fundos de Zona Eleitoral)			
Natureza Despesa		Subitem	Valor Pago
339036	39	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 73.517,19
339039	14	LOCACAO BENS MOV. OUT.NATUREZAS E INTANGIVEIS	R\$ 61.967,67
339030	7	GENEROS DE ALIMENTACAO	R\$ 53.180,25
339039	74	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 47.784,66
339039	41	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$ 24.968,92
339039	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$ 23.687,08
339039	96	OUTROS SERV.DE TERCEIROS PJ- PAGTO ANTECIPADO	R\$ 23.623,67
339036	22	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 14.821,36
339147	18	CONTRIB.PREVIDENCIARIAS-SERVICOS DE TERCEIROS	R\$ 10.893,59
339036	25	SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$ 8.415,14
339036	35	SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	R\$ 7.596,48
339030	26	MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	R\$ 7.358,96
339036	26	SERVICOS DOMESTICOS	R\$ 7.066,03
339030	19	MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	R\$ 5.005,84
339030	16	MATERIAL DE EXPEDIENTE	R\$ 4.625,30
339030	44	MATERIAL DE SINALIZACAO VISUAL E OUTROS	R\$ 3.310,05
339036	16	LOCACAO DE BENS MOVEIS E INTANGIVEIS	R\$ 3.210,00
339030	21	MATERIAL DE COPA E COZINHA	R\$ 3.163,52
339039	46	SERVICOS DOMESTICOS	R\$ 3.146,84
339036	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$ 2.913,19
339030	1	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS	R\$ 2.651,60
339030	28	MATERIAL DE PROTECAO E SEGURANCA	R\$ 2.477,08
339030	59	MATERIAL PARA DIVULGACAO	R\$ 2.141,00
339030	24	MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	R\$ 2.038,32
339039	16	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 1.950,00
339033	3	LOCACAO DE MEIOS DE TRANSPORTE	R\$ 1.716,00
339039	79	SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	R\$ 1.350,00
339030	22	MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	R\$ 993,78
339039	78	LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$ 780,00

339036	23	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$	560,00
339030	42	FERRAMENTAS	R\$	461,08
339039	83	SERVICOS DE COPIAS E REPRODUCAO DE DOCUMENTOS	R\$	426,00
339030	23	UNIFORMES, TECIDOS E AVIAMENTOS	R\$	277,50
339030	25	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE BENS MOVEIS	R\$	243,00
339030	39	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE VEICULOS	R\$	218,00
339030	17	MATERIAL DE TIC - MATERIAL DE CONSUMO	R\$	211,33
339030	29	MATERIAL P/ AUDIO, VIDEO E FOTO	R\$	198,70
339039	19	MANUTENCAO E CONSERV. DE VEICULOS	R\$	100,00
339030	20	MATERIAL DE CAMA, MESA E BANHO	R\$	100,00
339039	20	MANUT.E CONS.DE B.MOVEIS DE OUTRAS NATUREZAS	R\$	70,00
339036	27	SERVICOS DE COMUNICACAO EM GERAL	R\$	60,00
339030	3	COMBUSTIVEIS E LUBRIF. P/ OUTRAS FINALIDADES	R\$	8,60

<b>EXERCÍCIO DE 2019</b>				
<b>Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos (Suprimentos de Fundos de Zona Eleitoral)</b>				
<b>Natureza Despesa</b>		<b>Subitem</b>		<b>Valor Pago</b>
339030	24	MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	R\$	8.101,38
339039	93	SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	R\$	5.750,00
339030	17	MATERIAL DE TIC - MATERIAL DE CONSUMO	R\$	4.290,00
339039	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$	3.921,04
339030	1	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS	R\$	1.033,36
339030	16	MATERIAL DE EXPEDIENTE	R\$	801,90
339030	7	GENEROS DE ALIMENTACAO	R\$	674,58
339039	79	SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	R\$	450,00
339030	26	MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	R\$	435,90
339036	39	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$	291,90
339036	25	SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$	150,00
339147	18	CONTRIB.PREVIDENCIARIAS-SERVICOS DE TERCEIROS	R\$	50,10
339030	22	MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	R\$	16,48
339030	21	MATERIAL DE COPA E COZINHA	R\$	7,70
339030	19	MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	R\$	0,05

EXERCÍCIO DE 2018			
Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos (Suprimentos de Fundos de Zona Eleitoral)			
Natureza Despesa		Subitem	Valor Pago
339030	7	GENEROS DE ALIMENTACAO	R\$ 109.320,40
339036	39	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 102.719,79
339039	74	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 81.577,87
339036	25	SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$ 43.296,09
339039	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$ 35.187,45
339039	14	LOCACAO BENS MOV. OUT.NATUREZAS E INTANGIVEIS	R\$ 29.955,00
339147	18	CONTRIB.PREVIDENCIARIAS-SERVICOS DE TERCEIROS	R\$ 22.697,20
339036	22	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 14.925,58
339036	26	SERVICOS DOMESTICOS	R\$ 14.662,08
339036	35	SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	R\$ 14.464,08
339033	5	LOCOMOCAO URBANA	R\$ 11.776,00
339039	41	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$ 9.287,93
339030	16	MATERIAL DE EXPEDIENTE	R\$ 8.548,88
339039	46	SERVICOS DOMESTICOS	R\$ 7.654,57
339030	26	MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	R\$ 7.140,17
339030	44	MATERIAL DE SINALIZACAO VISUAL E OUTROS	R\$ 6.437,76
339030	21	MATERIAL DE COPA E COZINHA	R\$ 5.316,89
339039	47	SERVICOS DE COMUNICACAO EM GERAL	R\$ 4.650,00
339030	96	MATERIAL DE CONSUMO - PAGTO ANTECIPADO	R\$ 4.026,65
339030	1	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS	R\$ 3.943,93
339030	59	MATERIAL PARA DIVULGACAO	R\$ 3.586,75
339033	3	LOCACAO DE MEIOS DE TRANSPORTE	R\$ 3.500,00
339039	16	MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 3.342,50
339039	22	EXPOSICOES, CONGRESSOS E CONFERENCIAS	R\$ 3.110,32
339030	19	MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	R\$ 2.992,89
339030	28	MATERIAL DE PROTECAO E SEGURANCA	R\$ 2.358,33
339039	83	SERVICOS DE COPIAS E REPRODUCAO DE DOCUMENTOS	R\$ 2.181,20
339030	24	MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	R\$ 1.839,60

339036	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$	1.665,82
339039	96	OUTROS SERV.DE TERCEIROS PJ- PAGTO ANTECIPADO	R\$	1.631,60
339036	59	SERVICOS DE AUDIO, VIDEO E FOTO	R\$	970,79
339030	22	MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	R\$	965,34
339036	21	MANUT.E CONS.DE B.MOVEIS DE OUTRAS NATUREZAS	R\$	870,00
339036	23	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$	857,14
339036	27	SERVICOS DE COMUNICACAO EM GERAL	R\$	840,00
339030	42	FERRAMENTAS	R\$	570,16
339030	41	MATERIAL P/ UTILIZACAO EM GRAFICA	R\$	300,00
339039	93	SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	R\$	280,00
339030	39	MATERIAL P/ MANUTENCAO DE VEICULOS	R\$	252,00
339030	20	MATERIAL DE CAMA, MESA E BANHO	R\$	180,96
339047	18	CONTRIB.PREVIDENCIARIAS-SERVICOS DE TERCEIROS	R\$	168,00
339030	29	MATERIAL P/ AUDIO, VIDEO E FOTO	R\$	135,00
339030	23	UNIFORMES, TECIDOS E AVIAMENTOS	R\$	100,00
339030	17	MATERIAL DE TIC - MATERIAL DE CONSUMO	R\$	91,89
339030	30	MATERIAL PARA COMUNICACOES	R\$	69,90
339039	20	MANUT.E CONS.DE B.MOVEIS DE OUTRAS NATUREZAS	R\$	30,00
339039	12	LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$	25,00

EXERCÍCIO DE 2020				
Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos				
Natureza Despesa		Subitem	Todos os suprimentos (Zona Eleitoral e Sede)	Apenas suprimentos de Zona Eleitoral
339036	39	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 73.517,19	R\$ 73.517,19 (100,00%)
339039	14	LOCACAO BENS MOV. OUT.NATUREZAS E INTANGIVEIS	R\$ 61.967,67	R\$ 61.967,67 (100,00%)
339030	7	GENEROS DE ALIMENTACAO	R\$ 53.378,03	R\$ 53.180,25 (99,63%)
339039	74	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 47.784,66	R\$ 47.784,66 (100,00%)
339039	96	OUTROS SERV.DE TERCEIROS PJ-PAGTO ANTECIPADO	R\$ 27.623,67	R\$ 23.623,67 (85,52%)
339039	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$ 25.921,08	R\$ 23.687,08 (91,38%)
339039	41	FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$ 24.968,92	R\$ 24.968,92 (100,00%)

EXERCÍCIO DE 2019				
Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos				
Natureza Despesa		Subitem	Todos os suprimentos (Zona Eleitoral e Sede)	Apenas suprimentos de Zona Eleitoral
339030	24	MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	R\$ 23.057,03	R\$ 8.101,38 (35,14%)

EXERCÍCIO DE 2018				
Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos				
Natureza Despesa		Subitem	Todos os suprimentos (Zona Eleitoral e Sede)	Apenas suprimentos de Zona Eleitoral
339030	7	GENEROS DE ALIMENTACAO	R\$ 109.518,04	R\$ 109.320,40 (99,82%)
339036	39	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 102.719,79	R\$ 102.719,79 (100,00%)
339039	74	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 81.577,87	R\$ 81.577,87 (100,00%)
339036	25	SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$ 43.296,09	R\$ 43.296,09 (100,00%)
339039	63	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	R\$ 36.559,85	R\$ 35.187,45 (96,25%)
339039	14	LOCACAO BENS MOV. OUT.NATUREZAS E INTANGIVEIS	R\$ 31.805,00	R\$ 29.955,00 (94,18%)
339147	18	CONTRIB.PREVIDENCIARIAS-SERVICOS DE TERCEIROS	R\$ 22.697,20	R\$ 22.697,20 (100,00%)
339030	24	MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	R\$ 18.040,49	R\$ 1.839,60 (10,20%)

Natureza Despesa	Subitem	Exercício de 2020		Exercício de 2018	
		Valor pago com suprimento de fundos de Zona Eleitoral no subitem	Percentual em relação ao valor total pago com suprimento de fundos de Zona Eleitoral no exercício	Valor pago com suprimento de fundos de Zona Eleitoral no subitem	Percentual em relação ao valor total pago com suprimento de fundos de Zona Eleitoral no exercício
339039 14	LOCAÇÃO BENS MOV. OUT. NATUREZAS E INTANGÍVEIS	R\$ 61.967,67	15%	R\$ 29.955,00	5%
339039 63	SERVICOS GRÁFICOS E EDITORIAIS	R\$ 23.687,08	6%	R\$ 35.187,45	6%
339036 39 e 339039 74	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	R\$ 121.301,85	30%	R\$ 184.297,66	32%
339030 7 e 339039 41	ALIMENTAÇÃO	R\$ 78.149,17	19%	R\$ 118.608,33	21%
		<b>Total</b>	75%	<b>Total</b>	65%

**Valor Total Pago com Suprimento de Fundos de Zona Eleitoral em 2020: R\$ 409.287,73**

**Valor Total Pago com Suprimento de Fundos de Zona Eleitoral em 2018: R\$ 570.503,51**

Natureza Despesa	Subitem	Percentual de supridos que realizaram despesas no subitem com suprimento de fundos de Zona Eleitoral	
		2020	2018
339039 14	LOCAÇÃO BENS MOV. OUT. NATUREZAS E INTANGÍVEIS	25%	19%
339039 63	SERVICOS GRÁFICOS E EDITORIAIS	34%	35%
339036 39 e 339039 74	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	34%	36%
339030 7 e 339039 41	ALIMENTAÇÃO	67%	80%

	<b>Considerando os prazos definidos no Manual de Suprimento de Fundos para o pleito de 2020</b>	<b>Considerando um prazo fictício de 10 dias para apresentação das prestações de contas de suprimento de fundos referentes ao pleito de 2020<sup>1</sup></b>
<b>Tempo médio para entrega da prestação de contas</b>	Adotando a média como medida de tendência central: as prestações de contas foram entregues com 3 (três) dias de atraso, em média.  Adotando a mediana como medida central: as prestações de contas foram entregues, em média, na data-limite estabelecida para apresentação da prestação de contas.	Adotando a média como medida de tendência central: as prestações de contas teriam sido entregues com 5 (cinco) dias de antecedência, em média.  Adotando a mediana como medida central: as prestações de contas teriam sido entregues com 8 (oito) dias de antecedência, em média.
<b>Incidência de atrasos:</b>	Foram identificados atrasos na entrega da prestação de contas em 41% dos casos.	Teriam sido identificados atrasos na entrega da prestação de contas em 14% dos casos.
<b>Tempo médio para entrega da prestação de contas (nos casos em que houve atraso na entrega)</b>	Adotando a média como medida de tendência central: as prestações de contas foram entregues com 9 (nove) dias de atraso, em média.  Adotando a mediana como medida central: as prestações de contas foram entregues com 6 (seis) dias de atraso, em média.	Adotando a média como medida de tendência central: as prestações de contas teriam sido entregues com 9 (nove) dias de atraso, em média.  Adotando a mediana como medida central: as prestações de contas teriam sido entregues com 6 (seis) dias de atraso, em média.

1 O prazo de 10 dias para a prestação de contas é o prazo-padrão adotado em pleitos anteriores ao de 2020. Em 2020, por conta da alteração da data do pleito, em decorrência da pandemia de Covid-19, foi adotado, em caráter excepcional, o prazo de 2 dias para prestação de contas dos suprimentos de fundos concedidos com fundamento no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020. Por essa razão, optou-se por considerar, na análise, tanto o prazo efetivamente fixado nos Manuais de Suprimento de Fundos para o pleito de 2020, quanto o prazo que seria fixado em condições normais, para que as conclusões da equipe não se fundamentassem apenas nas observações de um cenário atípico.

<b>Dispuseram de 60 a 69 dias para aplicação dos recursos</b>	6 supridos (17%)
<b>Dispuseram de 50 a 59 dias para aplicação dos recursos</b>	5 supridos (14%)
<b>Dispuseram de 40 a 49 dias para aplicação dos recursos</b>	5 supridos (14%)
<b>Dispuseram de 30 a 39 dias para aplicação dos recursos</b>	3 supridos (8%)
<b>Dispuseram de 20 a 29 dias para aplicação dos recursos</b>	11 supridos (31%)
<b>Dispuseram de 11 a 19 dias para aplicação dos recursos</b>	5 supridos (14%)
<b>Dispuseram de 10 dias ou menos para aplicação dos recursos</b>	1 suprido (3%) <sup>1</sup>

---

1 Trata-se do caso mais extremo observado, em que os recursos foram liberados ao suprido no último dia previsto para aplicação.

<b>Prazo máximo possível de aplicação</b>	<b>Tempo médio de efetiva disponibilidade dos recursos</b>	<b>Tempo máximo de efetiva disponibilidade dos recursos em casos observados na amostra</b>
84 dias	56 dias	69 dias
70 dias	27 dias	55 dias



# TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO

## DIRETORIA-GERAL ASSESSORIA JURÍDICA DA DG

PROCESSO Nº 2021.0.000015052-0

### INFORMAÇÃO

#### INFORMAÇÃO Nº 6/2022

1. Trata-se de auditoria que versa sobre a concessão, aplicação e prestação de contas do suprimento de fundos, com o objetivo de avaliar, com base em riscos, a conformidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão dos recursos aplicados pelo referido regime, no âmbito deste Tribunal.

2. A SAU encaminha no doc. 2176735, o Relatório de Auditoria nº 05/2021 (versão preliminar) para conhecimento da Diretoria-Geral, cabendo a esta Assessoria Jurídica a manifestação quanto ao Achado II.1, *in verbis*:

**II.1. Realização de gastos pelo regime de suprimento de fundos, no mesmo subelemento de despesa e no mesmo exercício, em valor superior ao limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, caracterizando fracionamento de despesa.**

Mediante análise de relatórios de todas as despesas empenhadas e pagas no âmbito do Tribunal, por meio do regime de suprimento de fundos, nos exercícios de 2018, 2019 e 20202177220, o que evidencia a ocorrência de fracionamento de despesa, de acordo com entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União[12].

Verificou-se, ainda, que a extrapolação ocorreu de forma mais significativa nos anos de 2018 e

2020, por se tratar de anos eleitorais, em que ocorrem os maiores volumes de concessões de suprimento de fundos para atendimento de despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais (hipótese abrangida pelo art. 3º, inciso III, do Ato GP nº 53/2018 e pelo art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020[13]).

De fato, quando analisadas apenas as despesas realizadas com suprimentos concedidos com amparo nessa hipótese, verifica-se que elas contribuiriam decisivamente para as extrapolações observadas em relação ao limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993[14] evidenciam essa circunstância, ao apresentarem o somatório das despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos nos três exercícios analisados, considerando, no entanto, exclusivamente as concessões amparadas no art. 3º, inciso III, do Ato GP nº 53/2018 ou no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020, conforme o caso.

Note-se que, na maioria dos casos em que ocorreu a extrapolação do limite legal, as despesas realizadas com suprimentos de fundos concedidos para atender demandas das Zonas Eleitorais responderam pela totalidade ou quase totalidade dos gastos. As tabelas constantes do documento 2177238 demonstram essa relação.

É fato que o art. 4º, § 3º, do Ato GP nº 53/2018 e o art. 7º, parágrafo único, do Ato GP nº 140/2020 – normativos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ no período coberto pela análise – afastam a incidência do limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, nas hipóteses de concessão de suprimento de fundos para atendimento de despesas das Zonas Eleitorais[15]. No entanto, a equipe de auditoria não identificou os fundamentos legais que amparariam tal excepcionalidade, razão pela qual concluiu pela ocorrência de fracionamento de despesa utilizando a Lei de Licitações e Contratos e a jurisprudência do TCU como critérios principais de auditoria[16].

Ressalte-se que, ainda que alguns gastos significativos tenham sofrido redução de 2018 para 2020, tal redução não foi suficiente para manter todas as despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, no exercício de 2020, dentro do limite estipulado pela Lei de Licitações.

A propósito, há que se notar que os valores pagos no último ano eleitoral nos subitens 339036 39, 339039 14 e 339030 7, pelo regime de suprimento de fundos, superariam os parâmetros legais mesmo se fosse considerado o limite de R\$ 50.000,00[17] estabelecido no artigo 75 da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), de aplicação facultativa desde 1º de abril de 2021 e definitivamente vigente a partir de 2 de abril de 2023. Assim, mesmo que o novo limite venha a conceder maior flexibilidade à Administração, manter-se-ia a necessidade de redução de gastos em determinados subelementos de despesa, em exercícios futuros, para adequação ao referido limite.

