



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

RELATÓRIO TÉCNICO Nº. 03/2015

Ref.: Plano Anual de Auditoria – PAA 2015

Assunto: Auditoria Efetuada no Plano Plurianual – PPA e Lei Orçamentária Anual – LOA do Tribunal de Justiça do Estado do Acre – TJ/AC, junto à área de Planejamento do TJ AC.

Exma. Senhora Presidente,

Em atenção ao planejamento desta unidade, disposto no Plano Anual de Auditoria – PAA 2015, aprovado por esta Presidência, apresentamos o Relatório Técnico de Auditoria, na área de Orçamento, com vistas a verificar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual - PPA, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre, bem como a observância das diretrizes estabelecidas na Resolução nº. 195/2014 do CNJ.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria de resultado, objetivando averiguar o cumprimento do Plano Plurianual – PPA 2012-2015, bem como da execução das Leis Orçamentárias Anuais dos exercícios de 2014 e 2015, sendo o último exercício analisado até o mês de junho.

Verificar-se-á se as metas previstas no PPA 2012-2015 estão sendo cumpridas nas execuções orçamentárias dos exercícios de 2014 e 2015, bem como se estão sendo realizados planejamentos e acompanhamentos periódicos dos projetos e emitir-se-á opinião acerca do desempenho da área auditada, através da análise das peças orçamentárias deste Poder, visando solucionar divergências, acaso existentes, advindas do não cumprimento das metas previstas no PPA e do cumprimento da Resolução nº. 195/2014, emanada pelo CNJ.

O trabalho foi desenvolvido na sede do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, **no período de 01 a 30 de julho de 2015**, e os exames foram efetuados de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao serviço público e à área de gestão orçamentária.

Nenhuma restrição foi imposta quanto ao método ou extensão dos trabalhos. Os procedimentos para execução dos exames de auditoria foram aplicados de acordo com a natureza e atividade da unidade auditada e abrangeram suas áreas de atuação.

Definiram-se as seguintes questões de auditoria, presentes na matriz de procedimentos, acostada aos autos:

Questões de Auditoria:	
1.	As subações executadas na LOA de 2013 e 2014 estavam previstas no PPA?
2.	As metas de 2013 e de 2014 foram / estão sendo executadas nos valores previstos no PPA?
3.	As metas previstas no PPA são planejadas / detalhadas e efetivamente acompanhadas?
4.	A distribuição do orçamento para o exercício de 2015 obedece às diretrizes da Resolução CNJ nº 195, de 03 de junho de 2014?
5.	Os projetos detalhados não estão em sintonia com os recursos previstos no PPA (assinatura de contrato próximo ou após término do plano)?

2. UNIDADES ENVOLVIDAS

- Diretoria de Gestão Estratégica – DIGES;
- Diretoria de Finanças e Custos – DIFIC.

3. LEGISLAÇÃO ATINENTE À MATÉRIA

- Constituição Federal de 1988;
- Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- Lei Complementar Federal nº. 101, de 04 de maio de 2000;
- Lei Estadual nº 2.524, de 20 de dezembro de 2011;



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

- Resolução CNJ nº. 195, de 03 de junho de 2014.

4. ANÁLISE

O planejamento pode ser entendido como o exercício de escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter um resultado específico. É uma atividade dinâmica que se opõe ao improviso total, buscando orientar as decisões a partir das informações disponíveis. O planejamento governamental acrescenta ao conceito as características da esfera pública, tornando a atividade ainda mais complexa. Para realizá-la é preciso conhecimento aprofundado sobre as razões do estágio de desenvolvimento nacional, as formas de operação do Estado e as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação.

O Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos de planejamento e de gestão. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada. É a LOA que estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro. A Lei Federal 8.173/91, que instituiu o primeiro Plano Plurianual, definiu **diretrizes** como o conjunto de critérios de ação e de decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento; **objetivos** como os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais; e, **metas** como a especificação e a quantificação física dos objetivos estabelecidos.

O PPA é criação da CF/88 e se constitui como o maior instrumento de planejamento da esfera pública. Como atualmente o planejamento é determinante para o orçamento, o PPA assume um papel de protagonista no que diz respeito à execução orçamentária. Todas as leis e atos de natureza orçamentária deverão ser compatíveis com o conteúdo do Plano. A Constituição Federal, em seu artigo 165, § 1º, define PPA como:

A lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O foco do Plano Plurianual está nas despesas de capital, ou seja, despesas que normalmente estão relacionadas ao aumento do patrimônio público. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 167, § 1º, determina que:

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

No entanto, as atenções do PPA vão além dos investimentos em si. Também é necessário prever no Plano as despesas de manutenção que surgem com os investimentos – por exemplo, no caso do TJAC, as despesas necessárias para o funcionamento e manutenção da Cidade da Justiça, após sua construção.

No caso dos programas de duração continuada, segundo o professor James Giacomoni, uma das maiores autoridades em orçamento público no Brasil, esse termo não foi bem delimitado pela Constituição. Literalmente se poderia pensar em qualquer programa cuja duração se protraía no tempo, mas isso retiraria o caráter estratégico do PPA. Assim, por mais que se tenha uma definição de “programa de duração continuada”, entende-se que são programas de natureza finalística, que representam prestação de serviços à comunidade.



Poder Judiciário do Estado do Acre **Assessoria de Controle Interno**

É de ser ressaltado que investimentos de execução prevista para um só exercício financeiro e 'ações não investimentos' podem ser executados sem previsão no PPA, desde que com ele compatíveis.

Na elaboração do PPA devem-se observar os seguintes princípios: identificação clara dos objetivos e das prioridades; integração do planejamento e do orçamento; promoção da gestão empreendedora; garantia da transparência; estímulo às parcerias; gestão orientada para resultados; e, organização das ações de governo em programas.

O Plano Plurianual 2012-2015 foi aprovado por intermédio da Lei Estadual nº 2.524, de 20 de dezembro de 2011, o qual aprovou as metas previstas do Poder Judiciário e foi alterado pela Lei Estadual nº 2941, de 29 de dezembro de 2014.

Já os Orçamentos Anuais para 2014 e 2015 foram aprovados pelas Leis Estaduais nº 2.831, de 27 de dezembro de 2013 e nº 2882, de 10 de dezembro de 2014, respectivamente. Neles são especificadas as subações (metas) que, no presente trabalho, correspondem aos valores destinados para realização dos programas deste Poder, construções, reformas e ampliações de prédios.

A Lei Orçamentária Anual – LOA, junto aos demais componentes do sistema orçamentário brasileiro, assume a forma de lei que possui caráter autorizador para os gestores públicos, pois estabelece limite de despesa, em função da receita estimada para que a Administração atue. O orçamento é o documento que apresenta os meios para se chegar aos fins, ou melhor, os recursos financeiros a serem obtidos e a alocação destes para atender aos objetivos e às metas pretendidas.

A LOA obedecerá a Constituição Federal de 88, a Lei Complementar 101/00, a Lei 4320/64 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. São, também, estabelecidos pela legislação pertinente os princípios orçamentários com o intuito de dar mais consistência ao cumprimento das finalidades do Orçamento.

Segundo a Lei 4.320/64, artigo 2º:

A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

A Lei Orçamentária Anual será elaborada em consonância com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A interligação entre o PPA e a LOA será feita por intermédio dos programas criados para as ações de governo.

Salienta-se que no Poder Judiciário existem orçamentos, sendo um do Tribunal de Justiça – TJ e outros para os seguintes fundos: Fundo Especial do Poder Judiciário – FUNEJ, Fundo Especial de Compensação – FECOM, Fundo Estadual de Segurança dos Magistrados - FUNSEG.

Na análise efetuada, buscamos avaliar os orçamentos anuais do TJ e do FUNEJ, as execuções orçamentárias das subações, com ênfase às metas relacionadas aos programas e construções do Poder Judiciário. Salienta-se que as subações relacionadas com os programas de "gestão administrativa", que incluem as despesas com folha de pagamento, com manutenções diversas e com demais aquisições, foram avaliadas, neste trabalho, de forma global.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

4.1. ACHADOS DE AUDITORIA

4.2.1. As subações executadas na LOA de 2014 e 2015 estavam previstas no PPA

Em análise documental verificou-se que as despesas de capital previstas no PPA, após a alteração executada no Plano Plurianual no final do ano 2014, estão de acordo com os orçamentos previstos pelas LOA's de 2014 e 2015.

4.2.2. As metas de 2014 e de 2015 foram / estão sendo executadas nos valores previstos no PPA

Conforme dados obtidos junto ao PPA e LOA's, observou-se que os valores dos orçamentos estão em conformidade e foram executados respeitando os valores previstos.

4.2.3. O acompanhamento do PPA

Ao analisar os dados sobre acompanhamento e avaliação das metas do PPA, enviados pela Diretoria de Gestão Estratégica – DIGES, verificou-se que há um efetivo acompanhamento e avaliação da execução do Plano Plurianual. Desta forma, temos a demonstração de índices e indicadores de resultados atingidos e a possibilidade de conformação do cumprimento ou não das metas, ação esta que se mostra de grande valia para a gestão, pois possibilita a uma melhor tomada de decisão das ações no decorrer do tempo.

Com relação aos projetos sociais, observou-se que houve uma mudança na metodologia empregada para quantificar o número de pessoas atendidas. Antes se considerava o número de atendimentos e atualmente considera-se o número de pessoas beneficiadas.

Ainda assim, constatou-se que em 2013 foram atendidos 18.908 pessoas pelos projetos sociais e no ano de 2014 o atendimento foi de apenas 2.414, de uma meta de 24.285, representando uma queda na meta cumprida no que diz respeito ao número pessoas beneficiada nos projetos sociais (META 8 PE/TJAC).

ACHADOS:

1. No ano de 2014 o cumprimento da META 8 PE/TJAC correspondeu ao percentual de 9,94%.

4.2.4. A distribuição de recursos entre os dois graus de jurisdição

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ – fixa, por meio da Resolução nº 195, de 03 de junho de 2014, normas para a distribuição do orçamento para o exercício de 2015 entre o primeiro e segundo grau de jurisdição.

Art. 1º A distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e de segundo graus, a contar do orçamento para o exercício de 2015, obedecerão às diretrizes estabelecidas nesta Resolução.

Esta Resolução determina que os Tribunais do país estabeleçam parcelas dos recursos destinadas para o primeiro e segundo grau de jurisdição, principalmente os recursos de natureza não vinculada, que são aqueles não destinados ao pagamento de despesas decorrentes de obrigações constitucionais e legais.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Observar-se que no orçamento de 2015 houve este fracionamento das despesas em primeiro e segundo grau de jurisdição, certo que de forma embrionária por se tratar de um modelo novo de realizar o orçamento deste Poder, o que apresenta uma dificuldade adicional ao planejamento. No entanto, deve-se promover uma melhor aplicação da Resolução CNJ 195/2014.

Outra determinação da Resolução CNJ 195/2014 é a publicação dos instrumentos orçamentários, conforme se observa no artigo 9º:

Art. 9º Sem prejuízo da publicação exigida pela Resolução CNJ nº 102, de 15 de dezembro de 2009, os tribunais publicarão em seus sítios eletrônicos na internet, até 31 de janeiro de cada ano, mapa demonstrativo da execução orçamentaria do ano anterior, com indicação das despesas realizadas com o primeiro e segundo graus de jurisdição.

Parágrafo único. O mapa demonstrativo a que se refere o caput deve conter, no mínimo, por unidade orçamentária, programa, ação orçamentária e grupo de natureza de despesa, a dotação inicial da LOA, os créditos adicionais, eventual contingenciamento, as despesas empenhadas, as liquidadas e as pagas.

Conforme pode observar no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, tais documentos ainda não foram publicados.

Descrição	Data	HTML	Baixar
Maio	mai - 2015		
Abril	abr - 2015		
Março	mar - 2015		
Fevereiro	fev - 2015		
Janeiro	jan - 2015		

ACHADOS:

- 1. A Resolução 195, de 03 de junho de 2014 não está sendo cumprida em sua totalidade.**
- 2. Falta de publicação dos documentos referentes à execução orçamentária e a LOA.**

4.2.5. Os projetos detalhados não estão em sintonia com os recursos previstos no PPA

Observou-se que há projetos que dependem de recursos vinculados a emendas parlamentares, que são propostas por meio das quais o parlamentar pode opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiu.

Tais emendas podem ou não se concretizar, possuindo um elevado grau de incerteza com relação a sua execução.



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

ACHADOS:

