



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº004/2018

Auditoria na elaboração e execução do PPA



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

Todos os direitos reservados



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

Sumário

1.	Introdução	4
2.	QUESTÃO 01 - As subações executadas na loa de 2018 estavam previstas no ppa?	5
3.	QUESTÃO 02 - As metas de 2016/2019 foram/estão sendo executadas nos valores previstos no ppa?	7
4.	QUESTÃO 03 - As metas previstas no ppa são planejadas/detalhadas e efetivamente acompanhadas?	7
5.	QUESTÃO 04 - Os projetos detalhados estão em sintonia com os recursos previstos no ppa?	10
6.	Conclusão	10



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

1. Introdução

Trata-se de auditoria de resultado, objetivando averiguar o cumprimento do Plano Plurianual – PPA 2016-2019, bem como da execução da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018, sendo mencionado exercício analisado até o mês de junho.

O trabalho foi desenvolvido na sede do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, **no período de 16 de agosto a 10 de outubro de 2018**, e os exames foram efetuados de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao serviço público e à área de gestão orçamentária.

O objetivo foi emitir opinião acerca do desempenho da área auditada, através da análise das peças orçamentárias deste poder, visando solucionar divergências, advindos pelo não cumprimento das metas previstas no PPA e do cumprimento da Resolução nº. 195/2014, emanada pelo CNJ.

Nenhuma restrição foi imposta quanto ao método ou extensão de nossos 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.

A presente auditoria tem por objetivo verificar se as metas previstas no PPA 2016-2019 foram cumpridas na execução orçamentária do exercício de 2018, bem como se são realizados planejamentos e acompanhamentos periódicos dos projetos. A auditoria realizada no Orçamento, especificamente no PPA e LOA, compreende o exame documental das peças orçamentárias, com vista a avaliar o cumprimento das metas do PPA 2016-2019, e para este mister foram definidas 04 (quatro) questões de auditoria, presentes na matriz de procedimentos, acostada aos autos.

Entre os benefícios decorrentes desta auditoria, pode-se mencionar o aprimoramento do acompanhamento das metas, visando o cumprimento do Plano Plurianual – PPA, bem como a execução das despesas previstas nas Leis Orçamentárias Anuais.

UNIDADES ENVOLVIDAS

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

LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS ATINENTES 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;



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

- Lei Estadual nº 3.370, de 28 de dezembro de 2017;
- Lei Estadual nº 3.100, de 29 de dezembro de 2015;

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

2. QUESTÃO 01 - As subações executadas na LOA de 2018 estavam previstas no PPA?

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 imprevisto 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 e a Lei Orçamentária Anual são instrumentos de planejamento e de gestão, que estabelecem as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e, às relativas aos programas de duração continuada, e que estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro.

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.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

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 protraia 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.

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.

O Plano Plurianual 2016-2019 foi aprovado por intermédio da Lei Estadual nº 3.100, de 29 de dezembro de 2015 o qual aprovou as metas previstas do Poder Judiciário.

Já o Orçamento Anual para 2018 foi aprovado pela Lei Estadual nº 3.370, de 28 de dezembro de 2017. Nele é especificada 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 1988, 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 conterá 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



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

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.

Portanto, na questão em comento, as subações executadas na LOA de 2018 estão previstas no PPA, não havendo irregularidade nesse ponto.

3. QUESTÃO 02 - As metas de 2016/2019 foram/estão sendo executadas nos valores previstos no PPA?

Conforme dados obtidos junto ao PPA e LOA, observou-se que as metas do orçamento em apreciação estão em conformidade e foram executadas respeitando os valores previstos no PPA.

4. QUESTÃO 03 - As metas previstas no PPA são planejadas/detalhadas e efetivamente acompanhadas?

Trata-se de ação que se mostra de grande valia para a gestão, pois possibilita uma melhor tomada de decisão das ações no decorrer do tempo.

Consoante orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as metas expressam a medida de alcance do objetivo (escolha e individualização das políticas públicas para a transformação de determinada realidade), podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa.

Assim, a meta é o elemento do programa que permite verificar a evolução do objetivo durante os quatro anos de implementação do PPA, motivo pelo qual deve representar o que há de mais estruturante em determinada gestão, já que devem expressar os mais importantes desafios escolhidos pelo gestor a serem enfrentados no período do Plano em cada área e ser capazes de provocar mudanças no patamar atual da administração.

É por meio de tais procedimentos que se pode avaliar se os índices e indicadores de



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

resultados foram atingidos, e a possibilidade de conformação do cumprimento das metas com o PPA.

Nesse sentido, ao analisar os dados sobre acompanhamento e avaliação das metas do PPA, enviados pela Diretoria de Gestão Estratégica - DIGES, verificou-se que, embora tenha ocorrido planejamento, não houve efetivo detalhamento das metas, como se pode notar da respectiva descrição constante na Lei Estadual nº 3.100/2015, nos termos seguintes:

- Aumentar em 10% o cumprimento da Meta 1 do Conselho Nacional da Justiça – CNJ, no período de 2016 a 2019, tendo como base o ano de 2015.
- Aumentar em 5% por ano, o número de casos solucionados por conciliação, tendo como base o ano de 2015.
- Institucionalizar 4 programas sociais e realizar 4 ações de educação ambiental, no período de 2016 a 2019.
- Construção das Cidades da Justiça, de acordo com o Plano de Obras, os editais de licitação e contratos administrativos.
- Construção, reformas e ampliações de prédios, de acordo com o Plano de Obras, os editais de licitação e contratos administrativos.