Por fim, cumpre frisar que a presente análise restringiu-se às despesas pagas exclusivamente pelo regime de suprimento de fundos nos três últimos exercícios, não abrangendo, portanto, despesas pagas por dispensa de licitação diretamente fundamentadas no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (dispensa de licitação pelo valor), nos mesmos períodos.

Por essa razão, não se pode descartar a possibilidade de que a extrapolação do limite legal também fosse identificada em relação a outros subelementos de despesa, além dos aqui indicados, caso fossem somados aos valores gastos pelo regime de suprimento de fundos aqueles gastos por meio do regime de dispensa de licitação pelo valor[18].

Portanto, eventuais medidas de controle que vierem a ser implementadas, para saneamento da circunstância ora apontada, devem considerar os gastos com suprimentos de fundos em conjunto com os gastos realizados por dispensa de licitação pelo valor no mesmo exercício e nos mesmos subelementos de despesa, a fim de evitar a ocorrência de fracionamento indevido.

Critério(s):

Art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Nota Técnica nº 2308 / 2007 / CCONT/STN, itens 12 e 13.

Acórdão 2217/2007-Segunda Câmara, Acórdão 1276/2008-Plenário e Acórdão 7488/2013-Segunda Câmara, todos do Tribunal de Contas da União.

Evidência(s):

Relatórios de movimentação líquida, extraídos do Tesouro Gerencial, referentes aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Planilhas elaboradas pela equipe de auditoria, consolidando as análises referentes à questão de auditoria nº 1.

Causa(s):

Possível ausência de estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação.

Disposições normativas internas prevendo a possibilidade de extrapolação do limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 para os suprimentos de fundos concedidos para atendimento de despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico (art. 4º, § 3º, do Ato GP nº 53/2018 e art. 7º, parágrafo único, do Ato GP nº 140/2020)[19], sem expressa indicação do fundamento legal que ampararia a exceção.

Concessão de suprimentos de fundos a vários supridos simultaneamente, com demandas potencialmente semelhantes, sobretudo em períodos eleitorais.

Carência de controle(s) específico(s) para mitigar o risco de fracionamento indevido das despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos.

Efeito(s):

Falta de conformidade com as normas aplicáveis às aquisições públicas pelo regime de suprimento de fundos.

Proposta(s) de encaminhamento:

Recomendar à Diretoria-Geral que adote as providências necessárias no sentido de:

- a) elaborar estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização;
- b) implementar controle(s) específicos para mitigar o risco de fracionamento indevido das despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, a fim de evitar a extrapolação dos limites legais de dispensa de licitação pelo valor; e
- c) propor a revisão dos normativos internos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ, para estender a vedação de fracionamento de despesa a todas as hipóteses de concessão, inclusive aquelas destinadas a atender despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico.

3. Nos docs. 2177220 e 2177233 constam os documentos que, de acordo com a auditoria, evidenciam a existência de fracionamento de despesa.

## **DO ACHADO IL1 E DA FUNDAMENTAÇÃO**

4. A questão cinge-se em alteração promovida nas normas que regulamentaram o regime de suprimento de fundos no âmbito deste Tribunal, a partir do Ato GP nº 172/2016, reproduzida nos Atos nº 53/2018 e 140/2020, como segue:

### **Ato nº 53/2018**

Art. 3º O suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor devidamente credenciado, sempre precedido de empenho na dotação própria e para aplicação apenas nos seguintes casos:

[...]

**III - despesas de pronto pagamento, para fins de auxiliar as Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais e revisões de eleitorado, nos diversos municípios do Estado.**

[...]

Art 4º A concessão de suprimento de fundos deverá obedecer ao limite estabelecido no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, de 21 junho de 1993, para cada ato de concessão.

[...]

§ 2º É vedado o fracionamento de despesa ou de documentos comprobatórios para adequação ao limite estabelecido neste artigo.

**§ 3º Entende-se como fracionamento de despesa a utilização de suprimento de fundos mediante diversas despesas de idêntico subelemento, cujo valor total supere o limite determinado no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, de 21 junho de 1993, em um mesmo exercício, exceto nos suprimentos concedidos na forma do inciso III do art. 3º deste ato.** Grifei

#### **Ato nº 140/2020**

Art. 2º Entende-se como suprimento de fundos a entrega de numerário a servidor credenciado, sempre precedida de empenho na dotação própria, para aplicação somente nos seguintes casos:

[...]

**III. despesas de pronto pagamento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico, nos diversos municípios do Estado. [...]**

**Art. 5º Cada concessão de suprimento de fundos obedecerá ao limite estabelecido na Lei 8.666/1993, art. 24, inciso II.**

[...]

Art. 7º É vedado o fracionamento de despesa ou de documentos comprobatórios para adequação ao limite estabelecido no § 1º do artigo anterior.

**Parágrafo único. Entende-se como fracionamento de despesa a utilização de suprimento de fundos mediante diversas despesas de idêntico subelemento, cujo valor total supere em um mesmo exercício o limite determinado no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, exceto nos suprimentos concedidos na forma do inciso III do art. 2º deste ato.** Grifei

5. De acordo com a conclusão do relatório preliminar da SAU, a natureza e o montante das despesas realizadas por suprimento de fundos estariam em aparente conflito com a lei de licitações e o entendimento da Corte de Contas, conforme julgados ali citados, em especial o Acórdão nº 1.726/2008, que firmou o entendimento, em caráter normativo, no sentido de que "a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e

para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria e 9.2.4 do acórdão)".

6. Ademais, no aludido acórdão, o TCU deixou assentada a natureza excepcional do suprimento de fundos, consignando, ainda, que o rol do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 é exaustivo, razão pela qual esgota as hipóteses em que é possível o regime de adiantamento (despesas eventuais, sigilosas e/ou de pronto pagamento), aplicando-se às referidas despesas os limites estabelecidos na Portaria MF nº 95/2002, ressalvados os casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, consoante o disposto no § 3º do art. 1º daquele normativo (subitens 9.2.1 a 9.2.4 do acórdão).

7. A SOF lança dúvidas pertinentes quanto à obrigatoriedade de aplicação da Portaria MF nº 95/2002, no âmbito do Poder Judiciário, contudo, considerando que este Tribunal a utiliza como referência, que há previsão na norma de alteração dos limites por autoridade competente, caracterizada a necessidade, e, finalmente, o fato de que o ponto focal do achado em questão é o montante e a superação do limite previsto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/13 para despesas realizadas em idêntico subelemento de despesa em um único exercício (subitem 9.2.4 do Acórdão 1.726/2008), esta Assessoria não fará maiores digressões sobre o tema.

8. Dito isso, passo a discorrer sobre o fundamento da exceção prevista tanto no art. 4º, §3º do Ato nº 53/2018 e quanto no art. 7º, parágrafo único do Ato nº 140/2020.

9. Como pontuado pela SAU, o regime de suprimento de fundos é regulado, em âmbito nacional, pelos arts. 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964 e arts. 74 a 83 do Decreto nº 200/1967. É abordado no art. 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e encontra-se regulamentado, em nível federal, pelos arts. 45 a 47 do Decreto nº 93.872/1986, e pelos Decretos nº 5.335/2005, 6.370/2008, 6.467/2008 e pela Portaria MF nº 95/2002.

10. Trata-se, pois, de regime de execução simplificado, no qual deve restar configurada uma excepcionalidade, em circunstâncias pré-definidas, com o fim de realizar despesas que não podem subordinar-se ao processo normal de aplicação<sup>[1]</sup>, entendendo como rito ordinário aquele "em que há um processo formal de contratação pública (licitação pública, dispensa ou inexigibilidade) e a sequência entre empenho, liquidação e pagamento"<sup>[2]</sup>.

11. Assim, a "exceção ao regime ordinário de contratação prevista nos artigos 65 e 68 da Lei 4.320/64, diz respeito a despesas que, pela sua urgência, não podem aguardar o processamento normal. O que caracteriza a urgência é a necessidade premente e inadiável de obter materiais ou prestação de serviços no momento em que eles se fazem necessários. E tais necessidades devem surgir repentina e inesperadamente, exigindo que a Administração efetue pagamento no ato, tais como despesas de viagens ou serviços especiais, despesas de caráter reservado e com aquisição de materiais de consumo ou serviços de pequeno vulto que exigem pronto pagamento".<sup>[3]</sup>

12. Marçal Justen, ao tratar do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993, admite "a existência e validade de contratos administrativos verbais quando a formalização for materialmente impossível ou incompatível com

os pressupostos da própria contratação".<sup>[4]</sup>

13. Em aderência à disciplina prevista no art. 68 da Lei nº 4.320/1964, o Acórdão nº 1.726/2008 delimita a possibilidade de ocorrência do adiantamento às três hipóteses previstas no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 (1 - para atender despesas eventuais, que exijam pronto pagamento; 2 - para despesas que devam ser feitas em caráter sigiloso; e 3 - para atender despesas de pequeno vulto), enumerando, na ocasião, os motivos pelos quais referidas despesas não se enquadram no processo normal de aplicação (item 5.4 do relatório):

Alguns motivos fazem com que as despesas listadas acima não se enquadrem no processo normal de aplicação. O primeiro é que, embora fosse desejável e mais econômico, em razão da eventualidade e da necessidade do pronto pagamento, não é possível exigir que determinadas etapas do processo normal de aplicação sejam executadas antes de se efetivar o dispêndio, tais como: emissão de prévio empenho em nome do credor, formalização de processo ou, ainda, a pesquisa do melhor custo para a administração. Exemplo: como exigir que, durante viagem a serviço com veículo oficial, determinado servidor, diante da necessidade imediata de efetuar reparos no veículo, tenha que formalizar processo, efetuar pesquisa de preço e emitir empenho em nome da oficina mecânica que o socorreu à beira de uma estrada?

O segundo é que, embora fosse possível e menos oneroso, em razão do sigilo do qual devem estar revestidos determinados dispêndios públicos, não é desejável trazê-los para o processo normal de aplicação, uma vez que implicaria evidenciar aspectos protegidos por sigilo.

Por último, ainda que possível e desejável, por questão de economicidade, não faz sentido exigir que despesas até determinado montante sejam realizadas apenas após percorrido processo cujo custo de realização tende a ser superior a eventuais prejuízos advindos da não inserção de referidas despesas no processo normal. Ou seja, para a administração pública, os custos advindos da não inclusão das despesas de pequeno vulto no processo normal de aplicação são, regra geral, menores do que os custos que seriam incorridos caso fosse necessário percorrer todas as etapas desse processo.

14. Desse modo, a concessão do suprimento fundamentada no art. 3º, inciso III do Ato nº 53/2018 ou no art. 2º, inciso III do Ato nº 140/2020 estaria amparada no inciso I do art. 45, isto é, para atender despesas eventuais, que exijam pronto pagamento, e para as quais, embora fosse mais econômico e desejável, em razão da eventualidade e da necessidade de pronto pagamento, não é possível exigir que determinadas etapas do processo normal de aplicação sejam executadas antes de se efetivar o dispêndio.

15. Com relação à exceção do §3º do art. 4º do Ato nº 53/2018, reproduzida no parágrafo único do art. 7º do Ato nº 140/2020 e o aparente conflito com o entendimento firmado no subitem 9.2.4 do acórdão vergastado, observa-se que é permitida apenas nos casos em que a despesa de pronto pagamento é utilizada na preparação e realização do pleito, revisão do eleitorado e cadastramento biométrico, diante dos riscos envolvidos. Trata-se de exceção prevista exclusivamente para os referidos eventos, tendo em vista as consequências que poderiam advir da impossibilidade de realizar determinada despesa necessária à realização do pleito, da revisão do eleitorado ou do cadastramento biométrico, pelo fato de que não pode passar pelo processo normal de aplicação e foi ultrapassado o limite estabelecido no art. 24, II da Lei nº

8.666/93, eis que ocorrem, via de regra, em datas específicas e contam com prazos fatais. De fato, dadas as suas características (necessidade, eventualidade e impossibilidade de subordinação ao processo normal de aplicação, além da própria dinâmica de aplicação do suprimento no qual geralmente há uma reclassificação da despesa ao final - vide informação doc. 2202743), submetê-la a um controle de subelemento, dentro de um mesmo exercício, sob pena de caracterização de fracionamento de despesa, torna sua aplicação uma tarefa complexa.

16. Considere-se, ainda, que, nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, foram consagrados, expressamente, o consequencialismo e o contextualismo como parâmetros obrigatórios de decisão administrativa, de modo que o administrador, considerando os obstáculos e dificuldades reais, deve escolher, dentre as soluções possíveis, qual delas é mais necessária e adequada e cujas consequências práticas estarão mais afinadas com atendimento do interesse público<sup>[5]</sup>. Dito de outro modo, em muitas situações, a decisão administrativa não decorrerá de um autorização literal e envolverá ponderação/ avaliação de proporcionalidade, de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

17. É possível afirmar, portanto, que a exceção contida nas normas deste Regional têm como fundamento os arts. 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964, os arts. 74 a 83 do Decreto nº 200/1967, os arts. 45 a 47 do Decreto nº 93.872/1986 c/c arts. 20 a 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), os últimos no que se refere ao subitem 9.2.4 do Acórdão TCU nº 1.726/2008 - Plenário.

18. Registre-se que a própria Corte de Contas relativizou seu entendimento no Acórdão nº 1.885/2009 - Plenário ao analisar um caso concreto. Entendeu, na ocasião, que as despesas, em que pese se encontrarem dentro de um mesmo subelemento, possuíam natureza bastante distintas impossibilitando, inclusive, a realização de procedimento licitatório para sua contratação em conjunto. Não se pretende, com esse apontamento, concluir que a referida decisão é aplicável a este Tribunal, alcançando a auditoria em tela. O objetivo é apenas destacar que o Tribunal de Contas da União avalia e fica atento à análise do caso concreto.

19. Acrescente-se, ainda, que a despeito deste TRE/RJ ter participado da auditoria que resultou no Acórdão nº 1.726/2008 (item 4 do Relatório), os trabalhos ali desenvolvidos basearam-se em informações referentes ao ano de 2007, portanto, não eleitoral. Consta no item 4.2 do relatório que algumas equipes analisaram também os anos de 2005 e 2006, mas não é possível concluir que a análise incluiu este Regional. Ademais, a norma que regulamentava o regime de suprimento (Ato nº 303/2006), na época, não continha a ressalva ora existente (o que não quer dizer que a situação não ocorresse na prática). Tais elementos nos levam a crer que o caso específico não foi visto e tratado pelo TCU naquele momento ou, se foi visto, não gerou recomendação.

20. Finalmente, para esgotar o tema, esclareço que a utilização do subelemento de despesa como critério para verificar o fracionamento da despesa é bastante discutível.

Dessas considerações depreende-se que o fracionamento indevido de despesas está diretamente relacionado ao dever de planejamento da Administração, caracterizando-se pela adoção de modalidade mais restrita (dentre aquelas previstas na Lei nº 8.666/93) ou pelo incorreto enquadramento em dispensa em razão do valor, a partir da consideração isolada do valor de contratação de objetos de mesma natureza, previsíveis, ao longo de determinado exercício

orçamentário (ou da possível duração do contrato, considerando as avenças que comportam prorrogação).

Por isso, quando a soma de contratações de mesma natureza previsíveis para o exercício extrapolar o limite previsto no art. 24, II, a utilização deste dispositivo para fundamentar o afastamento do dever de licitar redundaria em fracionamento indevido de despesas.

Diante desse contexto, o ponto nodal diz respeito à identidade da natureza dos objetos para fins de enquadramento em hipótese de dispensa em razão do valor. Ocorre que não há na legislação um parâmetro definido para determinar o que são bens ou serviços de mesma natureza. Aliás, nem mesmo na doutrina existe um critério objetivo que permita identificar, em todas as situações, quando um objeto é de mesma natureza. Há, apenas, elementos indiciários.

Para a Zênite, o elemento/subelemento de despesa não pode ser utilizado como único meio a caracterizar a natureza de bens e serviços. Isso porque, a classificação orçamentária da despesa é critério demasiadamente amplo, que poderia levar à conjugação de despesas que são incompatíveis mas podem se inserir em um mesmo elemento. É o que ocorre, por exemplo, com os gastos com serviços de manutenção de aeronaves e com serviços de manutenção de equipamentos de ar condicionado, que, apesar de completamente distintos, podem se inserir no mesmo elemento.

Além disso, o "elemento de despesa" é ferramenta do Direito Financeiro, utilizada para a realização de funções pertinentes a este ramo do direito. Por outro lado, a problemática apresentada encontra-se na esfera do Direito Administrativo, para o que é necessária, então, a utilização de ferramentas deste ramo do Direito<sup>[6]</sup>.

21. Não por outro motivo, posteriormente, em sede de monitoramento, o próprio Tribunal de Contas, acolhendo a manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional, alterou o entendimento que havia firmado, conforme o Acórdão nº 2.557/2009 - Plenário, in verbis:

"9.2. dar ao item 9.2.4 do Acórdão 1276/2008 - TCU - Plenário a seguinte redação:

9.2.4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços de mesma natureza mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria)";

22. Cito, por oportuno, trecho do voto do relator, Ministro Valmir Campelo:

9. No caso, a Semag reconhece a validade dos argumentos trazidos pela STN, os quais justificariam a alteração pretendida por aquele órgão, no sentido de que a caracterização do fracionamento ilegal se dê pela aquisição de bens ou serviços de mesma natureza, e não pela aquisição de bens ou serviços classificados em idêntico subelemento de despesa.

10. Realmente, trata-se de inexatidão técnica que reclama correção por parte do Tribunal, consoante sugerido pela unidade instrutiva.

11. De fato, não há como se concluir que a classificação das despesas segundo a legislação contábil/orçamentária (norma geral) é que nortearia a definição da modalidade de licitação ou do caso de dispensa de certame da espécie para as contratações com a administração. Até porque a Lei nº 8.666/1993 é a norma especial que rege os procedimentos de licitações e contratos para o setor público. E conforme elementar princípio de hermenêutica, havendo conflito entre uma norma especial e outra geral, aquela prevalece sobre esta última.

12. Parece inegável que a intenção do legislador foi estabelecer como regra que o parcelamento deverá obedecer ao princípio da economicidade, com justificativa técnica e econômica da contratação parcial, sendo vedado, em qualquer caso, o fracionamento como expediente para se fugir ao procedimento licitatório ou à modalidade de certame mais complexa.

13. Desse modo, para se determinar a modalidade a ser adotada ou a hipótese de contratação direta, o critério de se somarem os gastos classificados no mesmo subelemento de despesa peca num ponto essencial: reúne, para esse fim, bens ou serviços que não possuem a mesma natureza, embora estejam agrupados na mesma rubrica orçamentária. Logo, esse parâmetro não deve mesmo prosperar, sob pena de inviabilizar técnica e economicamente as contratações que requeiram a sua adoção.

14. Não é demais recordar que um dos objetivos da licitação é permitir a contratação de maneira mais econômica para o erário. Nesse sentido, quis o legislador, preservando tal objetivo, eliminar gastos com procedimentos inúteis para contratações de pequeno porte, fazendo entender que tais dispêndios prejudicariam a própria administração. Sem dúvida, em situações do gênero, é mais vantajoso contratar-se diretamente – sem delongas e formalidades maiores –, evitando que aquisições de custos irrelevantes se transformem em fontes de gastos indevidos.

15. O certo é que a contratação direta, no caso de pequenas importâncias, não pode servir como mero artifício para se fazer parcelamento de compras ou serviços unos por natureza e que, por isso, devem ser processados de forma conjunta e concomitante.

16. Com essas considerações, acolhendo a proposta da Semag, voto por que o Tribunal d16. Com essas considerações, acolhendo a proposta da Semag, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

23. Tais considerações coadunam-se com as manifestações da SOF nos docs.2200591 e 2202743.

24. Consigna-se, finalmente, que em que pese haver fundamento para a exceção prevista nas normas auditadas (Ato 53/2019 e Ato 140/2020), esta Assessoria entende que ela ocorre nos limites definidos nesta informação, isto é, configurada a necessidade, a eventualidade e a impossibilidade de subordinação ao processo normal de aplicação. Isso não afasta, obviamente, a obrigatoriedade de fortalecer controles, o que perpassa pela aderência a outros artigos da norma (ex.: arts. 11 e 13 do Ato GP nº 140/2020) e pelo levantamento após cada eleição/revisão/cadastramento biométrico das despesas que podem ser incluídas no

planejamento do Tribunal. A propósito, para um contorno mais adequado do que seria a denominação de eventualidade, entende-se algo fortuito ou ocasional (ocorre algumas vezes, em certas ocasiões), abrangendo, assim, as despesas fortuitas ou aquelas que ocorrem em determinadas datas (eleição, revisão ou cadastramento), mas não podem ser submetidas ao processo normal de contratação (licitação ou dispensa).

## **DO LIMITE DA DISPENSA NO EXERCÍCIO DE 2020**

25. Com relação à tabela elaborada no doc.2177233, relativa ao exercício de 2020, destaco que a MP nº 961/2020, convertida na Lei nº 14.065/2020, dentre outras medidas, alterou os limites de dispensa de licitação durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Art. 1º A administração pública dos entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos fica autorizada a:

I - dispensar a licitação de que tratam os incisos I e II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, até o limite de:

a) R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para obras e serviços de engenharia, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta e concomitantemente; e

b) R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para outros serviços e compras, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço ou de compra de maior vulto, que possam ser realizados de uma só vez. [...]

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se aos atos realizados durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se aos contratos firmados no período de que trata o caput deste artigo independentemente do seu prazo ou do prazo de suas prorrogações.

26. Da análise do dispositivo legal, verifica-se que se trata de autorização ampla e dissociada das contratações realizadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, objeto da Lei nº 13.979/2020, desde que observado o marco temporal determinado pelo estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020 (31/12/2020).

27. Neste sentido, transcrevo doutrina de José Anacleto Abduch Santos e de Carmen Iêda Carneiro Boaventura e Marcus Vinícius Reis de Alcântara:

A Medida Provisória nº 961 de 2020 foi convertida na Lei nº 14.065 de 30 de setembro de

2020.

A Lei nº 14.065/2020 tem vigência expressa determinada pelo mesmo tempo do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Este Decreto Legislativo fixa o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 até 31 de dezembro de 2020.

Diferentemente do que ocorre com as disposições contidas na Lei nº 13.979/2020 – que contém normas que somente tem aplicação quando das licitações ou contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia - as normas da nova lei tem vigência e aplicação em relação a qualquer espécie de contratação, destinada ou não ao enfrentamento direto ou indireto da pandemia de Covid-19.

A Lei fixa novos valores-limite para as contratações diretas. Podem ser contratados obras e serviços de engenharia até R\$ 100.000,00, sem licitação, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou, ainda, para obras e serviços da mesma natureza da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente.

Também podem ser contratados compras e serviços em geral até R\$ 50.000,00, sem processo licitatório, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.<sup>[7]</sup>

## **2.1 DOS LIMITES DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR**

Ultrapassado esse destaque preliminar, interessante notar que a Lei nº 14.065/2020 praticamente manteve a redação da Medida Provisória 961/2020 no que tange aos limites da dispensa em razão do valor prevista no art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, sendo R\$100.000,00 (cem mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para outros serviços e compras, conforme disposição do inciso I do artigo 1º. Assim, até 31 de dezembro de 2020, os agentes públicos poderão continuar dispondo desses limites ampliados em seus processos de contratação (sendo avaliado, caso a caso, qual o melhor formato para a contratação, observados os custos e também a questão do tempo, conforme mencionado alhures).

Importante trazer à baila que a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, com limites ampliados trazidos pela Lei nº 14.065/2020 é diferente da dispensa emergencial prevista no art. 4º da Lei nº 13.979/2020. Essa última não possui limite de valor nem incide na hipótese de fracionamento, prevista no art. 23, §5º da Lei nº 8.666/93. Ademais, deve ser utilizada especificamente para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia ou insumos relacionados com o enfrentamento da emergência de saúde pública (art. 4º, caput da Lei nº 13.979/2020) – limite material.

Já a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, incisos I e II da Lei nº

8.666/93, com limites ampliados trazidos pela Lei nº 14.065/2020, pode ser utilizada pelos agentes públicos, para qualquer contratação, porém é necessária cautela, pois esta ferramenta, diferentemente da hipótese da dispensa emergencial da Lei nº 13.979/2020, está submetida à vedação legal relativa ao fracionamento. Além disso, é relevante ressaltar que o aumento dos limites da dispensa não significa na possibilidade ampla de compra sem justificativas e motivações pertinentes ao processo de contratação. É indispensável que o agente público possua respaldo para realizar as contratações diretas por dispensa de licitação, seja pela dispensa emergencial prevista no art. 4º da Lei nº 13.979/2020 seja a dispensa em razão do valor, com limites ampliados, trazidos pela Lei nº 14.065/2020, sempre com motivação dos seus atos.

A Lei nº 8.666/1993 dispõe em seu art. 26, parágrafo único, sobre as justificativas a serem apresentadas nos processos de contratação direta. No caso das contratações por dispensa de licitação fundamentadas nos incisos I e II do art. 24 (com valores definidos pela Lei nº 14.065/2020), devem ser apresentadas no processo a razão da escolha do futuro contratado e a justificativa do preço a ser praticado. Já a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre a dispensa de licitação para enfrentamento da emergência de saúde pública, aponta no art. 4º B que se presumem comprovadas as situações de emergência, bem como a necessidade de pronto atendimento, os riscos envolvidos e a limitação da contratação à necessária ao atendimento da situação de emergência. Ainda assim, a Administração deverá comprovar o nexo de causalidade entre o objeto pretendido e o enfrentamento da emergência. No atual cenário de pandemia, é necessário avaliar qual o formato de contratação mais viável, sendo premente a necessidade de diferenciação dos institutos previstos em Lei, conforme descrito neste tópico. Não há que se confundir, portanto, a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, com limites ampliados trazidos pela Lei nº 14.065/2020 e a dispensa emergencial prevista no art. 4º da Lei nº 13.979/2020. Assim, o agente público poderá agir com maior segurança jurídica, para que possa avaliar o caso concreto e definir o tipo de contratação mais apropriado.<sup>[8]</sup>

28. No mesmo sentido, tem-se o PARECER nº 00012/2020/CNMLC/CGU/AGU – INTELIGÊNCIA DA MPV 961/2020 E EMC 106/2020, da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - AGU:

3.2 Irrelevância do objetivo da contratação - Aplicação da MPV para todas as contratações feitas no período do Estado de Calamidade;

24. As inovações trazidas pela Medida Provisória nº 961/2020 são de ordem geral, ou seja, os agentes públicos poderão se valer, no prazo delimitado pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, independentemente do objeto e do objetivo de contratação, das ferramentas de inovação e aperfeiçoamento provocadas pelo aludido normativo. Assim sendo, impende observar que as disposições do normativo se aplicam independentemente de sua vinculação imediata ao enfrentamento da crise provocada pela COVID-19. Cite-se:

"2. A proposta visa estabelecer medidas voltadas para garantir a aquisição de bens, serviços e insumos durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, ou seja, até 31 de dezembro, visando atender a situações regulares, em que o gestor público necessita se valer de regras diferenciadas para garantir a disponibilidade de bens ou serviços indispensáveis ao atendimento do interesse público, o que demonstra sua relevância. Inclusive será exitoso para o enfrentamento da atual situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID 19), de que trata a Lei nº 13.979 de 2020, conforme será demonstrado. " (EM n. 00144/2020 ME)

29. Assim, entendo que a referida norma repercute no resultado da tabela de gastos do exercício de 2020.

### **DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

30. A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) traz a disciplina e os limites da dispensa em razão do valor no art. 75, I e II, dispondo, ainda, em seu §1º, II, que para aferição dos limites deverão ser observados o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, **entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.**

31. A Instrução Normativa SEGES nº 67/2021, que regulamenta a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133/2021 e institui a dispensa eletrônica, no âmbito do Poder Executivo, define como ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE. A referida norma serve de base para os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG nº 57/2021 (SEI nº 2021.0.000018012-7), em fase de elaboração de relatório para implementação da dispensa em razão do valor, no âmbito deste Tribunal.

32. Desse modo, as recomendações advindas da presente auditoria poderão encontrar um cenário distinto, caso a nova lei de licitações já esteja implementada para as contratações diretas, em razão do valor.

33. Importante salientar, por derradeiro, que pode se afigurar complexo e inviável o somatório de despesas provenientes de suprimento de fundos com as realizadas por dispensa em razão do valor num mesmo exercício, como sugerido no item II do relatório preliminar<sup>[9]</sup>, seja pelo critério de classificação contábil ou pela atividade econômica, em virtude da natureza dos regimes, o primeiro de execução simplificada para despesas que não podem se subordinar ao processo normal (suprimento de fundos) e o segundo de aplicação normal, com todas as etapas do processo de execução pública (dispensa de licitação).

34. É a informação que submeto à apreciação superior.

---

[1] O Acórdão 1.726/2008 Plenário define o processo normal de aplicação da despesa pública como "aquele em que é possível, desejável, e menos oneroso para a administração pública fazer com que seus recursos sejam aplicados após o cumprimento, entre outros, de determinados procedimentos: a) formalização de processo; b) obtenção de proposta mais vantajosa; c) celebração de contrato, se for o caso; d) emissão de empenho em nome do credor; e) liquidação; e f) pagamento via ordem bancária" (subitem 5.2 do relatório).

[2] Consultoria Zênite: PAGAMENTO – SUPRIMENTO DE FUNDOS – DECRETO Nº 93.872/86 – PORTARIA Nº 95/02 DO MF – APLICABILIDADE – SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA - Orientação Zênite. 25.11.2015.

[3] Consultoria Zênite: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O LIMITE PARA CONTRATAÇÕES OPERADAS POR MEIO DO SUPRIMENTO DE FUNDOS - Autor: Adriano Biancolini.

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016, pág. 1.149.

[5] A Lei nº 14.133/2021 elenca a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dentre as disposições a serem consideradas em sua aplicação, in verbis: Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

[6] Consultoria Zênite: DISPENSA DE LICITAÇÃO - EM RAZÃO DO VALOR - FRACIONAMENTO - CRITÉRIOS - DESCABIMENTO DA CLASSIFICAÇÃO DO ELEMENTO ORÇAMENTÁRIO - CONSIDERAÇÕES - Orientação Zênite. 30.04.2019.

[7] SANTOS, José Anacleto Abduch. Novidades da Lei nº 14.065/2020: contratações públicas durante o estado de calamidade pública, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 06 out. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>.

[8] BOAVENTURA, Carmem Lêda Carneiro e Marcus Vinícius Reis de Alcântara, in A lei nº 14.065/2020 e o novo cenário das contratações públicas – O Licitante. Acesso em 09.03.2022.

[9] "Portanto, eventuais medidas de controle que vierem a ser implementadas, para saneamento da circunstância ora apontada, devem considerar os gastos com suprimentos de fundos em conjunto com os gastos realizados por dispensa de licitação pelo valor no mesmo exercício e nos mesmos subelementos de despesa, a fim de evitar a ocorrência de fracionamento indevido."

**ALESSANDRA DOS SANTOS MEGRE**

**ASSISTENTE VI**



Documento assinado eletronicamente em 10/03/2022, às 14:52, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da

[Lei 11.419/2006](#).

---

**LAURA NUNES BERNARDES PEIXOTO**

**ASSESSOR(A) JURÍDICO(A) DA DIRETORIA GERAL**



Documento assinado eletronicamente em 10/03/2022, às 15:33, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da

[Lei 11.419/2006](#).

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tre->

[rj.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](#) informando o código verificador

**2210590** e o código CRC **5AEC285C**. No momento só é possível efetuar a verificação de

autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.

---



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO**  
**DIRETORIA-GERAL**  
**ASSESSORIA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO**

PROCESSO Nº 2021.0.000015052-0

**INFORMAÇÃO**

Sra. Diretora-Geral,

em atenção ao despacho id. 2185785, a SOF (id. 2200591 e 2202743), a SAD (id. 2198349), a SSG (2190606), a ASPLEL (2195161) e a ASJURI (2210590) manifestaram-se quanto aos achados contidos no Relatório Preliminar de Auditoria nº 05/2021 - Suprimento de Fundos (2176735).

À exceção do achado “II.3 - Ausência de evidência de controle(s) para mitigar o risco de não observância das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020”, as unidades consultadas apresentaram esclarecimentos e ponderações, que se encontram consolidadas na tabela ora juntada aos presentes autos (id. 2212582).

Destas, chamo a atenção para aquelas relacionadas aos achados II.1 e II.2, que envolvem critérios de fracionamento de despesas e de eventualidade, relativas à concessão de suprimento de fundos para preparação e realização dos pleitos eleitorais. A este respeito, saliento que, não obstante o parecer da ASJURI referir-se especificamente ao achado II.1, aborda questão tratada no achado II.2. Ao avaliar a natureza da concessão do suprimento de fundos, discorre aquela Assessoria sobre a caracterização da eventualidade, concluindo nos seguintes termos:

*“24. Consigna-se, finalmente, que em que pese haver fundamento para a exceção prevista nas normas auditadas (Ato 53/2019 e Ato 140/2020), esta Assessoria entende que ela ocorre nos limites definidos nesta informação, isto é, configurada a necessidade, a eventualidade e a impossibilidade de subordinação ao processo normal*

*de aplicação. Isso não afasta, obviamente, a obrigatoriedade de fortalecer controles, o que perpassa pela aderência a outros artigos da norma (ex.: arts. 11 e 13 do Ato GP nº 140/2020) e pelo levantamento após cada eleição/revisão/cadastramento biométrico das despesas que podem ser incluídas no planejamento do Tribunal. A propósito, para um contorno mais adequado do que seria a denominação de eventualidade, entende-se algo fortuito ou ocasional (ocorre algumas vezes, em certas ocasiões), abrangendo, assim, as despesas fortuitas ou aquelas que ocorrem em determinadas datas (eleição, revisão ou cadastramento), mas não podem ser submetidas ao processo normal de contratação (licitação ou dispensa)". - grifei*

Com tais informações, submeto à apreciação superior, esclarecendo que, de acordo com resposta à mensagem encaminhada à SAU (id. 2212531), o prazo para manifestação desta Diretoria-Geral foi estendido até a presente data.

Rio de Janeiro, 11 de março de 2022

**TATIANA DE FREITAS KAGOHARA**

**ASSESSOR(A) DE GERENCIAMENTO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO**



Documento assinado eletronicamente em 11/03/2022, às 13:00, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

acao=documento\_conferir&id\_orgao\_acesso\_externo=0 informando o código verificador **2212545** e o código CRC **8FE0FDA8**. No momento só é possível efetuar a verificação de autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.

**RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 05/2021**  
**SUPRIMENTO DE FUNDOS**

ACHADO DE AUDITORIA	RECOMENDAÇÃO	UNIDADE RESPONSÁVEL	COMENTÁRIOS DAS UNIDADES RESPONSÁVEIS
<p>II.1. Realização de gastos pelo regime de suprimento de fundos, no mesmo subelemento de despesa e no mesmo exercício, em valor superior ao limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, caracterizando fracionamento de despesa.</p>	<p>3.1.1.1) elaborar estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização; <i>(Obs.: Recomendação comum ao Achado II.2)</i></p>	<p align="center">DG</p>	<p><b>ASJURI:</b></p> <p>Ver Informação ASJURI nº 06/2022 (id. 2210590).</p> <p><b>SSG:</b></p> <p>“O TRE-RJ possui atualmente 165 Zonas Eleitorais, que têm à sua disposição suprimento de fundos em todos os pleitos. Neste sentido, considerando a escala que essa quantidade de unidades representa, a chance de que gastos com suprimento de fundos extrapolem o limite para dispensas de licitação em razão do valor é bastante grande. De maneira bastante simplificada, se apenas metade das Zonas Eleitorais tiver um problema elétrico em um local de votação, e para solucioná-lo seja necessário realizar uma despesa de R\$ 300,00 (trezentos reais), relativos à diária de um profissional da área, o limite previsto já será extrapolado. Neste sentido, considerando os níveis de risco com os quais um Tribunal Eleitoral precisa lidar para que um pleito ocorra sem falhas e sem atrasos, já que a data e a hora para sua realização são comandos constitucionais bastante rígidos (que foram alterados em 2020 de forma totalmente excepcional em razão dos efeitos da epidemia global de COVID-19), são necessárias ferramentas de instantânea aplicação, como o suprimento de fundos, que ficaria praticamente inviabilizado se for mantido o entendimento da necessidade de se ater ao valor limite para dispensas de licitação, quando o gasto for considerado de maneira agregada.”</p> <p><b>SAD:</b></p> <p>“Corroborando às informações prestadas pela SSG, esclareço que existe um esforço da administração em incorporar despesas executadas através de suprimento de fundos, sobretudo para organização das eleições, nas contratações regulares realizadas pelo Tribunal, tais quais aquelas elencadas pelo Secretário de Manutenção e Serviços Gerais. No entanto, considerando a dispersão territorial dos cartórios eleitorais e singularidades e natureza de algumas demandas, torna-se difícil a centralização de todas as contratações. No que tange a despesas administradas pela SAD, ressaltamos que em diversas reuniões de avaliação de eleições havidas, foi realizado levantamento sobre materiais de consumo de modo geral e materiais gráficos em especial que, por serem de uso generalizado nos trabalhos de organização de eleição, deveriam ser contratados de forma centralizada. Destes levantamentos, resultaram, por exemplo, a contratação de ferramentas para as equipes de fiscalização de propaganda eleitoral e de cartazes com informação sobre a proibição de uso de eletrônicos nas cabinas de votação, despesas, até então, contratadas diretamente pelos cartórios eleitorais. Mesmo cientes de que tais informações não alteram as conclusões alcançadas pela auditoria de que trata o presente processo, citamos os exemplos acima apenas para ressaltar que a administração vem se esforçando para diminuir as despesas de Zonas Eleitorais com a utilização de suprimento de fundos. Não desconhecemos, no entanto, que a questão se encontra longe de solução.”</p> <p><b>SOF/COFIN:</b></p> <p>“Não há lei que defina expressamente o limite dos valores relacionados ao suprimento de fundos. Dessa forma, esses limites são definidos em normativos de cada poder. O Poder Executivo Federal, por ato do Ministro da Fazenda, elaborou a Portaria MF nº 95, de 19/04/02 e vinculou aos limites da Lei 8666/93. O referido ato normativo no art. 1º, §3º admite a concessão de suprimentos de fundos em valores superiores aos limites definidos, desde que caracterizada a necessidade excepcional e em despacho fundamentado pela autoridade de nível ministerial. O regramento citado deve ser aplicado obrigatoriamente para os órgãos do</p>
	<p>3.1.1.2) implementar controle(s) específicos para mitigar o risco de fracionamento indevido das despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, a fim de evitar a extrapolação dos limites legais de dispensa de licitação pelo valor;</p>	<p align="center">DG</p>	
	<p>3.1.1.3) propor a revisão dos normativos internos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ, para estender a vedação de fracionamento de despesa a todas as hipóteses de concessão, inclusive aquelas destinadas a atender despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico;</p>	<p align="center">DG</p>	

Poder Executivo Federal. Às unidades dos demais Poderes, restou a incumbência de disciplinar a matéria conforme a peculiaridade de cada órgão. Sendo assim, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário elaboram seus normativos tomando como referência a portaria do Governo Federal. Sendo assim, mediante as justificativas apresentadas pela SAD e SSG, esta Corte vem disciplinando a matéria, com a exceção para os suprimentos de fundos concedidos às zonas eleitorais ao limite mencionado no achado.

Outro ponto a ser observado é o conceito de fracionamento da despesa adotado no presente achado. Mais uma vez, utiliza-se o normativo do Poder Executivo Federal (Macrofunção 021121 – SUPRIMENTO DE FUNDOS) que trata da operacionalização do suprimento de fundos. Ao tratar da modalidade para custear despesas de pequeno vulto, esclarece no item 3.3.4 que "O fracionamento da despesa não é caracterizado pela mesma classificação contábil em qualquer dos níveis, mas por aquisições de mesma natureza funcional". Deve se ter cautela ao afirmar que houve fracionamento de despesa, tendo em vista que ao aplicar a classificação da natureza da despesa detalhada, como fez a SAU, o item 3.3.7 do normativo citado considera apenas indício de fracionamento, e não fracionamento propriamente dito. Entendo que para os órgãos do Executivo, o fracionamento se aplica a qualquer tipo de suprimento, não só o destinado a custear despesas de pequeno vulto, mas também para os suprimentos que exigem pronto pagamento. Acrescento, ainda, que a MACROFUNÇÃO 021121 – SUPRIMENTO DE FUNDOS foi atualizada em 11/12/2020 e consta no link [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1612:021121-suprimento-de-fundos&catid=755&Itemid=700](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1612:021121-suprimento-de-fundos&catid=755&Itemid=700)".

**GABSOF:**

"Na tabela "Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos do exercício de 2020", constante da segunda página do referido documento, foi incluído o subelemento 96 da Natureza da Despesa 33.90.39, com o valor de R\$ 27.623,67. Ocorre que tal valor não se trata de despesas pagas nesta natureza. Todo suprimento da eleição é concedido nesta natureza de despesa e neste subelemento, sendo reclassificado após sua utilização. Devido às dificuldades impostas pela pandemia, trabalho remoto e adiamento das eleições, não houve tempo hábil para efetuar em todos os processos todas as medidas contábeis até o final do exercício financeiro. Portanto o valor acima demonstrado é composto de:

1. Despesas efetuadas em outros subelementos de despesa que não foram reclassificadas;
2. Devolução de saldo de suprimentos de fundos movimentados por Conta-Corrente de suprimento, que não foram anulados;
3. Devolução de valores sacados e não utilizados em suprimentos de fundos movimentados por Cartão, que não foram anulados.

Na tabela "Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos do exercício de 2019", constante da terceira página do referido documento, foi incluído o subelemento 24 da Natureza da Despesa 33.90.30, Material p/ manut.de bens imoveis/instalacoes com o valor de R\$ 23.057,03, e marcado tal gasto como fracionamento da despesa. Porém, na tabela "Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos (Suprimentos de Fundos de Zona Eleitoral) do exercício de 2019", página 8, verifica-se que o valor utilizado pelas zonas no elemento/subelemento acima citado foi de R\$ 8.101,38. Os suprimentos para a Zona Eleitoral são concedidos no inciso III, artigo 2º do Ato GP 140/2020. Conforme parágrafo único, art. 7º, do mesmo Ato, os suprimentos concedidos neste inciso não são contabilizados para o cálculo dos valores que caracterizam fracionamento da despesa. Assim, no ano de 2019, no subelemento 24 da Natureza da Despesa 33.90.30, material p/ manut.de bens imoveis/instalacoes, tivemos em suprimentos concedidos no Inciso I, art 2º do Ato GP 140/2020, o valor de R\$ 14.955,65, abaixo do teto de R\$ 17.600,00, limite para caracterizar o fracionamento da despesa."

<p>II.2. Realização de gastos não eventuais por meio de suprimentos de fundos concedidos com base no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020 (despesas de pronto pagamento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico).</p>	<p>3.1.1.4) implementar controle(s) específico(s) para mitigar o risco de realização de despesas não eventuais por meio do regime de suprimento de fundos, sobretudo na hipótese de concessão para atendimento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais;</p>	<p>DG</p>	<p><b>SSG:</b>          “Já ocorreram incorporações de despesas realizadas em suprimento de fundos aos contratos administrados pela SSG, como de transporte e limpeza. No pleito de 2020, por iniciativa da própria SAU, que já havia questionado se despesas com transporte realizadas pelas Zonas Eleitorais não poderiam ser incorporadas ao planejamento das contratações, na mesma lógica da presente ação de auditoria. No entanto, nota-se que as despesas com transporte diminuíram bastante em suprimentos de fundos mas não foram totalmente zeradas. A mesma coisa ocorreu com as despesas de limpeza. Por conta até de protocolos sanitários, os contratos de limpeza foram acrescidos para que as zonas eleitorais tivessem profissionais durante todo o final de semana de realização das eleições. No entanto, note-se que as despesas com profissional de limpeza em suprimento de fundos também diminuíram bastante mas não foram totalmente zeradas. Neste sentido, tratando aqui apenas dos contratos cujo serviço é atribuição desta SSG, talvez seja o caso de proibir de maneira cabal a utilização de suprimento de fundos para contratação de transporte e limpeza. Em relação à limpeza não acho que o risco seja algo significativo, já que a serviço passou a ser prestado a contento em 2020 através dos contratos celebrados por este órgão. Mas em relação à transporte, considerando os níveis de risco com os quais um Tribunal Eleitoral precisa lidar para que um pleito ocorra sem falhas e sem atrasos, é preciso avaliar com bastante critério uma proibição desta ordem.”</p> <p><b>GABSOF:</b>          “No achado, foi informado o gasto R\$ 61.967,67 na Natureza da Despesa 339039 14 locação bens mov. out.naturezas e intangíveis. Procedi uma análise por amostragem em 50 notas fiscais desta natureza de despesa, para identificar os gastos que a compõem, e cheguei a tabela abaixo:</p> <table border="1" data-bbox="1279 735 1939 868"> <thead> <tr> <th>Bens alugados</th> <th>Percentual da Despesa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Veículos</td> <td>71%</td> </tr> <tr> <td>Mesas e Cadeiras</td> <td>28%</td> </tr> <tr> <td>Banheiros químicos</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Além disso é apontado o gasto de R\$ 23.687,08 em 339039 63 - Servicos gráficos e editoriais e R\$ 121.301,85 nos elementos 339036 39 e 339039 74 - Fretes e transportes de encomendas.</p> <p>Já ocorreram diversos estudos, durante os últimos 26 anos, tentando viabilizar a contratação de veículos por licitação para atender às Zonas Eleitorais durante o pleito, e nenhum se mostrou efetivo, esbarrando em diversos fatores, desde impossibilidade de cobertura para todo o estado, até os problemas enfrentados em áreas de risco. É dito no referido achado "<i>há que se observar que a realização de despesas semelhantes por diversos supridos, de forma fragmentada, como as ora identificadas, tendem a afetar a economicidade das aquisições, na medida em que deixam de incorporar eventuais ganhos de escala.</i>" Conseguir licitações para o aluguel de mesas e cadeiras para todas as Zonas do Estado que as requisitassem, bem como o fornecimento de serviços gráficos pelos valores gastos em 2020, na opinião deste Oficial de Gabinete, não seria viável. Existe a possibilidade de compra de mesas e cadeiras de plástico por licitação pelo Tribunal para evitar o aluguel recorrente a cada eleição. No entanto, foram observadas notas com o aluguel de dezenas de mesas e cadeiras para uma única zona (exemplo: ID 1401130). Daí surgem questões como onde este material ficaria armazenado? As Zonas possuem espaço para abrigar tal mobiliário? Se ficarem armazenadas no Tribunal, qual seria o custo de sua distribuição para as Zonas Eleitorais?"</p>	Bens alugados	Percentual da Despesa	Veículos	71%	Mesas e Cadeiras	28%	Banheiros químicos	1%
	Bens alugados	Percentual da Despesa									
Veículos	71%										
Mesas e Cadeiras	28%										
Banheiros químicos	1%										
<p>3.1.1.5) propor a incorporação do critério da eventualidade aos normativos e manuais internos que dispõem sobre o regime de suprimento de fundos, em relação às hipóteses de concessão que encontram fundamento de validade no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986 (caso do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020);</p>	<p>DG</p>										

II.3. Ausência de evidência de controle(s) para mitigar o risco de não observância das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020.	3.1.1.6) estabelecer rotina de comunicação entre os(as) supridos(as) e os setores e/ou sistemas responsáveis pelo fornecimento de informações quanto ao atendimento às condicionantes atualmente dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020;	DG	
	3.1.1.7) estabelecer rotina para evidenciar, a qualquer tempo, que despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos atendiam, à época de sua realização, às condicionantes atualmente dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020;	DG	
II.4. Entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido.	3.1.1.8) aprimorar os controles para mitigar o risco de entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido;	DG	<b>SOF/COFIN:</b> “As eleições de 2020 foram atípicas, principalmente para os trabalhos de suprimento de fundos. Em anos anteriores, tínhamos dois meses após o pleito para concluir os trabalhos até o encerramento do exercício. Em 2020, as eleições ocorreram em novembro/2020, restando apenas um mês para realizarmos os procedimentos de encerramento relativo ao Suprimento de Fundos. Os prazos também foram curtos para os supridos, de modo que não se deve tomar o ano de 2020 como parâmetro. No caso de ZE's a data foi pré-definida (1ª sexta-feira após o pleito), independentemente do início da aplicação. Ao nosso entender, não há necessidade de aviso para lembrar ao suprido do prazo de prestação de contas, tendo em vista que consta no Manual de Suprimento de Fundos as datas de prestação de contas, bem como ocorreu publicação individualizada em DJ-e de cada suprimento de fundos concedido, com as referidas datas.”
II.5. Suprimentos de fundos concedidos para o pleito de 2020 com período de aplicação inferior aos prazos de referência previstos nos Manuais de Suprimento de Fundos do Tribunal.	3.2.1) Avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem medidas para garantir que os recursos de suprimentos de fundos sejam disponibilizados aos(às) supridos(as) pelo maior tempo possível, observados os limites legais e regulamentares, podendo adotar, se for o caso, entre outras medidas julgadas pertinentes, as a seguir relacionadas:	DG e SOF	<b>SOF/COFIN:</b> “O pedido parte da ZE quando melhor lhe aprouver. Existem ZE's que não pedem, outras que pedem e não usam e outras que fazem real aplicação. Limitar prazo para solicitação não é prudente, tendo em vista eventual necessidade futura de quem não solicitou.”
	3.2.1.1) estabelecer, nos manuais de suprimento de fundos aplicáveis aos próximos exercícios, período de referência para encaminhamento das solicitações de suprimentos de fundos destinados à preparação e realização dos pleitos eleitorais, considerando a antecedência necessária para análise dos pedidos e adoção das demais providências operacionais, de modo a garantir a disponibilidade dos recursos pelo maior tempo possível em todos os casos em que a solicitação da verba ocorrer dentro do período fixado, desde que o(a) suprido(a) adote tempestivamente as providências a seu encargo, se for o caso;	DG e SOF	

	<p>3.2.1.2) esclarecer aos(às) supridos(as) que os pedidos de suprimento de fundos encaminhados após o período de referência estabelecido poderão não ser processados a tempo de garantir a disponibilidade dos recursos pelo maior tempo possível, mesmo que o(a) suprido(a), após o pedido, adote tempestivamente as providências a seu encargo, se for o caso; e</p>	<p>DG e SOF</p>	
	<p>3.2.1.3) adotar medidas pertinentes para garantir que o recebimento dos cartões, por parte dos(as) supridos(as), chegue ao conhecimento da SOF com a maior brevidade possível, evitando depender exclusivamente da iniciativa dos(as) próprios(as) supridos(as) em comunicar o recebimento.</p>	<p>DG e SOF</p>	
<p>II.6. Utilização de recursos de suprimento de fundos para realização de contratação vedada pelo art. 13 do Ato GP nº 140/2020.</p>	<p>3.1.1.9) aprimorar o(s) controle(s) para mitigar o risco de não observância das vedações previstas no art. 13 do Ato GP nº 140/2020, sobretudo quanto aos aspectos preventivo e detectivo;</p>	<p>DG</p>	<p><b>GABSOF:</b>  “Será implantada medida preventiva, composta dos seguintes passos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solicitação para a SGP de relações com o CPF e Nome de todos os cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de servidores do Tribunal ou de servidores requisitados, e de magistrado eleitoral, que aquela Secretaria possua registro;</li> <li>2. Solicitação para a SAD, SSG e STI de relações com o CPF e Nome de todos os funcionários terceirizados dos contratos que estas unidades gerenciam;</li> <li>3. Integração destes dados no sistema que emite os recibos de pessoas físicas na eleição, impedindo sua emissão caso o prestador de serviço seja encontrado em uma destas relações.”</li> </ol>
<p>II.7. Realização de despesas pelo regime de suprimento de fundos não comprovadas por documentos hábeis.</p>	<p>3.1.1.10) revisar os Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ, para que seja expressamente informada a não admissão de cupom fiscal como comprovante de despesa, com a consequente exclusão dos termos “cupom” e “cupom fiscal” de dispositivos atualmente em vigor, bem como sejam alterados os itens que tratam do comprovante de despesa para vendas ou serviços realizados por MEI, a fim de exigir a apresentação de documento fiscal nesses casos, com fundamento, respectivamente, no Capítulo VI do Anexo I do Livro VI do Decreto Estadual-RJ nº 27.427/2000 (Regulamento do ICMS) — acrescentado pelo Decreto Estadual-RJ nº 44.785/2014 e alterado pelo Decreto Estadual-RJ nº 46.059/2017 e pelo Decreto Estadual-RJ nº 47.033/2020 —, bem como no art. 26, §§ 1º e 6º, inciso II, da Lei Complementar nº</p>	<p>DG</p>	<p><b>SOF/COFIN:</b>  “O Manual de Suprimento de Fundos é elaborado pela SOF. Iremos efetuar a proposta de modificação para o MEI e a fazer os ajuste solicitados no que se refere ao cupom fiscal no Manual.”</p>

	123/2006 e art. 106, inciso II, alínea "b", itens 1 e 2, da Resolução CGSN nº 140/2018;		
II.8. Deficiência nos controles para mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física pelo regime de suprimento de fundos.	3.1.1.11) aprimorar os controles para mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física pelo regime de suprimento de fundos.	DG	<p><b>SOF/COFIN:</b></p> <p>“Dos 92 municípios fluminenses, temos conhecimento da legislação tributária sobre serviços prestados de apenas 10 municípios que são Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João de Meriti. A esses municípios são devidos a grande parte do ISS retido dos serviços tomados pelo TRE-RJ, não só relacionados a serviços obtidos por meio de suprimento de fundos, mas também serviços de limpeza e contratos da eleição de técnico de urna e serviços gerais dos polos. Foram concentrados esforços na obtenção e exame das legislações tributárias dos municípios citados, no intuito de reduzir passivos tributários, de modo que os valores devidos a título de ISS às referidas cidades são significativos. Aos demais 82 municípios, efetuamos os recolhimentos, na ocorrência do fato gerador, para os serviços de limpeza e contratos da eleição de técnico de urna e serviços gerais dos polos, já que tais contratações tem valor significativo. Os serviços pagos mediante suprimento de fundos a pessoas físicas foram excluídos dessa análise, tendo em vista que há certa dificuldade em obter a legislação para configurar as hipóteses de incidência do ISS, bem como a falta de pessoal na SOF para efetuar a pesquisa na vasta legislação. No processo 2021.0.000035122-3, é relatada a dificuldade dos trabalhos da unidade, em especial no tocante ao ISS.”</p>

**CPLAN/ASPLEL:** “Considerando que não foi identificado nenhum achado ou recomendação relacionado diretamente aos processos de elaboração e monitoramento do Planejamento Integrado de Eleições (PIE), mas tão somente relativos a Processos de Trabalho que envolvem a concessão, execução e Prestação de Contas de Suprimento de Fundos no Tribunal, sugere-se que seja aguardado o relatório conclusivo da auditoria para que, então, esta Assessoria se manifeste no âmbito da sua área de competência.”



## Análise das manifestações das unidades auditadas referentes ao achado II.1 do Relatório Preliminar de Auditoria:

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
SSG	<p>O TRE-RJ possui atualmente 165 Zonas Eleitorais, que têm à sua disposição suprimento de fundos em todos os pleitos. Neste sentido, considerando a escala que essa quantidade de unidades representa, a chance de que gastos com suprimento de fundos extrapolem o limite para dispensas de licitação em razão do valor é bastante grande. De maneira bastante simplificada, se apenas metade das Zonas Eleitorais tiver um problema elétrico em um local de votação, e para solucioná-lo seja necessário realizar uma despesa de R\$ 300,00 (trezentos reais), relativos à diária de um profissional da área, o limite previsto já será extrapolado. Neste sentido, considerando os níveis de risco com os quais um Tribunal Eleitoral precisa lidar para que um pleito ocorra sem falhas e sem atrasos, já que a data e a hora para sua realização são comandos constitucionais bastante rígidos (que foram alterados em 2020 de forma totalmente excepcional em razão dos efeitos da epidemia global de COVID-19), são necessárias ferramentas de instantânea aplicação, como o suprimento de fundos, que ficaria praticamente inviabilizado se for mantido o entendimento da necessidade de se ater ao valor limite para dispensas de licitação, quando o gasto for considerado de maneira agregada.</p>	<p>A quantidade de suprimentos de fundos concedidos para atendimento de despesas das Zonas Eleitorais, sobretudo na preparação e realização dos pleitos eleitorais, foi justamente um dos fatores levados em consideração pela equipe de auditoria ao avaliar a probabilidade de materialização do risco de fracionamento indevido de despesa, levando tal risco a ser classificado como muito alto.</p> <p>Apesar de concordar com o fato de que a utilização do regime de suprimento de fundos, nessas hipóteses, contribui para reduzir determinados riscos operacionais, como falhas e atrasos, particularmente em um contexto em que os prazos são curtos e os desafios são múltiplos e variados, a equipe de auditoria entende que a mitigação de tais riscos não exclui a necessidade de aderência às normas jurídicas aplicáveis, sob pena de materialização de riscos significativos de conformidade. Assim, em que pese a pertinência dos argumentos da SSG sob o ponto de vista operacional, entende-se necessário o enfrentamento da questão também sob o ponto de vista jurídico, razão pela qual se remete à análise das manifestações da ASJURI (abaixo) onde o tema foi abordado sob esse viés.</p> <p>Por outro lado, há que se registrar que eventuais dificuldades para evitar a extrapolação dos limites legais de dispensa de licitação pelo valor tendem a diminuir progressivamente à medida que se incorporem ao planejamento das futuras contratações da organização despesas materialmente significativas (quando agregadas) que venham sendo realizadas pelo regime de suprimento de fundos, mas sejam passíveis de submissão ao processo normal de aplicação. Daí a importância da elaboração de estudos nesse sentido.</p>
SAD	<p>Corroborando às informações prestadas pela SSG, esclareço que existe um esforço da administração em incorporar despesas executadas através de suprimento de fundos, sobretudo para organização das eleições, nas contratações regulares realizadas pelo Tribunal, tais quais aquelas elencadas pelo Secretário de Manutenção e Serviços Gerais. No entanto, considerando a dispersão territorial dos cartórios eleitorais e singularidades e natureza de algumas demandas,</p>	<p>Em seus aspectos essenciais, a análise acima, referente às manifestações da SSG, pode ser aqui igualmente reproduzida. Cabe ressaltar, contudo, que a presente auditoria evidenciou, de fato, reduções em alguns gastos significativos entre os anos eleitorais de 2018 e 2020, o que sugere movimentos da</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>torna-se difícil a centralização de todas as contratações. No que tange a despesas administradas pela SAD, ressaltamos que em diversas reuniões de avaliação de eleições havidas, foi realizado levantamento sobre materiais de consumo de modo geral e materiais gráficos em especial que, por serem de uso generalizado nos trabalhos de organização de eleição, deveriam ser contratados de forma centralizada. Destes levantamentos, resultaram, por exemplo, a contratação de ferramentas para as equipes de fiscalização de propaganda eleitoral e de cartazes com informação sobre a proibição de uso de eletrônicos nas cabinas de votação, despesas, até então, contratadas diretamente pelos cartórios eleitorais. Mesmo cientes de que tais informações não alteram as conclusões alcançadas pela auditoria de que trata o presente processo, citamos os exemplos acima apenas para ressaltar que a administração vem se esforçando para diminuir as despesas de Zonas Eleitorais com a utilização de suprimento de fundos. Não desconhecemos, no entanto, que a questão se encontra longe de solução.</p>	<p>Administração no sentido de ampliar a cobertura de algumas demandas pela via do processo normal de contratação. A manifestação da SAD reforça, portanto, a importância do planejamento, sendo pertinente notar que as reuniões de avaliação das eleições, mencionadas pela unidade, podem auxiliar a Administração a melhor compreender as demandas enfrentadas pelas Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos, inclusive as atendidas pelo regime de suprimento de fundos, e as características dessas demandas, de modo a subsidiar estudos sobre as eventuais soluções de mercado aptas a atendê-las, a partir do processo normal de contratação, fato já demonstrado viável no caso das contratações citadas pela SAD (aquisição de ferramentas e elaboração de cartazes informativos).</p>
COFIN/SOF	<p>Não há lei que defina expressamente o limite dos valores relacionados ao suprimento de fundos. Dessa forma, esses limites são definidos em normativos de cada poder. O Poder Executivo Federal, por ato do Ministro da Fazenda, elaborou a Portaria MF nº 95, de 19/04/02 e vinculou aos limites da Lei 8666/93. O referido ato normativo no art. 1º, §3º admite a concessão de suprimentos de fundos em valores superiores aos limites definidos, desde que caracterizada a necessidade excepcional e em despacho fundamentado pela autoridade de nível ministerial. O regramento citado deve ser aplicado obrigatoriamente para os órgãos do Poder Executivo Federal. Às unidades dos demais Poderes, restou a incumbência de disciplinar a matéria conforme a peculiaridade de cada órgão. Sendo assim, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário elaboram seus normativos tomando como referência a portaria do Governo Federal. Sendo assim, mediante as justificativas apresentadas pela SAD e SSG, esta Corte vem disciplinando a matéria, com a exceção para os suprimentos de fundos concedidos às zonas eleitorais ao limite mencionado no achado.</p>	<p>A Portaria MF nº 95/2002 define limites para <i>concessão</i> de suprimento de fundos e para <i>pagamento de despesas individuais</i> de pequeno vulto, não se relacionando, portanto, com o presente achado, que aborda a potencial ocorrência de fracionamento indevido de despesas, pela extrapolação dos limites definidos no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93, com aquisições de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa. Além dos citados dispositivos da Lei de Licitações, o achado teve como um de seus principais fundamentos o entendimento firmado, em caráter normativo, pelo Tribunal de Contas da União, no item 9.2.4 do Acórdão 1.276/2008 – Plenário, que é explícito nesse sentido. De todo modo, remete-se à análise das manifestações da ASJURI (abaixo) onde foram especificamente discutidos os critérios adotados pela equipe de auditoria para caracterização do achado.</p>
COFIN/SOF	<p>Outro ponto a ser observado é o conceito de fracionamento da despesa adotado no presente achado. Mais uma vez, utiliza-se o normativo do Poder Executivo Federal (Macrofunção 021121 – SUPRIMENTO DE FUNDOS) que trata da operacionalização do suprimento de fundos. Ao tratar da modalidade para custear despesas de pequeno vulto, esclarece no item 3.3.4 que "O fracionamento da despesa não é caracterizado pela mesma classificação contábil em qualquer dos</p>	<p>A Macrofunção 021121 – SUPRIMENTO DE FUNDOS, assim como a Portaria MF nº 95/2002, ao abordar a temática do fracionamento de despesa, o faz em relação às chamadas despesas de pequeno vulto (fundamentadas no art. 45, III, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e, no âmbito do TRE-RJ, no</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>níveis, mas por aquisições de mesma natureza funcional". Deve se ter cautela ao afirmar que houve fracionamento de despesa, tendo em vista que ao aplicar a classificação da natureza da despesa detalhada, como fez a SAU, o item 3.3.7 do normativo citado considera apenas indício de fracionamento, e não fracionamento propriamente dito. Entendo que para os órgãos do Executivo, o fracionamento se aplica a qualquer tipo de suprimento, não só o destinado a custear despesas de pequeno vulto, mas também para os suprimentos que exigem pronto pagamento. Acrescento, ainda, que a MACROFUNÇÃO 021121 – SUPRIMENTO DE FUNDOS foi atualizada em 11/12/2020 e consta no link <a href="https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=1612:021121-suprimento-de-fundos&amp;catid=755&amp;Itemid=700">https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=1612:021121-suprimento-de-fundos&amp;catid=755&amp;Itemid=700</a>.</p>	<p>art. 2º, I, do Ato GP 140/2020). Os subitens 3, 3.1, 3.1.2, 3.2.2, 3.3, 3.3.4, 3.3.6 e 3.3.7<sup>1</sup>, todos da Macrofunção 021121, quando lidos em sequência, deixam clara essa relação.</p> <p>O presente achado, por sua vez, aborda a potencial ocorrência de fracionamento indevido de despesas, pela extrapolação dos limites definidos no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993, com aquisições de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subeunte de despesa. Além dos citados dispositivos da Lei de Licitações, o achado teve como um de seus principais fundamentos o entendimento firmado, em caráter normativo, pelo Tribunal de Contas da União, no item 9.2.4 do Acórdão 1.276/2008 – Plenário, que apresenta, de maneira explícita, o conceito de fracionamento de despesa adotado como critério pela equipe de auditoria. O mesmo conceito, aliás, vem sendo adotado nos Atos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do Tribunal (vide, por exemplo, o art. 4º, § 3º, do Ato GP 53/2018, e o art. 7º, parágrafo único, do Ato GP 140/2020), não tendo a equipe de auditoria inovado nesse sentido.</p> <p>De todo modo, remete-se à análise das manifestações da ASJURI,</p>

### 13 Macrofunção 021121

#### **DOS VALORES LIMITES PARA DESPESA DE PEQUENO VULTO**

3.1 – Limites para suprimento de fundos mediante Cartão de Pagamento do Governo Federal:

(...)

**3.1.2 - O limite máximo para realização de cada item de despesa de pequeno vulto no somatório das NOTAS FISCAIS/FATURAS/RECIBOS/CUPONS FISCAIS em cada suprimento de fundos:**

3.1.2.1 - na execução de obras e serviços de engenharia, será o correspondente a 1% (um por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso "I" (convite) do artigo 23, da Lei 8.666/93.

3.1.2.2 - nos outros serviços e compras em geral, será de 1% (um por cento) do valor estabelecido na alínea "a" (convite) do inciso "II" do artigo 23, Lei 8.666/93.

3.2 – Limites para suprimento de fundos mediante depósito em conta corrente:

(...)

**3.2.2 - O limite máximo para realização de cada item de despesa de pequeno vulto no somatório das NOTAS FISCAIS/FATURAS/RECIBOS/CUPONS FISCAIS em cada suprimento de fundos:**

3.2.2.1 - na execução de obras e serviços de engenharia, será o correspondente a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso "I" (convite) do artigo 23, da Lei 8.666/93;

3.2.2.2 - nos outros serviços e compras em geral, será de 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do valor estabelecido na alínea "a" (convite) do inciso "II" do artigo 23, Lei 8.666/93.

(...)

**3.3 – Considerações comuns acerca dos limites da despesa de pequeno vulto:**

(...)

3.3.4 - O fracionamento da despesa não é caracterizado pela mesma classificação contábil em qualquer dos níveis, mas por aquisições de mesma natureza funcional.

(...)

3.3.6 - É vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório, para adequação dos valores constantes nos itens 3.1.2 e 3.2.2.

3.3.7 – Considera-se indício de fracionamento, a concentração excessiva de detalhamento de despesa em determinado subitem, bem como a concessão de suprimento de fundos a vários supridos simultaneamente.

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
		onde o conceito de fracionamento adotado no item 9.2.4 do Acórdão 1.276/2008 – Plenário, do TCU, foi diretamente tratado.
GABSOF	<p>Na tabela "Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos do exercício de 2020", constante da segunda página do referido documento, foi incluído o subelemento 96 da Natureza da Despesa 33.90.39, com o valor de R\$ 27.623,67. Ocorre que tal valor não se trata de despesas pagas nesta natureza. Todo suprimento da eleição é concedido nesta natureza de despesa e neste subelemento, sendo reclassificado após sua utilização. Devido às dificuldades impostas pela pandemia, trabalho remoto e adiamento das eleições, não houve tempo hábil para efetuar em todos os processos todas as medidas contábeis até o final do exercício financeiro. Portanto o valor acima demonstrado é composto de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Despesas efetuadas em outros subelementos de despesa que não foram reclassificadas;</li> <li>2. Devolução de saldo de suprimentos de fundos movimentados por Conta-Corrente de suprimento, que não foram anulados;</li> <li>3. Devolução de valores sacados e não utilizados em suprimentos de fundos movimentados por Cartão, que não foram anulados.</li> </ol>	<p>Na versão preliminar do relatório de auditoria, a equipe responsável pelo trabalho já havia inserido nota de rodapé na tabela "Exercício de 2020 – Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos", expondo os esclarecimentos apresentados pelo Gabinete da SOF sobre o subelemento 96 da natureza 33.90.39 (id 2177220, primeira página). Tais esclarecimentos foram incorporados à versão final do relatório de auditoria, tendo sido acrescentadas à nota de rodapé as demais informações prestadas pelo GABSOF em sua manifestação escrita.</p> <p>Ainda que tal manifestação não tenha, por si, o condão de afastar o entendimento da equipe de auditoria em relação aos demais subelementos, convém fazer menção às análises acerca das manifestações da ASJURI, que abordaram, entre outros elementos, o critério originalmente utilizado pela equipe de auditoria para caracterização do fracionamento de despesas (aquisições em idêntico subelemento, no mesmo exercício) e os limites aplicáveis às dispensas de licitação pelo valor no exercício de 2020.</p>
GABSOF	<p>Na tabela "Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos do exercício de 2019", constante da terceira página do referido documento, foi incluído o subelemento 24 da Natureza da Despesa 33.90.30, Material p/ manut.de bens imoveis/instalacoes com o valor de R\$ 23.057,03, e marcado tal gasto como fracionamento da despesa. Porém, na tabela "Somatório das Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos (Suprimentos de Fundos de Zona Eleitoral) do exercício de 2019", página 8, verifica-se que o valor utilizado pelas zonas no elemento/subelemento acima citado foi de R\$ 8.101,38. Os suprimentos para a Zona Eleitoral são concedidos no inciso III, artigo 2ª do Ato GP 140/2020. Conforme parágrafo único, art. 7º, do mesmo Ato, os suprimentos concedidos neste inciso não são contabilizados para o cálculo dos valores que caracterizam fracionamento da despesa. Assim, no ano de 2019, no subelemento 24 da Natureza da Despesa 33.90.30, material p/ manut.de bens imoveis/instalacoes, tivemos em suprimentos concedidos no Inciso I, art 2º do Ato GP 140/2020, o valor de R\$ 14.955,65, abaixo do teto de R\$ 17.600,00, limite para caracterizar o fracionamento da despesa.</p>	<p>Embora o art. 4º, § 3º, do Ato GP nº 53/2018 e o art. 7º, parágrafo único, do Ato GP nº 140/2020 — normativos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ no período coberto pela análise — afastem a incidência do limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, nas hipóteses de concessão de suprimento de fundos para atender despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico, a equipe de auditoria não identificou os fundamentos legais que amparariam tal excepcionalidade. Nesse sentido, considerou que os referidos dispositivos fixados no âmbito do TRE-RJ não teriam amparo legal para excluir a incidência do fracionamento da despesa em</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
		<p>casos tais.</p> <p>Assim, tal manifestação não tem o condão de afastar o entendimento da equipe de auditoria em relação ao referido subelemento ou a qualquer outro que se enquadrasse em situação semelhante à descrita pelo GABSOF.</p> <p>De todo modo, convém fazer menção às análises acerca das manifestações da ASJURI (abaixo), sobretudo àquelas que abordaram a possível fundamentação da exceção prevista no art. 4º, § 3º, do Ato nº 53/2018 e no art. 7º, parágrafo único, do Ato nº 140/2020, e o critério originalmente adotado pela equipe de auditoria para caracterização do fracionamento de despesas (aquisições em idêntico subelemento, no mesmo exercício).</p>
ASJURI	<p><u>DO ACHADO II.1 E DA FUNDAMENTAÇÃO</u></p> <p>4. A questão cinge-se em alteração promovida nas normas que regulamentaram o regime de suprimento de fundos no âmbito deste Tribunal, a partir do Ato GP nº 172/2016, reproduzida nos Atos nº 53/2018 e 140/2020, como segue:</p> <p><u>Ato nº 53/2018</u></p> <p>Art. 3º O suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor devidamente credenciado, sempre precedido de empenho na dotação própria e para aplicação apenas nos seguintes casos:</p> <p>[...]</p> <p>III - despesas de pronto pagamento, para fins de auxiliar as Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais e revisões de eleitorado, nos diversos municípios do Estado.</p> <p>[...]</p> <p>Art 4º A concessão de suprimento de fundos deverá obedecer ao limite estabelecido no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, de 21 junho de 1993, para cada ato de concessão.</p> <p>[...]</p> <p>§ 2º É vedado o fracionamento de despesa ou de documentos comprobatórios para adequação ao</p>	<p>Trata-se de manifestação de caráter introdutório, que apresenta, em linhas gerais, os critérios adotados pela equipe de auditoria para caracterização do achado. Não demanda, portanto, análise específica.</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>limite estabelecido neste artigo.</p> <p>§ 3º Entende-se como fracionamento de despesa a utilização de suprimento de fundos mediante diversas despesas de idêntico subelemento, cujo valor total supere o limite determinado no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, de 21 junho de 1993, em um mesmo exercício, exceto nos suprimentos concedidos na forma do inciso III do art. 3º deste ato. Grifei</p> <p><u>Ato nº 140/2020</u></p> <p>Art. 2º Entende-se como suprimento de fundos a entrega de numerário a servidor credenciado, sempre precedida de empenho na dotação própria, para aplicação somente nos seguintes casos:</p> <p>[...]</p> <p>III. despesas de pronto pagamento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico, nos diversos municípios do Estado.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 5º Cada concessão de suprimento de fundos obedecerá ao limite estabelecido na Lei 8.666/1993, art. 24, inciso II.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 7º É vedado o fracionamento de despesa ou de documentos comprobatórios para adequação ao limite estabelecido no § 1º do artigo anterior.</p> <p>Parágrafo único. Entende-se como fracionamento de despesa a utilização de suprimento de fundos mediante diversas despesas de idêntico subelemento, cujo valor total supere em um mesmo exercício o limite determinado no inciso II do art. 24 da Lei 8.666/1993, exceto nos suprimentos concedidos na forma do inciso III do art. 2º deste ato. Grifei</p> <p>5. De acordo com a conclusão do relatório preliminar da SAU, a natureza e o montante das despesas realizadas por suprimento de fundos estariam em aparente conflito com a lei de licitações e o entendimento da Corte de Contas, conforme julgados ali citados, em especial o Acórdão nº 1.726/2008, que firmou o entendimento, em caráter normativo, no sentido de que "a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993,</p>	

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria e 9.2.4 do acórdão)".</p> <p>6. Ademais, no aludido acórdão, o TCU deixou assentada a natureza excepcional do suprimento de fundos, consignando, ainda, que o rol do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 é exaustivo, razão pela qual esgota as hipóteses em que é possível o regime de adiantamento (despesas eventuais, sigilosas e/ou de pronto pagamento), aplicando-se às referidas despesas os limites estabelecidos na Portaria MF nº 95/2002, ressalvados os casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, consoante o disposto no § 3º do art. 1º daquele normativo (subitens 9.2.1 a 9.2.4 do acórdão).</p>	
ASJURI	<p>7. A SOF lança dúvidas pertinentes quanto à obrigatoriedade de aplicação da Portaria MF nº 95/2002, no âmbito do Poder Judiciário, contudo, considerando que este Tribunal a utiliza como referência, que há previsão na norma de alteração dos limites por autoridade competente, caracterizada a necessidade, e, finalmente, o fato de que o ponto focal do achado em questão é o montante e a superação do limite previsto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/13 para despesas realizadas em idêntico subelemento de despesa em um único exercício (subitem 9.2.4 do Acórdão 1.726/2008), esta Assessoria não fará maiores digressões sobre o tema.</p>	<p>Sobre esse ponto, remete-se à análise das manifestações da COFIN/SOF (acima).</p>
ASJURI	<p>8. Dito isso, passo a discorrer sobre o fundamento da exceção prevista tanto no art. 4º, §3º do Ato nº 53/2018 e quanto no art. 7º, parágrafo único do Ato nº 140/2020.</p> <p>9. Como pontuado pela SAU, o regime de suprimento de fundos é regulado, em âmbito nacional, pelos arts. 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964 e arts. 74 a 83 do Decreto nº 200/1967. É abordado no art. 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e encontra-se regulamentado, em nível federal, pelos arts. 45 a 47 do Decreto nº 93.872/1986, e pelos Decretos nº 5.335/2005, 6.370/2008, 6.467/2008 e pela Portaria MF nº 95/2002.</p> <p>10. Trata-se, pois, de regime de execução simplificado, no qual deve restar configurada uma excepcionalidade, em circunstâncias pré-definidas, com o fim de realizar despesas que não podem subordinar-se ao processo normal de aplicação<sup>[1]</sup>, entendendo como rito ordinário aquele "em que há um processo formal de contratação pública (licitação pública, dispensa ou inexigibilidade) e a sequência entre empenho, liquidação e pagamento"<sup>[2]</sup>.</p>	<p>Aqui, a ASJURI realiza uma breve revisão do regime de suprimento de fundos, recorrendo à legislação aplicável e a excertos doutrinários e da jurisprudência do TCU.</p> <p>Cabe destacar que a equipe de auditoria compartilha o entendimento apresentado, acerca do caráter excepcional do regime de suprimento de fundos e da limitação de sua aplicação às hipóteses previstas no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986.</p> <p>Quanto à afirmação de que a concessão de suprimento fundamentada no art. 3º, inciso III, do Ato nº 53/2018 ou no art. 2º, inciso III, do Ato nº 140/2020 estaria amparada na hipótese do inciso I do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, cabe ponderar que tal enquadramento já se opera do ponto de vista formal, constando o amparo no referido dispositivo de forma explícita nas notas de empenho emitidas no âmbito do TRE-RJ, para os fins dessa hipótese de concessão.</p> <p>No entanto, entende-se que, para que seja considerada</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>11. Assim, a "exceção ao regime ordinário de contratação prevista nos artigos 65 e 68 da Lei 4.320/64, diz respeito a despesas que, pela sua urgência, não podem aguardar o processamento normal. O que caracteriza a urgência é a necessidade premente e inadiável de obter materiais ou prestação de serviços no momento em que eles se fazem necessários. E tais necessidades devem surgir repentina e inesperadamente, exigindo que a Administração efetue pagamento no ato, tais como despesas de viagens ou serviços especiais, despesas de caráter reservado e com aquisição de materiais de consumo ou serviços de pequeno vulto que exigem pronto pagamento".[3]</p> <p>12. Marçal Justen, ao tratar do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993, admite "a existência e validade de contratos administrativos verbais quando a formalização for materialmente impossível ou incompatível com os pressupostos da própria contratação".[4]</p> <p>13. Em aderência à disciplina prevista no art. 68 da Lei nº 4.320/1964, o Acórdão nº 1.726/2008<sup>2</sup> delimita a possibilidade de ocorrência do adiantamento às três hipóteses previstas no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 (1 - para atender despesas eventuais, que exijam pronto pagamento; 2 - para despesas que devam ser feitas em caráter sigiloso; e 3 - para atender despesas de pequeno vulto), enumerando, na ocasião, os motivos pelos quais referidas despesas não se enquadram no processo normal de aplicação (item 5.4 do relatório):</p> <p>Alguns motivos fazem com que as despesas listadas acima não se enquadrem no processo normal de aplicação. O primeiro é que, embora fosse desejável e mais econômico, em razão da eventualidade e da necessidade do pronto pagamento, não é possível exigir que determinadas etapas do processo normal de aplicação sejam executadas antes de se efetivar o dispêndio, tais como: emissão de prévio empenho em nome do credor, formalização de processo ou, ainda, a pesquisa do melhor custo para a administração. Exemplo: como exigir que, durante viagem a serviço com veículo oficial, determinado servidor, diante da necessidade imediata de efetuar reparos no veículo, tenha que formalizar processo, efetuar pesquisa de preço e emitir empenho em nome da oficina mecânica que o socorreu à beira de uma estrada?</p> <p>O segundo é que, embora fosse possível e menos oneroso, em razão do sigilo do qual devem estar revestidos determinados dispêndios públicos, não é desejável trazê-los para o processo normal de</p>	<p>materialmente amparada na referida hipótese, a despesa realizada deverá — para usar os próprios termos de um dos excertos doutrinários apresentados pela ASJURI — atender uma necessidade da Zona Eleitoral, na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico, que surja “<i>repentina e inesperadamente, exigindo que a Administração efetue o pagamento no ato</i>”.</p> <p>Reputa-se necessário, portanto, diferenciar despesas efetuadas para atender necessidades repentinas e inesperadas que exijam pronto pagamento, daquelas conhecidas e esperadas, e que por esse motivo seriam, em princípio, passíveis de planejamento e atendimento pelo processo normal de aplicação. Tal entendimento reforça a recomendação proposta na versão preliminar do relatório, no sentido de que sejam elaborados estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização.</p>

2 Nas referências feitas pela ASJURI ao Acórdão nº 1.726/2008-Plenário do TCU, ao longo de sua manifestação, é clara a intenção da unidade em se referir ao Acórdão nº 1.276/2008-Plenário da mesma Corte – de onde foi extraído o critério adotado pela equipe de auditoria para caracterização do achado. Reputa-se tratar-se, portanto, de mero erro material.

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>aplicação, uma vez que implicaria evidenciar aspectos protegidos por sigilo.</p> <p>Por último, ainda que possível e desejável, por questão de economicidade, não faz sentido exigir que despesas até determinado montante sejam realizadas apenas após percorrido processo cujo custo de realização tende a ser superior a eventuais prejuízos advindos da não inserção de referidas despesas no processo normal. Ou seja, para a administração pública, os custos advindos da não inclusão das despesas de pequeno vulto no processo normal de aplicação são, regra geral, menores do que os custos que seriam incorridos caso fosse necessário percorrer todas as etapas desse processo.</p> <p>14. Desse modo, a concessão do suprimento fundamentada no art. 3º, inciso III do Ato nº 53/2018 ou no art. 2º, inciso III do Ato nº 140/2020 estaria amparada no inciso I do art. 45, isto é, para atender despesas eventuais, que exijam pronto pagamento, e para as quais, embora fosse mais econômico e desejável, em razão da eventualidade e da necessidade de pronto pagamento, não é possível exigir que determinadas etapas do processo normal de aplicação sejam executadas antes de se efetivar o dispêndio.</p>	
ASJURI	<p>15. Com relação à exceção do §3º do art. 4º do Ato nº 53/2018, reproduzida no parágrafo único do art. 7º do Ato nº 140/2020 e o aparente conflito com o entendimento firmado no subitem 9.2.4 do acórdão vergastado, observa-se que é permitida apenas nos casos em que a despesa de pronto pagamento é utilizada na preparação e realização do pleito, revisão do eleitorado e cadastramento biométrico, diante dos riscos envolvidos. Trata-se de exceção prevista exclusivamente para os referidos eventos, tendo em vista as consequências que poderiam advir da impossibilidade de realizar determinada despesa necessária à realização do pleito, da revisão do eleitorado ou do cadastramento biométrico, pelo fato de que não pode passar pelo processo normal de aplicação e foi ultrapassado o limite estabelecido no art. 24, II da Lei nº 8.666/93, eis que ocorrem, via de regra, em datas específicas e contam com prazos fatais. De fato, dadas as suas características (necessidade, eventualidade e impossibilidade de subordinação ao processo normal de aplicação, além da própria dinâmica de aplicação do suprimento no qual geralmente há uma reclassificação da despesa ao final - vide informação doc. <a href="#">2202743</a>), submetê-la a um controle de subelemento, dentro de um mesmo exercício, sob pena de caracterização de fracionamento de despesa, torna sua aplicação uma tarefa complexa.</p> <p>16. Considere-se, ainda, que, nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, foram consagrados, expressamente, o consequencialismo e o contextualismo como parâmetros</p>	<p>Quanto ao controle das despesas efetuadas pelo regime de suprimento de fundos a partir do subelemento de despesa, remete-se à análise dos trechos da manifestação da ASJURI, abaixo, que abordam a mudança de entendimento do Tribunal de Contas da União acerca do conteúdo do item 9.2.4 do Acórdão 1.276/2008 – Plenário.</p> <p>Quanto ao argumento de que o consequencialismo e o contextualismo, consagrados nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), fundamentariam a exceção contida nas normas do TRE-RJ, em relação ao subitem 9.2.4 do Acórdão TCU nº 1.276/2008 – Plenário, é pertinente ponderar que o parágrafo único do art. 20 da referida Lei estabelece que “<i>a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta (...), inclusive em face das possíveis alternativas</i>”.</p> <p>No entanto, no caso do Ato GP nº 140/2020, por exemplo — atualmente em vigor —, não foi identificada no processo de sua elaboração e aprovação (Processo SEI 2019.0.000050152-2) a motivação expressa que demonstre a necessidade e adequação da medida adotada de excepcionar, no parágrafo único de seu art. 7º,</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>obrigatórios de decisão administrativa, de modo que o administrador, considerando os obstáculos e dificuldades reais, deve escolher, dentre as soluções possíveis, qual delas é mais necessária e adequada e cujas consequências práticas estarão mais afinadas com atendimento do interesse público<sup>[5]</sup>. Dito de outro modo, em muitas situações, a decisão administrativa não decorrerá de um autorização literal e envolverá ponderação/ avaliação de proporcionalidade, de acordo com as circunstâncias do caso concreto.</p> <p>17. É possível afirmar, portanto, que a exceção contida nas normas deste Regional têm como fundamento os arts. 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964, os arts. 74 a 83 do Decreto nº 200/1967, os arts. 45 a 47 do Decreto nº 93.872/1986 c/c arts. 20 a 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), os últimos no que se refere ao subitem 9.2.4 do Acórdão TCU nº 1.726/2008 – Plenário.</p>	<p>a regra de vedação ao fracionamento de despesa nas hipóteses de suprimento de fundos concedidos para atender despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico, em face de possíveis alternativas.</p> <p>Além disso, é difícil conceber que despesas tão variadas como as que são atendidas pelos suprimentos de fundos concedidos às Zonas Eleitorais possam ser tratadas de maneira uniforme, para fins de eventual afastamento da regra de vedação ao fracionamento de despesas; isso por ser razoável supor que as alternativas de atendimento de uma determinada demanda serão, via de regra, distintas das de outra.</p> <p>Nesse sentido, entende-se que eventual afastamento da regra de vedação ao fracionamento de despesa, com fundamento nos artigos 20 e 22 da LINDB, deva ser especificamente motivado pelo gestor público, evidenciando as consequências práticas da aplicação da regra diante das políticas públicas a seu encargo, os obstáculos e dificuldades reais enfrentados, a adequação da medida diante das possíveis alternativas e a preservação dos direitos dos administrados.</p> <p>Do contrário, a exceção torna-se regra, aplicando-se de forma indistinta a toda e qualquer despesa que venha a ser realizada por meio de suprimento de fundos concedido para atender demandas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico, independentemente de suas características peculiares ou das circunstâncias em que ocorram.</p> <p>Por essa razão, a equipe mantém o entendimento de que a Administração deve reservar ao regime de suprimento de fundos apenas as despesas destinadas a atender demandas repentinas e inesperadas das Zonas Eleitorais, que exijam pagamento no ato, e reforça a importância da elaboração de estudos para identificar despesas que venham sendo comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos, mas que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, de modo que essas demandas sejam incorporadas ao planejamento das futuras contratações da organização. Esses estudos, inclusive, podem vir a subsidiar, ocasionalmente, exceções pontuais e especificamente motivadas à</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
		<p>regra de vedação ao fracionamento de despesas, com fulcro nos artigos 20 e 22 da LINDB, nas hipóteses em que constatada e demonstrada a absoluta inviabilidade de atender, pelo processo normal de contratação, despesas de mesma natureza cujo somatório seja materialmente significativo, e que se afigurem indispensáveis às exigências impostas pelo interesse público.</p>
ASJURI	<p>18. Registre-se que a própria Corte de Contas relativizou seu entendimento no Acórdão nº 1.885/2009 - Plenário ao analisar um caso concreto. Entendeu, na ocasião, que as despesas, em que pese se encontrarem dentro de um mesmo subelemento, possuíam natureza bastante distintas impossibilitando, inclusive, a realização de procedimento licitatório para sua contratação em conjunto. Não se pretende, com esse apontamento, concluir que a referida decisão é aplicável a este Tribunal, alcançando a auditoria em tela. O objetivo é apenas destacar que o Tribunal de Contas da União avalia e fica atento à análise do caso concreto.</p> <p>19. Acrescente-se, ainda, que a despeito deste TRE/RJ ter participado da auditoria que resultou no Acórdão nº 1.726/2008 (item 4 do Relatório), os trabalhos ali desenvolvidos basearam-se em informações referentes ao ano de 2007, portanto, não eleitoral. Consta no item 4.2 do relatório que algumas equipes analisaram também os anos de 2005 e 2006, mas não é possível concluir que a análise incluiu este Regional. Ademais, a norma que regulamentava o regime de suprimento (Ato nº 303/2006), na época, não continha a ressalva ora existente (o que não quer dizer que a situação não ocorresse na prática). Tais elementos nos levam a crer que o caso específico não foi visto e tratado pelo TCU naquele momento ou, se foi visto, não gerou recomendação.</p>	<p>A equipe de auditoria levou em consideração o Acórdão nº 1.885/2009 durante o planejamento dos trabalhos.</p> <p>A flexibilização ali efetuada, contudo, não influenciou a delimitação do critério de auditoria, pois, no caso concreto, a caracterização do fracionamento de despesas pela equipe técnica do TCU – que veio a ser refutada pelo relator, em sua proposta de deliberação – foi realizada a partir da análise de despesas agrupadas nos seguintes subelementos: ND 30 – Material de Consumo – Subelemento 96 – Material de consumo, pagamento antecipado; ND 36 – Outros serviços de terceiros, Pessoa Física – Subelemento 96 – Outros serviços de terceiros, PF, pagamento antecipado; e ND 39 – Outros serviços de terceiros, Pessoa Jurídica – Subelemento 96 – Outros serviços de terceiros, PJ, pagamento antecipado.</p> <p>Ocorre que, no âmbito do TRE-RJ, as despesas com suprimento de fundos são classificadas no subelemento 96 no ato de empenhamento, para fins de concessão da verba ao suprido, ocorrendo, após a realização e comprovação das despesas efetivas, sua reclassificação nos subelementos específicos. Como a base de dados utilizada pela equipe de auditoria continha relação de despesas já reclassificadas (exceto nos casos pontuais informados na manifestação do GABSOF, analisada acima), entendeu-se que a situação verificada na auditoria não se assemelhava ao caso concreto abordado no referido acórdão.</p> <p>Quanto ao Acórdão 1.276/2008, a equipe de auditoria concorda não ser possível concluir se a análise acerca do fracionamento de despesas incluiu o TRE-RJ, tendo sido ponderado, durante o planejamento da auditoria, que o fato de os trabalhos que culminaram na expedição do acórdão terem se baseado predominantemente em informações referentes ao ano de 2007 (não eleitoral) possa ter colaborado para a não identificação de</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
		<p>ocorrências nesse sentido, no âmbito deste Regional. É certo, ainda, que, à época, os normativos internos que regulamentavam o regime de suprimento de fundos não continham, de forma explícita, a exceção à regra de vedação ao fracionamento de despesa discutida no achado.</p>
ASJURI	<p>20. Finalmente, para esgotar o tema, esclareço que a utilização do subelemento de despesa como critério para verificar o fracionamento da despesa é bastante discutível.</p> <p>Dessas considerações depreende-se que o fracionamento indevido de despesas está diretamente relacionado ao dever de planejamento da Administração, caracterizando-se pela adoção de modalidade mais restrita (dentre aquelas previstas na Lei nº 8.666/93) ou pelo incorreto enquadramento em dispensa em razão do valor, a partir da consideração isolada do valor de contratação de objetos de mesma natureza, previsíveis, ao longo de determinado exercício orçamentário (ou da possível duração do contrato, considerando as avenças que comportam prorrogação).</p> <p>Por isso, quando a soma de contratações de mesma natureza previsíveis para o exercício extrapolar o limite previsto no art. 24, II, a utilização deste dispositivo para fundamentar o afastamento do dever de licitar redundava em fracionamento indevido de despesas.</p> <p>Diante desse contexto, o ponto nodal diz respeito à identidade da natureza dos objetos para fins de enquadramento em hipótese de dispensa em razão do valor. Ocorre que não há na legislação um parâmetro definido para determinar o que são bens ou serviços de mesma natureza. Aliás, nem mesmo na doutrina existe um critério objetivo que permita identificar, em todas as situações, quando um objeto é de mesma natureza. Há, apenas, elementos indiciários.</p> <p>Para a Zênite, o elemento/subelemento de despesa não pode ser utilizado como único meio a caracterizar a natureza de bens e serviços. Isso porque, a classificação orçamentária da despesa é critério demasiadamente amplo, que poderia levar à conjugação de despesas que são incompatíveis mas podem se inserir em um mesmo elemento. É o que ocorre, por exemplo, com os gastos com serviços de manutenção de aeronaves e com serviços de manutenção de equipamentos de ar condicionado, que, apesar de completamente distintos, podem se inserir no mesmo elemento.</p> <p>Além disso, o "elemento de despesa" é ferramenta do Direito Financeiro, utilizada para a</p>	<p>A unidade de auditoria reconhece a ausência de parâmetro legal objetivo que defina o critério para caracterização do fracionamento de despesas, tendo adotado, para fins do presente trabalho, o parâmetro preconizado pelo Tribunal de Contas da União no item 9.2.4 do Acórdão 1276/2008 – Plenário, inclusive por se tratar do mesmo critério adotado nos atos internos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do Tribunal (vide, por exemplo, o art. 4º, § 3º, do Ato GP 53/2018 e o art. 7º, parágrafo único, do Ato GP 140/2020). Assim, a equipe de auditoria não inovou nesse sentido.</p> <p>Curiosamente, no entanto, o Acórdão nº 2.557/2009 do Plenário do TCU, que, como bem afirma a ASJURI, de fato dá nova redação ao item 9.2.4 do Acórdão 1276/2008 daquela Corte, substituindo o critério de “idêntico subelemento de despesa” pelo critério de “bens ou serviços de mesma natureza”, para fins de caracterização do fracionamento de despesa, não constou entre os resultados apresentados pelo site do TCU na internet, decorrentes da consulta à jurisprudência selecionada sobre o tema “Suprimento de Fundos” (vide: <a href="https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada/suprimento%2520de%2520fundos/%2520/sinonimos%253Dtrue">https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada/suprimento%2520de%2520fundos/%2520/sinonimos%253Dtrue</a>. Acessado novamente em 24/03/2022).</p> <p>De todo modo, a equipe de auditoria acolhe os argumentos da ASJURI, reconhecendo que o agrupamento, em idêntico subelemento, de despesas efetuadas no mesmo exercício não constitui critério adequado para caracterização do fracionamento de despesa tratado no achado.</p> <p>Por consequência, concorda com o argumento de que o critério adequado para a caracterização do fracionamento de despesas, nesse caso, deva ser a utilização de suprimento de fundos para aquisição de bens ou serviços de mesma natureza mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>realização de funções pertinentes a este ramo do direito. Por outro lado, a problemática apresentada encontra-se na esfera do Direito Administrativo, para o que é necessária, então, a utilização de ferramentas deste ramo do Direito<sup>[6]</sup>.</p> <p>21. Não por outro motivo, posteriormente, em sede de monitoramento, o próprio Tribunal de Contas, acolhendo a manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional, alterou o entendimento que havia firmado, conforme o Acórdão nº 2.557/2009 - Plenário, in verbis:</p> <p>"9.2. dar ao item 9.2.4 do Acórdão 1276/2008 - TCU - Plenário a seguinte redação:</p> <p>9.2.4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços de mesma natureza mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria)";</p> <p>22. Cito, por oportuno, trecho do voto do relator, Ministro Valmir Campelo:</p> <p>9. No caso, a Semag reconhece a validade dos argumentos trazidos pela STN, os quais justificariam a alteração pretendida por aquele órgão, no sentido de que a caracterização do fracionamento ilegal se dê pela aquisição de bens ou serviços de mesma natureza, e não pela aquisição de bens ou serviços classificados em idêntico subelemento de despesa.</p> <p>10. Realmente, trata-se de inexatidão técnica que reclama correção por parte do Tribunal, consoante sugerido pela unidade instrutiva.</p> <p>11. De fato, não há como se concluir que a classificação das despesas segundo a legislação contábil/orçamentária (norma geral) é que nortearia a definição da modalidade de licitação ou do caso de dispensa de certame da espécie para as contratações com a administração. Até porque a Lei nº 8.666/1993 é a norma especial que rege os procedimentos de licitações e contratos para o setor público. E conforme elementar princípio de hermenêutica, havendo conflito entre uma norma especial e outra geral, aquela prevalece sobre esta última.</p> <p>12. Parece inegável que a intenção do legislador foi estabelecer como regra que o parcelamento deverá obedecer ao princípio da economicidade, com justificativa técnica e econômica da contratação parcial, sendo vedado, em qualquer caso, o fracionamento como expediente para se</p>	<p>os limites legais da dispensa pelo valor.</p> <p>Diante disso, os quadros apresentados pela equipe de auditoria deixam de ser compreendidos como evidências de fracionamento indevido de despesas, para serem compreendidos como indícios de tal ocorrência.</p> <p>Essa conclusão, por outro lado, impõe a necessidade de se reavaliar o conceito de fracionamento de despesa que vem sendo adotado nos normativos internos do Tribunal aplicáveis ao regime de suprimento de fundos, como o contido no art. 7º, parágrafo único, do Ato GP 140/2020, atualmente em vigor, que também utiliza o critério do agrupamento em idêntico subelemento de despesa para caracterizar tal ocorrência.</p> <p>Além disso, entende-se pertinente que a regulamentação interna do regime de suprimento de fundos contemple o estabelecimento de critérios objetivos para a identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza, de modo a possibilitar a prevenção e a identificação de ocorrências de fracionamento indevido de despesa.</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>fugir ao procedimento licitatório ou à modalidade de certame mais complexa.</p> <p>13. Desse modo, para se determinar a modalidade a ser adotada ou a hipótese de contratação direta, o critério de se somarem os gastos classificados no mesmo subelemento de despesa peca num ponto essencial: reúne, para esse fim, bens ou serviços que não possuem a mesma natureza, embora estejam agrupados na mesma rubrica orçamentária. Logo, esse parâmetro não deve mesmo prosperar, sob pena de inviabilizar técnica e economicamente as contratações que requeiram a sua adoção.</p> <p>14. Não é demais recordar que um dos objetivos da licitação é permitir a contratação de maneira mais econômica para o erário. Nesse sentido, quis o legislador, preservando tal objetivo, eliminar gastos com procedimentos inúteis para contratações de pequeno porte, fazendo entender que tais dispêndios prejudicariam a própria administração. Sem dúvida, em situações do gênero, é mais vantajoso contratar-se diretamente – sem delongas e formalidades maiores –, evitando que aquisições de custos irrelevantes se transformem em fontes de gastos indevidos.</p> <p>15. O certo é que a contratação direta, no caso de pequenas importâncias, não pode servir como mero artifício para se fazer parcelamento de compras ou serviços unos por natureza e que, por isso, devem ser processados de forma conjunta e concomitante.</p> <p>16. Com essas considerações, acolhendo a proposta da Semag, voto por que o Tribunal d16. Com essas considerações, acolhendo a proposta da Semag, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.</p> <p>23. Tais considerações coadunam-se com as manifestações da SOF nos docs. <u>2200591</u> e <u>2202743</u>.</p>	
ASJURI	<p>24. Consigna-se, finalmente, que em que pese haver fundamento para a exceção prevista nas normas auditadas (Ato 53/2019 e Ato 140/2020), esta Assessoria entende que ela ocorre nos limites definidos nesta informação, isto é, configurada a necessidade, a eventualidade e a impossibilidade de subordinação ao processo normal de aplicação. Isso não afasta, obviamente, a obrigatoriedade de fortalecer controles, o que perpassa pela aderência a outros artigos da norma (ex.: arts. 11 e 13 do Ato GP nº 140/2020) e pelo levantamento após cada eleição/revisão/cadastramento biométrico das despesas que podem ser incluídas no planejamento do Tribunal. A propósito, para um contorno mais adequado do que seria a denominação de eventualidade, entende-se algo fortuito ou ocasional (ocorre algumas vezes, em certas ocasiões), abrangendo, assim, as despesas fortuitas ou aquelas que ocorrem em determinadas datas (eleição,</p>	<p>Como já dito acima, a equipe de auditoria entende que eventual afastamento da regra de vedação ao fracionamento de despesa, com fundamento nos artigos 20 e 22 da LINDB, para que seja cogitado, exigiria motivação específica do gestor público, evidenciando as consequências práticas da aplicação da regra diante das políticas públicas a seu encargo, os obstáculos e dificuldades reais enfrentados, a adequação da medida diante das possíveis alternativas e a preservação dos direitos dos administrados. Do contrário, a exceção tornar-se-ia regra, aplicável de forma indistinta a uma variedade de despesas, independentemente de suas especificidades, pelo simples fato de</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>revisão ou cadastramento), mas não podem ser submetidas ao processo normal de contratação (licitação ou dispensa).</p>	<p>terem sido realizadas com recursos de suprimentos de fundos concedidos para atender necessidades de Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico.</p> <p>No entanto, as conclusões da equipe de auditoria e as da ASJURI coincidem no ponto em que apenas cogitam tal possibilidade para despesas que cumpram os requisitos básicos da necessidade, da eventualidade e da impossibilidade de subordinação ao processo normal de aplicação.</p> <p>Nesse sentido, demonstra-se indispensável, como bem pontuado pela ASJURI, que a Administração realize periodicamente levantamento das demandas enfrentadas pelas Zonas Eleitorais nesses períodos críticos, a fim de planejar a adequada cobertura contratual para seu atendimento, sempre que for possível a realização das despesas pelo processo normal de contratação.</p> <p>É preciso que se diferenciem, portanto, por meio de adequados estudos, as despesas que ocorrem em determinadas datas (como aquelas que só se manifestam nas eleições, revisões ou cadastramento, por exemplo), mas que são passíveis de planejamento e atendimento pelas vias normais, daquelas que, além de só se manifestarem nesses períodos, não possam se submeter ao processo normal de contratação, por sua total imprevisibilidade ou pela ausência de soluções de mercado aptas a atendê-las pelo procedimento regular de aplicação, de modo a reservar apenas a essas últimas a utilização do regime de suprimento de fundos.</p>
ASJURI	<p><u>DO LIMITE DA DISPENSA NO EXERCÍCIO DE 2020</u></p> <p>25. Com relação à tabela elaborada no doc.<a href="#">2177233</a>, relativa ao exercício de 2020, destaco que a MP nº 961/2020, convertida na Lei nº 14.065/2020, dentre outras medidas, alterou os limites de dispensa de licitação durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.</p> <p>Art. 1º A administração pública dos entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos fica autorizada a:</p>	<p>A equipe de auditoria acolhe os argumentos da ASJURI de que o conteúdo da MP nº 961/2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.065/2020, impacta as tabelas de gastos apresentadas, referentes ao exercício de 2020. Nesse sentido, se mantidos os critérios originalmente utilizados na fase de testes, apenas restaria caracterizado fracionamento de despesas decorrente da utilização do regime de suprimento de fundos, naquele exercício, no caso dos três primeiros subelementos da tabela “Exercício de 2020 – Somatório de Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos”, contida no id <a href="#">2177220</a>.</p> <p>No entanto, o achado já foi relativizado, considerando o acolhimento pela equipe de auditoria dos argumentos da ASJURI,</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>I - dispensar a licitação de que tratam os incisos I e II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, até o limite de:</p> <p>a) R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para obras e serviços de engenharia, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta e concomitantemente; e</p> <p>b) R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para outros serviços e compras, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço ou de compra de maior vulto, que possam ser realizados de uma só vez. [...]</p> <p>Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se aos atos realizados durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.</p> <p>Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se aos contratos firmados no período de que trata o caput deste artigo independentemente do seu prazo ou do prazo de suas prorrogações.</p> <p>26. Da análise do dispositivo legal, verifica-se que se trata de autorização ampla e dissociada das contratações realizadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, objeto da Lei nº 13.979/2020, desde que observado o marco temporal determinado pelo estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020 (31/12/2020).</p> <p>27. Neste sentido, transcrevo doutrina de José Anacleto Abduch Santos e de Carmen Iêda Carneiro Boaventura e Marcus Vinícius Reis de Alcântara:</p> <p>A Medida Provisória nº 961 de 2020 foi convertida na Lei nº 14.065 de 30 de setembro de 2020.</p> <p>A Lei nº 14.065/2020 tem vigência expressa determinada pelo mesmo tempo do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Este Decreto Legislativo fixa o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 até 31 de dezembro de 2020.</p> <p>Diferentemente do que ocorre com as disposições contidas na Lei nº 13.979/2020 – que contém normas que somente tem aplicação quando das licitações ou contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia - as normas da nova lei tem vigência e aplicação em relação a qualquer espécie de contratação, destinada ou não ao enfrentamento direto ou indireto da</p>	<p>de que o critério adequado para a caracterização do fracionamento de despesas deva ser a utilização de suprimento de fundos para aquisição de bens ou serviços de mesma natureza mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites legais da dispensa pelo valor, e não a aquisição de bens e serviços classificados em idêntico subelemento.</p> <p>Nesse sentido, especificamente em relação ao exercício de 2020, considera-se que as aquisições classificadas nos três primeiros subelementos da tabela “Exercício de 2020 – Somatório de Despesas Pagas pelo Regime de Suprimento de Fundos”, contida no id <u>2177220</u>, caracterizam indício de fracionamento de despesas, e não fracionamento de despesas propriamente dito. Tal entendimento não se aplica, portanto, às demais aquisições contidas na referida tabela, uma vez que os somatórios das despesas, em cada subelemento, resultaram em valores inferiores ao limite definido pelo art. 1º, I, b, da Lei nº 14.065/2020.</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>pandemia de Covid-19.</p> <p>A Lei fixa novos valores-limite para as contratações diretas. Podem ser contratados obras e serviços de engenharia até R\$ 100.000,00, sem licitação, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou, ainda, para obras e serviços da mesma natureza da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente.</p> <p>Também podem ser contratados compras e serviços em geral até R\$ 50.000,00, sem processo licitatório, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.[7]</p> <p><b>2.1 DOS LIMITES DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR</b></p> <p>Ultrapassado esse destaque preliminar, interessante notar que a Lei nº 14.065/2020 praticamente manteve a redação da Medida Provisória 961/2020 no que tange aos limites da dispensa em razão do valor prevista no art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, sendo R\$100.000,00 (cem mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para outros serviços e compras, conforme disposição do inciso I do artigo 1º. Assim, até 31 de dezembro de 2020, os agentes públicos poderão continuar dispondo desses limites ampliados em seus processos de contratação (sendo avaliado, caso a caso, qual o melhor formato para a contratação, observados os custos e também a questão do tempo, conforme mencionado alhures).</p> <p>Importante trazer à baila que a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, com limites ampliados trazidos pela Lei nº 14.065/2020 é diferente da dispensa emergencial prevista no art. 4º da Lei nº 13.979/2020. Essa última não possui limite de valor nem incide na hipótese de fracionamento, prevista no art. 23, §5º da Lei nº 8.666/93. Ademais, deve ser utilizada especificamente para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia ou insumos relacionados com o enfrentamento da emergência de saúde pública (art. 4º, caput da Lei nº 13.979/2020) – limite material.</p> <p>Já a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, com limites ampliados trazidos pela Lei nº 14.065/2020, pode ser utilizada pelos agentes públicos, para qualquer contratação, porém é necessária cautela, pois esta ferramenta, diferentemente da hipótese da dispensa emergencial da Lei nº 13.979/2020, está submetida à</p>	

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>vedação legal relativa ao fracionamento. Além disso, é relevante ressaltar que o aumento dos limites da dispensa não significa na possibilidade ampla de compra sem justificativas e motivações pertinentes ao processo de contratação. É indispensável que o agente público possua respaldo para realizar as contratações diretas por dispensa de licitação, seja pela dispensa emergencial prevista no art. 4º da Lei nº 13.979/2020 seja a dispensa em razão do valor, com limites ampliados, trazidos pela Lei nº 14.065/2020, sempre com motivação dos seus atos.</p> <p>A Lei nº 8.666/1993 dispõe em seu art. 26, parágrafo único, sobre as justificativas a serem apresentadas nos processos de contratação direta. No caso das contratações por dispensa de licitação fundamentadas nos incisos I e II do art. 24 (com valores definidos pela Lei nº 14.065/2020), devem ser apresentadas no processo a razão da escolha do futuro contratado e a justificativa do preço a ser praticado. Já a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre a dispensa de licitação para enfrentamento da emergência de saúde pública, aponta no art. 4º B que se presumem comprovadas as situações de emergência, bem como a necessidade de pronto atendimento, os riscos envolvidos e a limitação da contratação à necessária ao atendimento da situação de emergência. Ainda assim, a Administração deverá comprovar o nexo de causalidade entre o objeto pretendido e o enfrentamento da emergência. No atual cenário de pandemia, é necessário avaliar qual o formato de contratação mais viável, sendo premente a necessidade de diferenciação dos institutos previstos em Lei, conforme descrito neste tópico. Não há que se confundir, portanto, a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93, com limites ampliados trazidos pela Lei nº 14.065/2020 e a dispensa emergencial prevista no art. 4º da Lei nº 13.979/2020. Assim, o agente público poderá agir com maior segurança jurídica, para que possa avaliar o caso concreto e definir o tipo de contratação mais apropriado.[8]</p> <p>28. No mesmo sentido, tem-se o PARECER nº 00012/2020/CNMLC/CGU/AGU – INTELIGÊNCIA DA MPV 961/2020 E EMC 106/2020, da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - AGU:</p> <p>3.2 Irrelevância do objetivo da contratação - Aplicação da MPV para todas as contratações feitas no período do Estado de Calamidade;</p> <p>24. As inovações trazidas pela Medida Provisória nº 961/2020 são de ordem geral, ou seja, os</p>	

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	<p>agentes públicos poderão se valer, no prazo delimitado pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020, independentemente do objeto e do objetivo de contratação, das ferramentas de inovação e aperfeiçoamento provocadas pelo aludido normativo. Assim sendo, impende observar que as disposições do normativo se aplicam independentemente de sua vinculação imediata ao enfrentamento da crise provocada pela COVID-19. Cite-se:</p> <p>"2. A proposta visa estabelecer medidas voltadas para garantir a aquisição de bens, serviços e insumos durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, ou seja, até 31 de dezembro, visando atender a situações regulares, em que o gestor público necessita se valer de regras diferenciadas para garantir a disponibilidade de bens ou serviços indispensáveis ao atendimento do interesse público, o que demonstra sua relevância. Inclusive será exitoso para o enfrentamento da atual situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID 19), de que trata a Lei nº 13.979 de 2020, conforme será demonstrado. " (EM n. 00144/2020 ME)</p> <p>29. Assim, entendo que a referida norma repercute no resultado da tabela de gastos do exercício de 2020.</p>	
ASJURI	<p><u>DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS</u></p> <p>30. A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) traz a disciplina e os limites da dispensa em razão do valor no art. 75, I e II, dispondo, ainda, em seu §1º, II, que para aferição dos limites deverão ser observados o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.</p> <p>31. A Instrução Normativa SEGES nº 67/2021, que regulamenta a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133/2021 e institui a dispensa eletrônica, no âmbito do Poder Executivo, define como ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE. A referida norma serve de base para os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG nº 57/2021 (SEI nº <u>2021.0.000018012-7</u>), em fase de elaboração de relatório para implementação da dispensa em razão do valor, no âmbito deste Tribunal.</p> <p>32. Desse modo, as recomendações advindas da presente auditoria poderão encontrar um cenário distinto, caso a nova lei de licitações já esteja implementada para as contratações diretas, em</p>	<p>De fato, a aplicação da Nova Lei de Licitações demandará a adoção dos limites de seu art. 75 para aferição de eventual ocorrência de fracionamento de despesas.</p> <p>Nesse sentido, e considerando ainda as ponderações da ASJURI sobre os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG nº 57/2021, entende-se necessário que haja alinhamento entre os normativos internos que vierem a tratar da dispensa de licitação pelo valor e os que vierem a tratar do regime de suprimento de fundos, especialmente quanto aos critérios para identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza.</p>

Unidade auditada	Manifestação da unidade auditada	Análise da equipe de auditoria
	razão do valor.	
ASJURI	<p>33. Importante salientar, por derradeiro, que pode se afigurar complexo e inviável o somatório de despesas provenientes de suprimento de fundos com as realizadas por dispensa em razão do valor num mesmo exercício, como sugerido no item II do relatório preliminar<sup>[9]</sup>, seja pelo critério de classificação contábil ou pela atividade econômica, em virtude da natureza dos regimes, o primeiro de execução simplificada para despesas que não podem se subordinar ao processo normal (suprimento de fundos) e o segundo de aplicação normal, com todas as etapas do processo de execução pública (dispensa de licitação).</p>	<p>A equipe de auditoria entende que a necessidade de controlar os dispêndios realizados pelo regime de suprimento de fundos e por dispensa de licitação pelo valor, em um mesmo exercício, para fins de adequação aos limites definidos quer no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93, quer no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021, se impõe por uma questão de conformidade com a jurisprudência do TCU, cujo Plenário, antes mesmo da prolação dos Acórdãos 1.276/2008 e 2.557/2009, já manifestara, no Acórdão nº 216/2002, o entendimento segundo o qual a realização de reiteradas aquisições por meio de dispensa de licitação (art. 24, I e II) e suprimento de fundos em valores superiores ao limite estabelecido para dispensa pelo valor caracteriza fracionamento da despesa. Tal acórdão, inclusive, foi citado na Nota Técnica nº 2308/2007/CCONT/STN, para fundamentar esse entendimento.</p> <p>De todo modo, a equipe entende que as maiores dificuldades devem ser encontradas para a aferição das despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, uma vez que, na sistemática adotada pelo Tribunal, o eventual acúmulo de despesas acima dos limites legais em idêntico subelemento – que pode ser considerado o primeiro indício de que tenha ocorrido fracionamento indevido de despesas – apenas é identificado por ocasião da reclassificação das despesas, quando estas já foram realizadas. Nas aquisições por dispensa de licitação pelo valor, por sua vez, o controle tende a ser muito mais simples, já que os objetos são definidos antes da realização da despesa, sendo possível, portanto, verificar previamente se e em que montante foram realizadas despesas de mesma natureza, no mesmo exercício e sob o mesmo fundamento.</p> <p>Tal circunstância, mais uma vez, reforça a necessidade de que a Administração reserve ao regime de suprimento de fundos apenas as despesas destinadas a atender demandas repentinas e inesperadas das Zonas Eleitorais, que exijam pagamento no ato, e de que sejam elaborados estudos para identificar despesas que venham sendo comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos, mas que sejam previsíveis e passíveis de atendimento pelo processo normal de contratação, de modo que essas</p>

<b>Unidade auditada</b>	<b>Manifestação da unidade auditada</b>	<b>Análise da equipe de auditoria</b>
		demandas sejam incorporadas ao planejamento das futuras contratações do Tribunal.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA  
SEÇÃO DE AUDITORIA DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E PROCESSOS FINALÍSTICOS

## SUMÁRIO EXECUTIVO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 1/2022

### SUPRIMENTO DE FUNDOS

**Processo SEI nº 2021.0.000012702-1**

**Objeto:** Regime de suprimento de fundos no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ).

**Unidades auditadas:** Diretoria-Geral (DG) e Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF).

**Previsão:** Anexo I, item 5, do Plano Anual de Auditoria de 2021 (PAA 2021) e Anexo I, item 7, do Plano Anual de Auditoria de 2022 (PAA 2022) — Versão Revisora.

Com base nas informações consignadas no relatório de auditoria acima referenciado, apresentamos, a seguir, uma síntese do trabalho executado, contendo seu objetivo, principais constatações e recomendações direcionadas às áreas responsáveis, com o intuito de contribuir para o processo de melhoria contínua da gestão do Tribunal.

#### I – OBJETIVO DA AUDITORIA

A presente auditoria teve como objetivo avaliar, com base em riscos, a conformidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão dos recursos aplicados pelo regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ.

Nesse sentido, as análises realizadas pela equipe de auditoria basearam-se nas seguintes questões de auditoria:

- 1) Houve fracionamento indevido das despesas realizadas com suprimentos de fundos, ultrapassando-se o limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993?
- 2) As despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, nas hipóteses do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020, atenderam ao critério da eventualidade, previsto no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986?
- 3) Para as aquisições de materiais de consumo e prestações de serviços pelo regime de suprimento de fundos, foram adotadas medidas para demonstrar o atendimento das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020?

- 4) As prestações de contas de suprimentos de fundos foram apresentadas no prazo estabelecido?
- 5) Diversos(as) supridos(as) adquiriram bens ou serviços semelhantes de forma fragmentada, gerando potencial perda de economia de escala?
- 6) Os suprimentos de fundos foram concedidos a tempo de permitir que os supridos dispusessem dos recursos durante todo o período de aplicação previsto nos Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ para o pleito de 2020?
- 7) Nas contratações pelo regime de suprimento de fundos, foram observadas as vedações previstas no art. 13 do Ato GP nº 140/2020?
- 8) As despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos estão comprovadas por documentos hábeis?
- 9) Houve o recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física?

## II – PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Finalizados os trabalhos referentes à presente auditoria, a equipe designada constatou, em relação a atos praticados pelo regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ:

- a) realização de gastos, no mesmo subelemento de despesa e no mesmo exercício, em valor superior ao limite do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, caracterizando indício de fracionamento de despesa;
- b) realização de gastos não eventuais por meio de suprimentos de fundos concedidos com base no art. 2º, inciso III, do Ato GP nº 140/2020;
- c) ausência de evidência de controle(s) para mitigar o risco de não observância das condições previstas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020;
- d) entrega de prestações de contas após o prazo estabelecido;
- e) suprimentos de fundos concedidos para o pleito de 2020 com período de aplicação inferior aos prazos de referência previstos nos Manuais de Suprimento de Fundos do Tribunal;
- f) realização de contratação vedada pelo art. 13 do Ato GP nº 140/2020;
- g) realização de despesas não comprovadas por documentos hábeis; e
- h) deficiência nos controles para mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física.

### III - RECOMENDAÇÕES

Em decorrência das situações encontradas, foram apresentadas as seguintes recomendações, com fundamento no art. 37 da Resolução TRE-RJ nº 1.176/2021:

#### 1) À Diretoria-Geral:

1.1) Considerando o disposto no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, no art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021 e no item 9.2.4 do Acórdão TCU nº 1.276/2008 – Plenário, com a redação que lhe foi dada pelo item 9.2 do Acórdão TCU nº 2.557/2009 – Plenário, adote as providências necessárias no sentido de (referência: achado II.1 do Relatório de Auditoria nº 1/2022):

1.1.1) elaborar estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização, a fim de mitigar o risco de fracionamento indevido de despesas;

1.1.2) implementar controle(s) específicos para mitigar o risco de fracionamento indevido de despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos, a fim de evitar a extrapolação dos limites legais de dispensa de licitação pelo valor; e

1.1.3) propor a revisão dos normativos que regulamentam o regime de suprimento de fundos no âmbito do TRE-RJ, para:

1.1.3.1) estender a vedação de fracionamento de despesa como regra para todas as hipóteses de concessão de suprimento de fundos — inclusive aquelas destinadas a atender despesas das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais, revisões de eleitorado e cadastramento biométrico —, em observância aos limites legais estabelecidos para dispensa de licitação pelo valor;

1.1.3.2) avaliar a conveniência e oportunidade de condicionar eventual afastamento da regra de vedação ao fracionamento de despesa, com fundamento nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), regulamentados pelo Decreto nº 9.830/2019, à apresentação de motivação específica, que evidencie as consequências práticas da aplicação da regra diante das políticas públicas a encargo da gestão, os obstáculos e dificuldades reais enfrentados, a adequação da medida diante das possíveis alternativas e a preservação dos direitos dos administrados, limitando tal possibilidade, em qualquer caso, à realização de despesas que cumpram o requisito básico da necessidade, bem como os da eventualidade e da impossibilidade de subordinação ao processo normal de aplicação, previstos no caput e no inciso I do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986;

1.1.3.3) reavaliar o conceito de fracionamento de despesa que vem sendo adotado nos normativos do Tribunal relativos ao regime de suprimento de fundos, como o contido no art. 7º, parágrafo único, do Ato GP 140/2020, que utiliza o critério do agrupamento em idêntico subelemento de despesa para caracterizar tal ocorrência, e não a aquisição de bens ou serviços de mesma natureza, de modo a se alinhar à diretriz contida no item 9.2 do Acórdão TCU nº 2.557/2009 - Plenário;

1.1.3.4) estabelecer critérios objetivos para a identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza, de modo a possibilitar a prevenção e a identificação de ocorrências de fracionamento indevido de despesa; e

1.1.3.5) alinhar as diretrizes internas que vierem a tratar da dispensa de licitação pelo valor — a exemplo das que estão sendo objeto dos trabalhos do grupo instituído pela

Portaria DG nº 57/2021 (Processo SEI nº 2021.0.000018012-7) — e as que vierem a tratar do regime de suprimento de fundos, especialmente quanto aos critérios para identificação do que sejam bens e serviços de mesma natureza, para fins de caracterização de fracionamento indevido de despesas.

1.2) Considerando o disposto no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986, adote as providências necessárias no sentido de (referência: achado II.2 do Relatório de Auditoria nº 1/2022):

1.2.1) elaborar estudos para identificar despesas comumente realizadas pelo regime de suprimento de fundos que possam ser submetidas ao processo normal de contratação, e incorporar essas demandas ao planejamento das futuras contratações da organização, a fim de mitigar o risco de realização de despesas não eventuais por meio do regime de suprimento de fundos;

1.2.2) implementar controle(s) específico(s) para mitigar o risco de realização de despesas não eventuais por meio do regime de suprimento de fundos, em relação às hipóteses de concessão que encontram fundamento de validade no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986 — destinadas a atender despesas eventuais que exijam pronto pagamento (caso do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020) —, sobretudo na hipótese de concessão para atendimento das Zonas Eleitorais na preparação e realização dos pleitos eleitorais; e

1.2.3) propor a incorporação do critério da eventualidade aos normativos e manuais internos que dispõem sobre o regime de suprimento de fundos, em relação às hipóteses de concessão que encontram fundamento de validade no art. 45, inciso I, do Decreto nº 93.872/1986 (caso do art. 2º, incisos II e III, do Ato GP nº 140/2020), a fim de evitar a realização, pelo regime de suprimento de fundos, de despesas que, pela sua previsibilidade e pela existência de soluções de mercado aptas a atendê-las, poderiam ser submetidas ao processo normal de contratação.

1.3) Adote as providências necessárias no sentido de:

1.3.1) estabelecer rotina de comunicação entre os(as) supridos(as) e os setores e/ou sistemas responsáveis pelo fornecimento de informações sobre a possibilidade de provimento de demanda por material de consumo ou serviço diretamente pelos setores competentes do Tribunal, com vistas ao atendimento às condicionantes atualmente dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020 para aplicação do regime de suprimentos de fundos (referência: achado II.3 do Relatório de Auditoria nº 1/2022);

1.3.2) estabelecer rotina para evidenciar, a qualquer tempo, que despesas realizadas pelo regime de suprimento de fundos atendiam, à época de sua realização, às condicionantes atualmente dispostas no art. 11 do Ato GP nº 140/2020, de modo a viabilizar a manutenção e a guarda de elementos comprobatórios da conformidade dos gastos com a norma regulamentar (referência: achado II.3 do Relatório de Auditoria nº 1/2022);

1.3.3) aprimorar os controles para mitigar o risco de entrega de prestações de contas de suprimentos de fundos após o prazo estabelecido, em atendimento ao disposto no art. 45, § 2º, do Decreto nº 93.872/1986 e no art. 81, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200/1967 (referência: achado II.4 do Relatório de Auditoria nº 1/2022);

1.3.4) aprimorar o(s) controle(s), sobretudo quanto aos aspectos preventivo e detectivo, para mitigar o risco de não observância, na contratação de serviços ou aquisição de materiais pelo regime de suprimento de fundos, das vedações previstas no

art. 13 do Ato GP nº 140/2020 (referência: achado II.6 do Relatório de Auditoria nº 1/2022);

1.3.5) revisar os Manuais de Suprimento de Fundos do TRE-RJ, para que seja expressamente informada a não admissão de cupom fiscal como comprovante de despesa, com a consequente exclusão dos termos “cupom” e “cupom fiscal” de dispositivos atualmente em vigor, bem como sejam alterados os itens que tratam do comprovante de despesa para vendas ou serviços realizados por MEI, a fim de exigir a apresentação de documento fiscal nesses casos, com fundamento, respectivamente, no Capítulo VI do Anexo I do Livro VI do Decreto Estadual-RJ nº 27.427/2000 (Regulamento do ICMS) — acrescentado pelo Decreto Estadual-RJ nº 44.785/2014 e alterado pelo Decreto Estadual-RJ nº 46.059/2017 e pelo Decreto Estadual-RJ nº 47.033/2020 —, bem como no art. 26, §§ 1º e 6º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006 e art. 106, inciso II, alínea "b", itens 1 e 2, da Resolução nº 140/2018 do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) (referência: achado II.7 do Relatório de Auditoria nº 1/2022); e

1.3.6) aprimorar os controles para mitigar o risco de não retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) — quando aplicáveis —, nos casos de contratação de serviços prestados por pessoa física pelo regime de suprimento de fundos, em atendimento ao disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 116/2003 e no art. 18 do Ato GP nº 140/2020 (referência: achado II.8 do Relatório de Auditoria nº 1/2022).

## **2) À Diretoria-Geral e à Secretaria de Orçamento e Finanças:**

2.1) Avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem medidas para garantir que os recursos de suprimentos de fundos sejam disponibilizados aos(as) supridos(as) pelo maior tempo possível, observados os limites legais e regulamentares, podendo adotar, se for o caso, entre outras medidas julgadas pertinentes, as a seguir relacionadas (referência: achado II.5 do Relatório de Auditoria nº 1/2022):

2.1.1) estabelecer período de referência para encaminhamento das solicitações de suprimentos de fundos destinados à preparação e realização dos pleitos eleitorais, considerando a antecedência necessária para análise dos pedidos e adoção das demais providências operacionais, de modo a garantir a disponibilidade dos recursos pelo maior tempo possível em todos os casos em que a solicitação da verba ocorrer dentro do período fixado, desde que o(a) suprido(a) adote tempestivamente as providências a seu encargo, se for o caso;

2.1.2) esclarecer às Zonas Eleitorais que os pedidos de suprimento de fundos encaminhados após o período de referência estabelecido poderão não ser processados a tempo de garantir a disponibilidade dos recursos pelo maior tempo possível, mesmo que o(a) suprido(a), após o pedido, adote tempestivamente as providências a seu encargo, se for o caso; e

2.1.3) implementar procedimentos para garantir que o recebimento dos cartões, por parte dos(as) supridos(as), chegue ao conhecimento da SOF com a maior brevidade possível, evitando depender exclusivamente da iniciativa dos(as) próprios(as) supridos(as) em comunicar o recebimento.

#### **IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As medidas corretivas propostas nas recomendações registradas neste sumário e no relatório de auditoria visam implementar ou aprimorar controles para mitigar riscos significativos relacionados ao regime de suprimento de fundos e, por conseguinte, aumentar o nível de segurança quanto ao alcance dos respectivos objetivos operacionais e de conformidade.



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA DA PRESIDÊNCIA**  
**SEÇÃO DE AUDITORIA DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E PROCESSOS**  
**FINALÍSTICOS**

MEMORANDO SEAUGI 2/2022

Senhor Secretário de Auditoria Interna,

Em cumprimento ao artigo 37 da Resolução TRE-RJ nº 1.176/2021, submeto à sua apreciação o Relatório Final de Auditoria nº 1/2022 — Suprimento de Fundos (id 2301679), com o qual me manifesto de acordo.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 27 de abril de 2022.

---

**THIAGO MARVILA MORAIS**  
**CHEFE DA SEÇÃO DE AUDITORIA DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E PROCESSOS**  
**FINALÍSTICOS**



Documento assinado eletronicamente em 28/04/2022, às 15:46, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **2301556** e o código CRC **422B0B58**. No momento só é possível efetuar a verificação de autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA DA PRESIDÊNCIA**  
**SEÇÃO DE AUDITORIA DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E PROCESSOS**  
**FINALÍSTICOS**

PROCESSO Nº 2022.0.000017217-1

**DESPACHO**

Manifesto-me de acordo com o Relatório de Auditoria 1/2022 - Suprimento de Fundos (id 2301679) e aprovo as propostas de encaminhamento exaradas, às quais acrescento o seguinte:

À Diretoria-Geral:

1) fixar prazo de 60 (sessenta) dias, com fundamento nos arts. 37, § 1º, e 39 da Resolução TRE-RJ 1.176/2021, para que elabore, em articulação com as demais unidades auditadas, e apresente a esta Secretaria de Auditoria Interna plano de ação consolidado para o atendimento integral das recomendações propostas no item IV do Relatório de Auditoria 1/2022, discriminando, no mínimo, etapas de implementação, se cabível, unidades/subunidades responsáveis e respectivos prazos parciais, os quais, no conjunto, não deverão exceder o prazo final de 24 (vinte e quatro) meses, que inclui o prazo para elaboração e apresentação do plano de ação consolidado;

2) comunicar que, a título de monitoramento da auditoria, o acompanhamento das providências adotadas pelas unidades auditadas, com vistas ao atendimento das recomendações, dar-se-á por meio de evidências ratificadas e informadas a esta Secretaria de Auditoria Interna pela Diretoria-Geral, em reportes, no máximo, a cada 3 (três) meses, ao passo que as sucessivas etapas forem sendo implementadas, independentemente de requisição de informação.

Rio de Janeiro, 28 de abril de 2022.

---

**CARLOS EDUARDO DE QUEIROZ PEREIRA**

## SECRETÁRIO(A) DE AUDITORIA INTERNA



Documento assinado eletronicamente em 28/04/2022, às 17:52, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?)

[rj.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **2303038** e o código CRC **0E5328F4**. No momento só é possível efetuar a verificação de autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.

---