1. Previsão de metas no PPA dependentes de recursos viabilizados por emendas parlamentares no orçamento.

5. RECOMENDAÇÕES

- 5.1. Recomenda-se que as metas do PPA reflitam os objetivos pretendidos;
- 5.2. Recomenda-se aos setores responsáveis pela elaboração do PPA que se abstenham de estabelecer metas vinculadas a emendas parlamentares;
- 5.3. Recomenda-se que ao definir as metas do PPA levem-se em conta as despesas de capital e outras delas decorrente e os programas de duração continuada, estabelecendo metas quantificáveis;
- 5.4. Recomenda-se “flexibilizar” a metodologia de elaboração do PPA, de forma a interagir com os demais setores envolvidos;
- 5.5. Recomenda-se que a elaboração do PPA 2016-2019 tenha por base o novo Planejamento Estratégico;
- 5.6. Recomenda-se especial atenção ao regramento imposto pela Resolução 195 do CNJ, de 03 de junho de 2014, principalmente no tocante à constituição do Comitê Orçamentário de primeiro grau e Comitê Orçamentário de segundo grau; publicação, até o dia 30 de janeiro de cada ano; do mapa demonstrativo da execução orçamentária do ano anterior, com indicação das despesas realizadas com o primeiro e o segundo graus de jurisdição.
- 5.7. Recomenda-se que sejam disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal na Internet, na área “Transparência”, a íntegra da Proposta Orçamentária e da proposta interna de Quadro Detalhamento de Despesas – QDD, bem como a íntegra da Lei Orçamentária e dos QDD internos.

6. CONCLUSÃO

O Plano Plurianual, criado pela Constituição de 1988, ainda padece de uma crise de identidade. Apesar do papel de orientador das outras peças orçamentárias, o PPA ainda não foi efetivamente reconhecido como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Muitas vezes o PPA é definido apenas como um instrumento burocrático e de pouca utilidade.



Poder Judiciário do Estado do Acre

Assessoria de Controle Interno

O PPA é uma lei, de iniciativa fundamentalmente do Poder Executivo, que deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É possível afirmar que a CF/88 atribuiu a este documento um papel central de organizar as ações do Estado, uma vez que submete a elaboração das demais peças orçamentárias as suas disposições, uma vez que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual não devem ter dispositivos incompatíveis com o Plano de Longo Prazo. Portanto, o Plano Plurianual deve estabelecer a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo; e realização dos gastos, previstos pelo orçamento anual.

A forma de elaboração do PPA é bem simples, porém de fundamental importância, no qual se cria um plano de governo que serve de orientação estratégica para a elaboração das diretrizes estratégicas de cada setor governamental. A partir dessas estratégicas, definem-se políticas de governo que são materializadas por meio de programas e ações que compõem o orçamento anual.

A formulação de um programa está baseada na identificação de um problema ou uma demanda da sociedade que ao serem reconhecidas politicamente passam a integrar a agenda de governo. A identificação desses problemas, demandas ou potencialidades deve ser estabelecida como um desdobramento das orientações estratégicas, de forma a garantir coerência interna ao plano. Devem, também, ser dimensionados por indicadores consagrados, estabelecendo de forma segura sua abrangência e metas.

Cada ação deve corresponder a um único produto, quer seja um bem ou serviço. Ou seja, o programa é definido dimensionando o problema, identificando as suas causas e as respectivas ações necessárias e suficientes para o seu enfrentamento, capazes de alterar a realidade diagnosticada. Logo, é possível dizer que a construção do PPA tem suas bases na teoria do Planejamento Estratégico. Da mesma forma, é possível afirmar que o Plano Plurianual constitui-se instrumento de trabalho principal para os órgãos de controle, planejamento e gestão, devendo-se dispersar a cultura desfavorável de que uma mera peça burocrática sem efeitos práticos sobre a gestão.

De outro norte, constata-se que para que se cumpra a Constituição Federal de maneira efetiva, o PPA precisa ser incorporado ao debate político. Nesse sentido, a flexibilização da metodologia de elaboração do PPA, para permitir que cada setor possa apresentar suas metas e prioridades, de acordo com a sua experiência de planejamento, além de valorizar a experiência de planejamento individual, propicia um intercâmbio de experiências entre as unidades.

Tendo sido abordados os tópicos elencados na Matriz de Procedimentos, necessários à realização da Auditoria, tudo em conformidade com o disposto no Plano Anual de Auditoria - PAA e sendo aplicada à legislação pertinente:

- 1 - Submetemos o presente relatório à apreciação da Presidência, para conhecimento das divergências consideradas relevantes pela Unidade de Controle Interno - ASCOI;
- 2 - Utilizando-se, fundamentalmente, das recomendações efetuadas no corpo deste Relatório Técnico, sejam tomadas as providências cabíveis;
- 3 - Encaminhe a tomada de decisão para que, cada setor competente, as tome num prazo determinado;



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

4 – Após o envio da decisão aos setores competentes, seja comunicada também a Assessoria de Controle Interno – ASCOI, para que possamos efetuar junto às unidades administrativas o monitoramento da implementação das recomendações acatadas.

Rio Branco – AC, 31 de julho de 2015.

Patrícia Betiolo
Assessor de Controle Interno