Com efeito, vê-se que não houve especificação das metas do PPA. A indicação de diretrizes gerais é insuficiente para o atendimento da exigência legal. Dentre outros elementos, faz-se necessário informar com clareza o montante a ser gasto com cada programa e individualizar a ação. Não se pode confundir planejamento estratégico com as metas do PPA.

A definição dos programas do poder público deve conter os objetivos, diretrizes, justificativas, bem como o detalhamento da alocação de recursos para cada ação, visando oferecer melhores condições para o monitoramento das políticas públicas.

Posto isso, o detalhamento das metas é medida específica e imprescindível para a consecução dos objetivos elencados de forma ampla no PPA, sendo meio que garante maior transparência no planejamento e execução das metas.

Quanto ao acompanhamento das metas do PPA, essa Unidade de Controle Interno encaminhou comunicado interno à DIGES, no dia 03 de outubro de 2018 por meio do processo SEI nº 0006390-55.2018.8.01.0000, com o escopo de solicitar informações se o referido procedimento era observado por este setor, em resposta a DIGES por meio do referido processo, no Despacho nº 15544/2018 (evento 0477072 – SEI) remeteu como resposta a LOA 2018 e o PPA 2016-2019, sendo assim, não respondendo à indagação desta Unidade de Controle.

Sendo assim, ante a ausência de resposta da DIGES, restou inviável qualquer valoração acerca do item dessa questão, cumprindo registrar apenas a importância desse procedimento



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

e a necessidade que se faça o efetivo acompanhamento e monitoramento das metas.

4.1. ACHADO 4 - As metas não são devidamente planejadas ou detalhadas pela DIGES.

4.1.1. SITUAÇÃO ENCONTRADA

Não há detalhamento das metas do PPA, sendo insuficiente a indicação de diretrizes gerais dos programas que serão contemplados no período do Plano. Também é relevante informar que o planejamento estratégico é ato diverso das metas que devem constar no PPA.

4.1.2. CRITÉRIOS

Lei Estadual nº 3.100/2015.

Lei Estadual nº 3.370/2017.

4.1.3. CAUSAS

A DIGES não especificou devidamente as metas do PPA.

4.1.4. RISCOS E CONSEQUÊNCIAS

- **Menor transparência na execução das metas do PPA;**
- **Ações genéricas que podem alcançar qualquer programa pretendido pela administração.**

4.1.5. CONSTATAÇÕES

Os projetos não foram regularmente detalhados nas metas do PPA, conforme situação encontrada.

4.1.6. RECOMENDAÇÕES

4.1.6.1. RECOMENDAÇÃO 01 - Necessidade de detalhamento das metas do PPA

Recomenda-se que, ao ser elaborado o PPA, a DIGES faça o detalhamento das metas, de forma que haja maior transparência na execução das ações dos programas.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

5. QUESTÃO 04 - Os projetos detalhados estão em sintonia com os recursos previstos no PPA?

Todos os projetos detalhados estão em conformidade com os recursos previstos no PPA.

6. Conclusão

O Plano Plurianual, criado pela Constituição de 1988, ainda padece de uma crise de identidade. Apesar do papel 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.

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 a 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, onde cria-se 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. Então, a construção do PPA tem suas bases na teoria do



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

Planejamento Estratégico.

Desta feita, é possível afirmar que o Plano Plurianual constitui-se instrumento de trabalho principal para os órgãos de controle, planejamento e gestão, sendo que para os planejadores e tomadores de decisão, limita-se a uma mera peça burocrática sem efeitos práticos sobre a gestão. O que vem de encontro a Constituição de 1988, que confere ao PPA o papel de instrumento de planejamento e gestão estratégica, orientador dos planejamentos regionais e setoriais e das leis orçamentárias. Portanto, para que se cumpra a Constituição de maneira efetiva, o PPA precisa ser incorporado ao debate político decisório, para tanto, deve ser promovida uma flexibilização da metodologia de elaboração do PPA, de forma que cada setor possa apresentar suas metas e prioridades de acordo com a sua experiência de planejamento. Além de valorizar a experiência de planejamento de cada setor, cria-se um intercâmbio de experiências.

Assim sendo, tendo sido abordado os tópicos necessários à realização desse trabalho, consoante as questões de auditoria, tudo em correspondência com o disposto no Plano Anual de Auditoria, exercício 2018, e com a legislação pertinente, temos o seguinte:

- 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, da única recomendação sugerida no corpo deste Relatório Técnico, sejam tomadas as providências que Vossa Excelência achar cabíveis;
- 3 – Na hipótese de acolhimento da recomendação efetuada no corpo desse Relatório Técnico, sugerimos que seja encaminhada a tomada de decisão para o setor competente, no caso a DIGES, para que cumpra o determinado em prazo razoável, a ser mensurado por aquele setor;
- 4 – Após o envio da decisão tomada ao setor competente, seja comunicada também a Assessoria de Controle Interno – ASCOI, para que possamos efetuar junto à unidade administrativa o monitoramento da implementação da recomendação acatada.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO